



Association canadienne  
des compagnies d'assurances  
de personnes inc.

Canadian Life  
and Health Insurance  
Association Inc.

**COMMENTAIRES**

**DE L'ASSOCIATION CANADIENNE  
DES COMPAGNIES D'ASSURANCES DE PERSONNES (ACCAP)**

**SUR LE**

**PROJET DE LIGNE DIRECTRICE DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS  
SUR LES PRATIQUES COMMERCIALES**

**30 mars 2010**

## **Préambule**

Les assureurs de personnes reconnaissent l'importance de mettre en œuvre les lignes directrices proposées par l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité), d'autant que ces lignes directrices adoptent une approche basée sur des principes, approche à laquelle nous souscrivons. En accord avec l'orientation de l'OCDE qui précise que ce qui est déterminant dans le succès des principes<sup>1</sup>, c'est précisément qu'il s'agit de principes non prescriptifs, de sorte qu'ils conservent leur pertinence dans des contextes juridiques, économiques et sociaux des plus divers.

Nous sommes toutefois d'avis que le document soumis en consultation va au-delà des principes et contient de nombreuses règles normatives. De plus, l'utilisation de terminologie quelquefois vague et générale, rend la ligne directrice difficile d'application. Cela risquerait également d'augmenter le nombre de poursuites judiciaires non fondées, puisque la ligne directrice n'est pas un règlement.

## **Une ligne directrice n'est pas un règlement**

L'article 325.0.2 de la *Loi sur les assurances* mentionne spécifiquement au deuxième alinéa qu'une ligne directrice n'est pas un règlement<sup>2</sup> et énumère les sujets sur lesquels les lignes directrices peuvent porter<sup>3</sup>. La ligne directrice est l'interprétation des obligations de l'assureur en tant que manufacturier par le régulateur.

Dans le cas précis du présent projet de ligne directrice, l'étendue du pouvoir octroyé à l'Autorité par l'article 222.2<sup>4</sup> de la *Loi sur les assurances* lui donnerait la latitude de mettre en place des outils permettant à l'assureur manufacturier de suivre de saines pratiques commerciales, notamment informer adéquatement les personnes à qui il offre un produit ou un service et agir équitablement dans ses relations avec celles-ci.

---

<sup>1</sup> *Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, Synthèses, OCDE - Septembre 2004*

<sup>2</sup> « Les lignes directrices ne sont pas des règlements. Elles peuvent porter sur l'exécution, l'interprétation ou l'application d'une matière prévue aux paragraphes 1° à 5° du premier alinéa, que cette matière soit ou non visée par une disposition d'un règlement pris en vertu de la présente loi. »

<sup>3</sup> Ces lignes directrices peuvent porter sur:

1° le maintien des actifs en application de l'article 269;

1.1° la suffisance du capital;

2° la suffisance des liquidités;

3° toutes autres pratiques de gestion saine et prudente, notamment celles relatives à leurs placements;

4° toute pratique commerciale visée à l'article 222.2;<sup>4</sup>

5° toute obligation prévue à l'article 285.29.

<sup>4</sup> Tout assureur et toute société de gestion de portefeuille contrôlée doivent suivre de saines pratiques commerciales. Ils doivent notamment informer adéquatement les personnes à qui ils offrent un produit ou un service et agir équitablement dans leurs relations avec celles-ci.

Nous comprenons que cette disposition de la *Loi sur les assurances* donne de larges pouvoirs à l'Autorité, mais nous sommes d'avis qu'elle ne permet pas d'imposer de nouvelles règles qui n'apparaissent pas à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (LDPSF) ou à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (Loi sur la protection des renseignements personnels)*, par exemple, si ces nouvelles règles excèdent les obligations des assureurs à titre de manufacturier.

- Loi sur la distribution des produits et services financiers (LDPSF)

Le projet de ligne directrice tente de s'appliquer à plusieurs types d'institutions financières ayant des approches de distribution différentes créant ainsi de la confusion.

À maintes reprises, le projet tente d'appliquer aux assureurs des obligations qui appartiennent principalement aux cabinets de services financiers ou aux représentants en assurance, tous deux régis par la *LDPSF* et ses règlements.

Or, la *LDPSF* reconnaît clairement l'indépendance des distributeurs par rapport aux manufacturiers de produits ainsi que l'indépendance des avis et conseils que peuvent donner les distributeurs à leurs clients.

Il y a également une démarcation claire des rôles entre le manufacturier et le distributeur quant à la responsabilité, notamment en matière de supervision des représentants, de l'offre de produits qui répondent aux besoins des consommateurs, de conseils en réponse aux besoins d'information des consommateurs, de la divulgation de situations pouvant limiter ou compromettre l'impartialité des conseils.

Le respect de ces exigences incombe aux cabinets, sociétés et représentants autonomes ainsi qu'aux représentants qui agissent pour le compte d'un cabinet. Ces commentaires valent pour les attentes en matière de formation continue, qui relève de la Chambre de sécurité financière et en matière d'évaluation de la performance des personnes assumant la prestation de conseils, qui elles agissent généralement pour le compte d'un cabinet. En cas d'infraction, il incombe à l'Autorité ou, dans le cas d'un représentant, à l'une des Chambres, de sanctionner le comportement fautif.

Puisqu'il ne fait pas cette distinction, le projet de ligne directrice exprime des attentes qui imposent aux manufacturiers de produits une supervision des distributeurs indépendants sur lesquels ils

n'ont aucun contrôle si ce n'est que par l'entremise d'une entente de distribution. Cela pourrait générer de la confusion quant aux obligations respectives des parties, ce qui ne procure aucun avantage au consommateur.

Bien que plusieurs assureurs soient également inscrits auprès de l'Autorité pour agir comme cabinets, nous sommes d'avis que ce projet de ligne directrice n'est pas le forum approprié pour préciser ou interpréter les règles pouvant s'appliquer aux « assureurs-cabinets ».

- Loi sur la protection des renseignements personnels

Un autre exemple se trouve dans la section A5 du projet de ligne directrice qui traite de la protection des renseignements obtenus des consommateurs. La loi sur la protection des renseignements personnels ne fait pas partie de l'énumération de l'article 325.0.2 de la *Loi sur les assurances* et cette loi, de même que les dispositions du *Code civil du Québec*, prévoient un régime complet eu égard aux obligations d'une personne ou d'une entreprise qui détient et utilise des renseignements personnels sur le compte d'une autre personne.

En effet, malgré que l'article 113 de la *LDPSF* prévienne que l'Autorité peut faire rapport à la Commission d'accès à l'information eu égard à ses constatations sur la façon dont un cabinet protège les renseignements personnels de ses clients, cet article ne confère pas de pouvoir à l'Autorité en matière de réglementation sur les renseignements personnels; ce pouvoir est de la compétence exclusive de la Commission d'accès à l'information.

### **La ligne directrice ne devrait pas reprendre des articles de lois ou règlements**

La ligne directrice devrait éviter de reprendre des articles de lois ou de règlements ou, à tout le moins, préciser que, si la loi ou le règlement cité diffère, la loi ou le règlement a la priorité. Encore une fois, il suffirait de simplement faire un rappel aux institutions financières qu'elles doivent se soumettre à la *LDPSF* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et faire un renvoi à ces lois.

Un autre exemple de duplication se trouve dans la section A4 du projet de ligne directrice qui traite de l'examen des plaintes et règlements des différends dans laquelle il est question notamment d'examiner les plaintes formulées en lien avec un produit ou service, quel que soit son mode de distribution, de régler les différends qui en découlent, le cas échéant, d'informer par écrit et sans

délai le consommateur de la possibilité de demander le transfert de son dossier à l'Autorité s'il est insatisfait de l'examen de sa plainte ou du résultat de cet examen et une réponse écrite résumant clairement les motifs de la décision.

Ces principes généraux font déjà partie des pratiques de l'Autorité et de l'industrie. Ils s'appliquent aux assureurs dans la mesure où il s'agit d'une plainte adressée à ces derniers au sens des articles 285.29 et 285.33 de la *Loi sur les assurances*. Afin d'éviter toute duplication ou encore d'imposer une responsabilité aux assureurs pour des erreurs ou omissions commises par les cabinets qui, aux termes de l'article 80 de la *LDPSF*, sont responsables du préjudice causé à un client, il serait préférable que le principe renvoie simplement à la législation applicable afin d'en faciliter l'application et d'éviter des interprétations différentes, le tout en se rappelant que la loi prévaudra toujours.

La Loi sur les assurances ne prévoit pas de délai maximal pour le traitement d'une plainte. Nous croyons que ceci devrait être déterminé par l'assureur, puisque dans le cours normal des affaires, il arrive fréquemment que le délai de traitement d'une plainte sérieuse soit long, car la collecte des faits prend du temps.

### **La ligne directrice et les relations avec les clients**

Les obligations premières de l'assureur consistent à adopter des pratiques financières saines en vue d'assurer sa solvabilité et d'avoir une approche intégrée à la gestion des risques.

L'assureur doit cependant mettre en lumière, la nécessité d'informer adéquatement ses clients et d'agir équitablement avec eux selon l'article 222.2 de la *Loi sur les assurances*. C'est ce à quoi la section A-2 portant sur la « conception, sélection, promotion et distribution de produits et services financiers » s'adresse.

Cependant, la recherche du meilleur intérêt des clients est une notion de la *LDPSF* s'adressant au distributeur, qui lui doit connaître son client et ses besoins, ce que l'assureur ne connaît pas. Conséquemment, les obligations applicables aux assureurs qui ne sont pas des cabinets devraient viser, par exemple, qu'ils s'assurent de la rédaction de documents appropriés aux besoins des consommateurs, afin de leur permettre de prendre des décisions éclairées, de la production de documents informatifs permettant aux représentants de bien comprendre les produits et s'assurent de la divulgation des situations de conflits.

La ligne directrice fait aussi défaut de reconnaître les particularités de la relation privilégiée qui existe en matière d'assurance collective entre le promoteur de régime d'assurance collective, son consultant (actuaire ou conseiller en assurance et en rentes collectives) et l'assureur, spécialement lors des demandes d'appels d'offres. En effet, les cahiers de charges énumérant les besoins particuliers du promoteur sont élaborés par le consultant qui représente ce promoteur; c'est aussi le consultant qui fait l'analyse des soumissions et qui recommande le choix de l'assureur. De plus, lorsqu'il est choisi, l'assureur a, comme client, le promoteur et indirectement les participants; les intérêts de ces personnes peuvent diverger.

En outre, la notion d'encadrement ne devrait pas inclure d'obligation relative à la création de politiques, procédures et contrôles, mais simplement prévoir des pratiques que les manufacturiers adoptent dans leurs politiques, procédures et contrôles visant à s'assurer que les produits offerts sur le marché sont susceptibles de combler les besoins des consommateurs et que l'information disponible publiquement, relativement aux produits offerts, permet aux consommateurs de prendre une décision éclairée.

Enfin, les politiques, procédures et contrôles développés par les institutions devraient être limités aux champs d'activités à hauts risques pour en restreindre le nombre.

Dans ce contexte, la partie de la section A2 dans laquelle l'Autorité indique que les politiques, procédures et contrôles en place devraient permettre notamment « *d'offrir un produit ou un service viable qui permet au consommateur de profiter d'un niveau sain de concurrence sur les marchés financiers* » devrait être retirée. En effet, le fait d'offrir un produit ou un service viable est, à notre avis, déjà couvert par la ligne directrice sur la gestion intégrée des risques. D'autant plus que le marché ainsi que les lois en vigueur dictent la nature des produits devant être offerts aux consommateurs.

Conséquemment, ces attentes sont peu utiles puisque les institutions financières sérieuses se doivent déjà de définir des produits et services viables, de cibler ses consommateurs, de respecter la *LDPSF* lorsque vient le temps de faire distribuer leurs produits, d'avoir des documents d'information afin d'aider les distributeurs et les consommateurs dans l'analyse du produit, que cette information soit facilement accessible que ce soit sur support papier ou informatique et que cette information soit à jour, pertinente et compréhensible.

## **La ligne directrice s'applique à tous les assureurs**

Tout assureur est soumis à l'article 206 de la *Loi sur les assurances* qui stipule ce qui suit : « *Toute personne morale qui n'est pas constituée en vertu d'une loi du Québec a, à l'égard des activités qu'elle exerce au Québec, les droits et obligations d'une compagnie d'assurance ou d'une société mutuelle constituée en vertu des lois du Québec selon le cas. Elle est également tenue de respecter sa loi constitutive si celle-ci est plus restrictive* ». Ainsi, en plus d'être assujettis au cadre de surveillance du BSIF, les assureurs à charte fédérale doivent se soumettre à celui de l'Autorité. Cependant, un assureur devrait être en mesure de respecter les obligations de sa juridiction d'origine sans aller à l'encontre des droits et obligations qui lui sont applicables au Québec.

L'Autorité aurait avantage à travailler de concert avec le *Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance* (CCRRA), afin de s'assurer qu'il n'y ait pas de contradiction entre les juridictions en matière de pratiques commerciales et pour favoriser l'harmonisation. D'ailleurs, dans un communiqué de presse en date du 27 mars 2009, au moment de l'accession de la Surintendante de la Solvabilité de l'Autorité à la présidence du CCRRA, celle-ci a dit « *s'engager, avec enthousiasme, à poursuivre les objectifs de notre plan stratégique afin que nous puissions participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une réglementation harmonisée, et veiller à la protection du public, surtout dans le contexte économique actuel. Il est primordial qu'un organisme comme le CCRRA renforce, par son travail, la stabilité des marchés financiers et en permette un développement efficient* ».

Cette solution permettrait également une réciprocité pour les compagnies québécoises opérant à l'extérieur du Québec (cf. libre échange Ontario/Québec) afin d'éviter une situation qui n'est pas équitable ou créerait de l'incertitude pour les institutions financières.

## **La ligne directrice et la gouvernance**

Les rôles et responsabilités du conseil d'administration et de la haute direction ont déjà été couverts par la ligne directrice sur la gouvernance entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2009. Le présent projet devrait se limiter à exiger un engagement du conseil d'administration et de la haute direction à inclure dans leur plan de gouvernance, la ligne directrice sur les pratiques commerciales.

## **Application du principe de proportionnalité dans la surveillance de l'Autorité**

La surveillance de l'Autorité ne doit pas s'appuyer sur la ligne directrice, mais sur les processus de gestion développés par les institutions en fonction de leur taille, leur structure, la nature, la complexité de leurs activités et leur profil de risques (surveillance axée sur les risques).

L'Autorité précise ses attentes ou son interprétation des obligations légales de l'institution financière dans une ligne directrice, ensuite l'institution financière met en place des processus de gestion de risques adaptés à son profil de risques qui, à leur tour, feront l'objet de la surveillance de l'Autorité, en conformité avec le cadre de surveillance des institutions financières publié par l'Autorité le 27 mars 2009.

Récemment, la Surintendante des institutions financières du Canada a soutenu devant un forum international que ce qui faisait la force du système canadien (et québécois également), de contrôle des institutions financières n'était pas nécessairement l'adoption de nouvelles règles, bien que ce soit important, mais plutôt la surveillance adéquate des institutions financières pour s'assurer qu'il n'y a pas de failles dans leurs pratiques de gestion des risques; nous partageons cette opinion.

### **Le privilège d'auto-évaluation.**

L'Autorité devrait considérer le modèle de déclaration de privilège tel qu'endossé par le CCRRA et diffusé dans son « *Final report on privilege model and whistle blower protection* » paru en mai 2008, lorsqu'elle exige la mise en place des rapports internes permettant d'apprécier la performance de l'institution en matière de pratiques commerciales.

### **Divers**

- **Section B3-1. Traitement et règlement des réclamations**

Nous comprenons que cette section ne s'applique qu'aux assureurs de dommages.

- **Entrée en vigueur et processus de mise à jour**

Il serait important que l'Autorité donne un véritable délai de vingt-quatre (24) mois aux assureurs pour assurer l'implantation de cette ligne directrice. Ainsi, la date de prise d'effet ne devrait pas être antérieure à la date de la publication.



## **Conclusion**

Les assureurs reconnaissent l'importance de mettre en œuvre les lignes directrices de l'Autorité, notamment celle sur les saines pratiques commerciales pour informer adéquatement les personnes à qui ils offrent un produit ou un service et agir équitablement dans leurs relations avec celles-ci.

Une telle ligne directrice doit être axée sur l'assureur en tant que manufacturier et non en tant que distributeur. De plus, pour éviter la confusion et pour atténuer les risques de poursuites résultant de l'interprétation de principes similaires se retrouvant dans plus d'une ligne directrice, règlement ou loi, la ligne directrice devrait éviter de reprendre le contenu des articles de loi, de règlements ou de directives plus générales, telle la GRC. L'Autorité devrait aussi travailler de concert avec le CCRRA pour favoriser l'harmonisation des pratiques commerciales dans les différentes juridictions.

Finalement, la surveillance de l'Autorité ne doit pas s'appuyer sur la ligne directrice, mais sur le processus de gestion des risques adaptés au profil des risques de l'institution.