Corporation des assureurs directs
de dommages du Québec

REÇU LE : 2010-03-30
No : 2010-03-022
AUTORITÉ
BUREAU DU PRÉSIDENT

Québec, le 24 mars 2010

Monsieur Jean St-Gelais
Président-directeur général
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, Tour Cominar
2640, boul. Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1

Objet : Consultation relative à la ligne directrice sur les pratiques commerciales

Monsieur,

La Corporation des assureurs directs de dommages du Québec (la CADD) remercie l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) de l'opportunité qui lui est offerte de faire valoir son point de vue relativement à la *Ligne directrice sur les pratiques commerciales* publiée en novembre dernier.

La CADD regroupe 12 assureurs dont le mode de distribution est généralement fait par le biais d'agents à leur emploi ou de travailleurs autonomes ayant adhéré à des ententes d'exclusivité. Nos commentaires, que vous trouverez joints en annexe à la présente, sont donc principalement soulevés sous l'angle de ce mode de distribution.

Également, nos commentaires s'inscrivent dans la perspective où le contenu même du projet de ligne directrice interpelle plus particulièrement certains des objectifs fondamentaux de la CADD et de ses membres, en l'occurrence :

- S'assurer que les membres de la CADD aient le pouvoir et la capacité de faire face aux nouvelles réalités du marché;
- S'assurer de la souplesse et de l'efficacité des réglementations.

Enfin, nous n'aborderons que les parties du projet de ligne directrice touchant les secteurs des opérations de nos membres en regard de la section « Attentes générales », de même que les parties interpellant l'assurance de dommages de la section « Attentes spécifiques ».

Nous sommes confiants que vous saurez tenir compte de ces commentaires dans la refonte ou la rédaction finale de la ligne directrice afin qu'elle puisse aller chercher la plus grande adhésion possible et pour en faciliter, par la même occasion, sa mise en œuvre.

Nous vous remercions encore de l'occasion qui nous a été donnée de pouvoir participer à cette consultation et nous espérons le tout conforme à votre demande.

Recevez, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

MICHEL VERREAULT
Président de la CADD

p.j. (1)

ANNEXE

COMMENTAIRES PRÉLIMINAIRES

D'entrée de jeu, la CADD émet cinq commentaires préliminaires à la suite de l'examen du contenu des exigences décrites au projet de ligne directrice :

1- *Des attentes générales peu nuancées*

L'étendue des obligations et du devoir de conseil nous apparaît peu nuancée en relation avec la complexité du produit offert, ce qui nous semble préoccupant.

Nous estimons que l'application des exigences réglementaires doit tenir compte d'une certaine proportionnalité en relation avec la complexité même des produits offerts. Ainsi, les attentes de l'Autorité envers les institutions concernant la sélection, la conception des produits et des services financiers jusqu'à leur distribution devraient être modulées en fonction du type de produit. Par exemple, une police d'assurance automobile constitue un produit beaucoup moins complexe qu'un produit d'investissement en épargne collective. Imposer les mêmes exigences réglementaires à tous les types de produits sans tenir compte de la complexité de ceux-ci va à l'encontre du principe voulant que l'encadrement et la supervision des institutions financières soient établis en fonction du risque.

2- *Un dédoublement des principes législatifs et réglementaires*

Les pratiques commerciales des assureurs reposent déjà sur les lois et règlements en vigueur. Avec respect, la CADD se questionne sur la pertinence de reprendre les mêmes obligations qui couvrent déjà les principes fondamentaux de la protection du consommateur et de la stabilité des marchés. De plus, la CADD est préoccupée par les risques d'interprétation avec la législation déjà en place.

Nous sommes d'autant plus préoccupés que le projet de ligne directrice ne réfère que de façon très générale aux règles déjà prévues par la législation et la réglementation en vigueur, de sorte qu'il est difficile de distinguer entre :

a) Les règles déjà prévues ailleurs dans une loi et un règlement; et
b) Les nouvelles règles suggérées par l'AMF dans le cadre du projet de ligne directrice.

Dans cette optique, plusieurs sections du projet de ligne directrice pourraient être retranchées dont les suivantes :

- **A1** Rôles et responsabilités du conseil d'administration et de la haute direction (l'ensemble des sous points et l'énumération d'exemples précis nous apparaît superflus);
- **A2** Conception, sélection, promotion et distribution de produits et services financiers (l'ensemble des sous points et l'énumération d'exemples précis nous apparaît superflus);
- **A3** Prestation de conseils (l'ensemble des sous points et l'énumération d'exemples précis nous apparaît superflus);
- **A4** Examen des plaintes et règlement des différends;
- **A5** Protection des renseignements obtenus des consommateurs;
- **B3-1** Traitement et règlement des réclamations;
- **B6-1** Transfert en bloc d'un volume d'affaires (si adoption du règlement).

Dans l'éventualité où l'Autorité souhaiterait aller de l'avant avec ce projet, nous émettons, plus loin dans le présent document, des commentaires spécifiques sur les sept sections précitées.

3- *L'approche basée sur les grands principes à maintenir*

Dans la section «Préambule», la CADD estime qu'il serait préférable de maintenir une approche basée sur de grands principes et que l'intervention spécifique de l'Autorité quant à la façon dont un règlement ou une loi devrait être interprété ou appliqué devrait être limitée aux cas d'exception ou de lacunes systémiques observés dans le marché.

4- *Une portée et des termes à définir*

Il y a place à s'interroger sur la portée du projet de ligne directrice qui ne nous apparaît pas clairement définie. La CADD se questionne, entre autres, à quelles institutions elle fait référence.

De même, dans l'éventualité où l'Autorité déciderait d'aller de l'avant avec le projet, il serait judicieux de définir certains termes que l'on retrouve dans la ligne directrice, tels que : « meilleures pratiques » versus « saine pratique »; « produit ou service viable »; « évaluation minutieuse »; « vente inappropriée »; « révision diligente », etc.

5- *Un risque de dédoublement juridictionnel*

La CADD est préoccupée par ce qui lui apparaît comme une incompatibilité ou, à tout le moins, un dédoublement de juridiction possible entre l'Autorité et la Commission d'accès à l'information dans la section « Protection des renseignements obtenus des consommateurs ».

Nous sommes d'avis que ce dédoublement est de nature à désorienter le consommateur lui-même lorsque le temps sera venu de faire valoir ses droits.

L'Autorité semble aussi créer certaines obligations qui ne figurent pas à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Par exemple, le projet de ligne directrice prévoit qu'une institution financière « devrait également informer l'Autorité de tout manquement important à la protection des renseignements obtenus des consommateurs ». À notre connaissance, ni la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* ni la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* ne prévoient une telle divulgation.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES À CERTAINES SECTIONS DU DOCUMENT DE LA LIGNE DIRECTRICE SUR LES PRATIQUES COMMERCIALES

Introduction

La CADD se questionne sur la capacité des membres des conseils d'administration d'être en mesure d'assurer une gestion de tous les risques. Certaines institutions dont les conseils d'administration sont à l'extérieur du pays pourraient être contraintes à déléguer cette responsabilité à des comités.

De plus, la CADD estime que ce sujet est déjà traité dans la *Ligne directrice sur la gouvernance*. Ainsi, sa reprise ne nous apparaît pas nécessaire.

Par ailleurs, la CADD partage l'opinion de l'Autorité à l'effet que les institutions ont la responsabilité d'agir dans le meilleur intérêt de leurs clients. Toutefois, une surabondance d'exigences réglementaires n'a pas nécessairement pour effet de mieux servir le client.

Champ d'application

Nous estimons que les commentaires préliminaires 4 et 5, en ce qui a trait aux entités visées et au dédoublement, énumèrent bien nos préoccupations relativement à cette section. En effet, la CADD s'interroge sur les entités visées.

La CADD remarque également que le libellé du champ d'application des lignes directrices sur la gouvernance, la gestion des risques et la conformité est le même. Par souci d'uniformité, il y aurait donc lieu de reprendre ce même libellé dans la *Ligne directrice sur les pratiques commerciales*.

Entrée en vigueur et processus de mise à jour

Dans l'éventualité où l'Autorité souhaiterait aller de l'avant avec le projet, nous estimons que le délai transitoire de 2 ans à partir de la publication est plus que nécessaire, voire même insuffisant, afin de laisser aux institutions l'opportunité de planifier la mise en œuvre des attentes, tant d'un point de vue organisationnel que budgétaire.

Sous réserve des commentaires formulés à la section A2 concernant le suivi à accorder par un assureur après le lancement d'un produit ou d'un service, ce délai transitoire de 2 ans devrait être le délai minimal accordé. La CADD invite l'Autorité à considérer que le début du délai ne devrait absolument pas être rétroactif à la date de publication.

En ce qui concerne la mise à jour et l'actualisation de la ligne directrice, la CADD encourage l'Autorité à rester prudente dans l'exercice de son pouvoir d'actualiser la ligne directrice au gré d'événements ponctuels médiatisés qui ne représenteraient pas une réelle problématique systémique et qui impliqueraient des changements importants au fonctionnement de l'industrie.

Surveillance des pratiques commerciales

Dans cette section, il convient de se référer à nouveau au commentaire préliminaire 5, à savoir la notion de dédoublement législatif et réglementaire, car ce type de dispositions se retrouve dans les autres lignes directrices émises par l'Autorité (gouvernance, gestion des risques et conformité).

PARTIE A
ATTENTES GÉNÉRALES

A1. Rôles et responsabilités du conseil d'administration et de la haute direction

Nous estimons encore une fois qu'il y a dédoublement (voir commentaire préliminaire 5) avec les lignes directrices sur la gouvernance, de la gestion des risques et de la conformité qui couvrent déjà indirectement et même directement les attentes énoncées.

De plus, nous désirons souligner l'importance de faire la distinction entre le rôle du conseil d'administration et celui de la haute direction.

Aussi, nous suggérons de s'en tenir aux grands principes dans la section A de la *Ligne directrice sur les pratiques commerciales* et d'éliminer les sous points. Ceux-ci devraient plutôt se retrouver avec les attentes spécifiques de l'Autorité à la section B.

Enfin, la section A1 réitère de façon superflue les obligations déjà prévues aux lois existantes qui doivent déjà être respectées par les assureurs et pour lesquelles la législation pénalise déjà ceux qui ne les respectent pas.

A2. Conception, sélection, promotion et distribution de produits et services financiers

Cette section renferme des termes qui doivent être précisés et dont il est question dans le commentaire préliminaire 4, à titre d'exemple : service viable, évaluation minutieuse, etc.

La CADD considère toujours qu'il est souhaitable que l'Autorité reste dans l'élaboration de grands principes et que tous les sous-points de cette section soient retranchés.

La CADD se questionne également sur l'impact qu'aura cette ligne directrice sur certaines pratiques, comme par exemple sur la distribution en ligne. Nous sommes d'avis que cette section laisse beaucoup de questions sans réponses.

La pertinence du passage suivant et sa portée éventuelle laissent songeur et celui-ci devrait être retranché à notre avis:

« Les politiques, procédures et contrôles mis en place devraient permettre notamment : (...) de prévoir les modes de distribution appropriés au produit ou au service en considérant notamment la législation et la réglementation en vigueur et la nécessité ou non d'assurer une prestation de conseil. »

À notre connaissance, aucune législation ou réglementation ne condamne l'utilisation d'un réseau de distribution particulier pour la distribution de produits et services. Une telle condamnation serait d'ailleurs de nature à diminuer indument la concurrence dans le secteur financier au détriment des consommateurs.

Pour ce qui est de la prestation de conseil, nous soumettons qu'il n'y a pas de lien entre celle-ci et le choix du mode de distribution, en autant que ladite prestation de conseil soit assurée. En d'autres termes, il convient de s'assurer que la prestation de conseil est assurée quel que soit le mode de distribution et non d'interdire un mode de distribution donnée sous prétexte qu'on présume que celui-ci ne favorise pas la prestation de conseil.

Nous sommes d'opinion qu'aucun assureur ne voudrait mettre un produit sur le marché qui ne respecterait pas la réglementation ou qui ne serait pas viable. Nous croyons que la « révision diligente » préalable à la mise en marché d'un produit se doit déjà d'être pratiquée dans l'industrie. La CADD se questionne donc sur la pertinence d'insister et d'avoir spécifié cet aspect.

L'obligation de prévoir un suivi du produit ou du service après son lancement pour s'assurer qu'il répond toujours aux besoins des consommateurs ciblés, évaluer la performance des différents modes de distribution utilisés en matière de saines pratiques commerciales ou encore, apporter les correctifs requis, soulève une inquiétude particulière des membres de la CADD en regard de l'application de la ligne directrice aux produits déjà lancés avant sa mise en vigueur.

Nous sommes d'avis que d'imposer une révision complète de l'ensemble des produits d'un assureur sous l'angle des attentes de l'Autorité est « déraisonnable » compte tenu des délais alloués (2 ans) pour la mise en œuvre de la ligne directrice. Si l'intention de l'Autorité est de rendre applicable cette obligation de la ligne directrice à tous les produits lancés et vendus avant la mise en vigueur de la ligne, nous estimons que le délai de mise en œuvre doit être plus long. Une phase transitoire d'au minimum 7 ans nous apparaît plus appropriée dans les circonstances.

A3. Prestation de conseils

Nous croyons que l'énumération de sous-points et d'exemples devrait être retirée du texte.

Dans un autre ordre d'idée, lorsqu'il est question pour l'assureur *« d'exercer un contrôle indépendant a posteriori sur la qualité des conseils, d'apporter les correctifs requis à la prestation de conseils ou d'être en mesure de traiter équitablement les plaintes qui lui sont formulées »,* la notion de contrôle indépendant nous apparaît difficilement réalisable.

En fait, nous croyons que cette attente de l'Autorité ne peut s'appliquer aux assureurs qui donnent directement des conseils (cabinet assureur). Le critère de contrôle indépendant ne pourrait être mis en vigueur qu'avec l'intervention d'un tiers indépendant à l'entreprise, ce qui paraît irréalisable pour un assureur direct.

Il est à noter que les assureurs directs exercent déjà un contrôle immédiat sur la qualification, la certification et la compétence professionnelle des représentants. Ainsi, nous ne voyons pas comment cette disposition pourrait être applicable en l'espèce.

A4. Examen des plaintes et règlement des différends

Cette section est une reprise des obligations prévues aux articles 285.29 et suivants de la *Loi sur les assurances*. L'Autorité ayant déjà préparé et diffusé en 2005 une politique type de traitement des plaintes à l'intention des cabinets inscrits, la pertinence de procéder par l'entremise d'une ligne directrice pour faire valoir certaines attentes nous apparaît discutable.

L'obligation pour l'institution d'établir un processus indépendant et d'identifier une personne responsable de l'examen des plaintes et du règlement des différends implique-t-elle la nomination d'une personne exclusivement dédiée à cette fonction? La taille des institutions ne peut le permettre dans certains cas. Le niveau d'indépendance requis pourrait aussi en souffrir.

Cette section suggère aussi que la politique de traitement des plaintes doit prévoir une confirmation par écrit et sans délai de la réception de la plainte. Or, cette attente nous apparaît difficilement conciliable avec la documentation diffusée par l'Autorité qui indique dans sa politique type de traitement des plaintes un délai de 5 jours ouvrables pour accuser réception de la plainte. La CADD estime que ce délai est toujours opportun afin que les vérifications appropriées puissent être faites dans l'institution quant à savoir si le principe de l'escalade a été respecté et que la plainte en question ne soit, en fait, plutôt une insatisfaction opérationnelle qui n'a pas été traitée au niveau approprié et compétent pour rendre une décision.

A5. Protection des renseignements obtenus des consommateurs

Bien qu'elle reprenne des obligations légales déjà existantes, cette section, comme indiquée précédemment, soulève un questionnement quant à la compétence juridictionnelle de l'Autorité et crée aussi certaines obligations qui ne figurent pas à la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

A titre d'exemple, l'obligation de divulguer à l'Autorité les bris de confidentialité nous apparaît surprenante d'un point de vue d'uniformisation des lois tant du Québec que celles applicables au Canada, car rien dans la loi québécoise n'impose une telle divulgation et la loi fédérale sur la protection des renseignements personnels, quant à elle, prévoit seulement un mécanisme volontaire de divulgation.

Nous croyons aussi qu'il y a double emploi avec les dispositions de la *Ligne directrice sur la gestion intégrée des risques* lorsqu'il est question pour l'institution de prendre les mesures appropriées pour atténuer les probabilités de survenance de ces événements.

Quant à la question de l'usage des renseignements du consommateur et de son consentement, nous nous interrogeons sur la motivation de l'Autorité à considérer un libellé différent de ce qui est déjà prévu à la loi.

Ainsi, le passage référant au consentement dans le projet de ligne directrice n'est pas cohérent avec le libellé de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, et cette incohérence est susceptible d'entraîner une confusion néfaste à l'application même de la loi.

Le passage suivant est extrêmement vague et également susceptible de prêter à confusion, de sorte qu'il devrait être retiré :

« Toutes les mesures nécessaires (...) devraient être prises pour assurer notamment que les renseignements obtenus des consommateurs : (...) ne soient pas utilisés (...) *avec l'objectif d'en tirer avantage*. »

Nous croyons que l'endossement par le conseil d'administration de mesures en matière de protection des renseignements devrait être limité aux politiques et aux programmes de sensibilisation, lesquels constituent les principes et les bases pour la mise en œuvre par la haute direction des procédures qui en découleraient.

ATTENTES SPÉCIFIQUES

ASSURANCES

B3-1. Traitement et règlement des réclamations

Les attentes figurant à cette section sont déjà couvertes par la loi et la réglementation actuelles. Il y a donc une redondance à notre point de vue qui n'a pas sa raison d'être.

À titre d'exemple, la nécessité d'avoir une politique sur le règlement des réclamations apparaît discutable dans la mesure où les délais maximaux de règlement sont déjà prévus aux lois et contrats applicables.

Les attentes prévues à cette section semblent transférer à l'assureur les obligations déontologiques de l'expert en sinistre. Ceci risque de déresponsabiliser l'expert de son rôle et de ses obligations envers les consommateurs.

B6-1. Transferts en bloc d'un volume d'affaires

Cette section reprend les obligations du *Règlement modifiant le règlement sur les renseignements à fournir au consommateur*. La CADD se questionne sur l'utilité de réitérer ces obligations dans une ligne directrice.