

**Commentaires du BAC sur le
Rapport sur l'application de la *Loi
sur les assurances* et de la *Loi sur
les sociétés de fiducie et les
sociétés d'épargne***

Présenté à

Monsieur Nicolas Marceau

***Ministre des Finances et de
l'Économie***

Juin 2013

PRÉAMBULE

Le Bureau d'assurance du Canada

Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) est l'organisme qui représente les sociétés privées d'assurance de dommages. L'industrie de l'assurance de dommages (l'industrie) assume un rôle de premier plan dans l'économie québécoise en permettant à la population de se prémunir contre des sinistres pouvant avoir un impact important sur sa sécurité financière en protégeant son patrimoine.

Elle génère près de 23 000 emplois directs dans le secteur privé au Québec. En 2012, les assureurs de dommages ont versé à leurs assurés québécois plus de 4,6 milliards de dollars afin de les indemniser à la suite d'une perte accidentelle subie par leur véhicule, leur habitation ou leur entreprise, ou suite à une poursuite en responsabilité civile.

INTRODUCTION

Le BAC reçoit positivement le Rapport sur l'application de la *Loi sur les assurances et de la Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* (le Rapport). Il accueille d'autant plus favorablement les propositions de ce rapport puisque bon nombre d'entre elles répondent aux préoccupations qu'il avait exprimées lors de consultations antérieures réalisées par le ministre des Finances (le ministre), dont celle d'harmoniser le libellé des dispositions des lois qui encadrent les assureurs de dommages et qui traitent des mêmes sujets.

Le BAC est heureux de constater que le ministre reconnaît dans son Rapport que le secteur de l'assurance occupe un rôle de premier plan dans l'économie québécoise :

« les secteurs de l'assurance, des sociétés de fiducie et des sociétés d'épargne jouent des rôles névralgiques dans l'économie québécoise en raison des dizaines de milliers d'emplois qu'ils génèrent et des besoins de plus en plus nombreux et variés auxquels ils répondent pour les entreprises et la population québécoise en matière d'épargne, de financement et de protections diverses d'assurance »

Le ministre précise que le Rapport propose des modifications à la *Loi sur les assurances*¹ et à la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*² afin de les tenir à jour pour qu'elles encadrent adéquatement ces industries en évolution. Les modifications législatives proposées visent également à doter l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) de pouvoirs additionnels, notamment pour l'adoption de règlements.

L'industrie ne s'oppose pas au concept d'organisme provincial d'encadrement unique. Elle souhaite cependant que l'Autorité utilise ses pouvoirs de façon à réduire le fardeau réglementaire et le fardeau administratif des assureurs afin d'améliorer leur efficacité opérationnelle, de réduire leurs coûts et de simplifier les procédures sans pour autant diminuer la protection des consommateurs de produits et services financiers.

Le BAC a procédé à l'analyse des 52 propositions. Même s'il est dans l'ensemble satisfait de ces propositions, il formule, dans la PARTIE I, des commentaires sur les propositions avec lesquelles il a des réserves et celles qui nécessitent une clarification. Ainsi, le BAC commente spécifiquement dans cette partie les propositions 1, 2, 10, 13, 17, 19 à 23, 25, 28 et 29, 34, 36 et 37, 39, 41 et 42, 51 et 52.

Le BAC ne commente pas spécifiquement les propositions 3 à 9, 11, 12, 14 à 16, 18, 24, 26 et 27, 30 à 33, 38, 40, 43 à 45, 47, 49 et 50. Il est, en général, en faveur des principes qui font l'objet de ces propositions.

Le BAC n'émet aucun commentaire sur les propositions 35, 46 et 48 car elles ne semblent pas viser les assureurs de dommages.

¹ *Loi sur les assurances*, LRQ, c A-32.

² *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, LRQ, c S-29.01.

Toutefois, le BAC désire se réserver le droit de commenter les libellés des modifications que le législateur pourrait éventuellement apporter aux lois visées par le Rapport pour donner suite aux propositions contenues dans celui-ci, que le BAC ait ou non commenté ces propositions.

Le BAC formule dans la PARTIE II des propositions additionnelles de modifications dont certaines ont déjà fait l'objet de demandes au ministère des Finances. Ces propositions sont destinées à éliminer les irritants contenus dans la *Loi sur les assurances* actuelle ne faisant pas l'objet des propositions du Rapport et visent à améliorer l'efficacité de l'encadrement des assureurs de dommages.

PARTIE I

Modifications proposées dans le Rapport

Commentaires du BAC sur les propositions avec lesquelles il a des réserves et celles qui nécessitent une clarification.

HARMONISATION ET ARRIMAGE AVEC LE CORPUS LÉGISLATIF ENCADRANT LES ASSUREURS, LES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE ET LES SOCIÉTÉS D'ÉPARGNE

PROPOSITION 1

Il est proposé d'harmoniser le libellé des dispositions des lois qui traitent des mêmes sujets et d'intégrer aux lois les dispositions de la *Loi sur les sociétés par actions*³ qui nécessitent des adaptations ou encore qu'il serait utile de reproduire.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC est en accord avec cette proposition puisqu'il juge essentiel que les différentes règles d'encadrement soient harmonisées. Toutefois, il met en garde le législateur d'éviter les doublons et/ou les contradictions avec des dispositions d'autres lois traitant de sujets communs qui régissent également les assureurs de dommages. Il souligne, à titre d'exemple, les règles encadrant la conservation de certains documents et registres contenues dans les lois fiscales, dans les règlements adoptés en vertu de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*⁴ ou dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*⁵.

CONSTITUTION, ORGANISATION, TRANSFERT D' ACTIONS, FUSION, CONTINUATION ET LIQUIDATION

La capitalisation minimale pour la constitution d'une compagnie d'assurance, d'une société de fiducie et d'une société d'épargne

PROPOSITION 2

Il est proposé d'augmenter à 5 millions de dollars l'exigence de capital pour constituer une compagnie d'assurance, une société de fiducie ou une société d'épargne, y incluant le capital-actions requis et le surplus d'apport. L'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) pourra toutefois exiger davantage lorsque les risques identifiés au plan d'affaires le justifieront.

³ *Loi sur les sociétés par actions*, LRQ, c S-31.1.

⁴ *Loi sur la distribution des produits et services financiers*, LRQ, c D-9.2.

⁵ *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, LRQ, c P-39.1.

COMMENTAIRES DU BAC : Cette proposition indique que l'Autorité « *pourra toutefois exiger davantage lorsque les risques identifiés au plan d'affaires le justifieront* ». Le BAC suggère de référer au plan d'affaires plutôt qu'aux risques qui y sont identifiés, car le mot « risques » est trop subjectif. La proposition devrait donc indiquer que l'Autorité « *pourra toutefois exiger davantage lorsque les besoins décrits au plan d'affaires justifient un capital plus élevé* ».

Continuation

PROPOSITION 10

Il est proposé de prévoir un mécanisme allégé de continuation sous juridiction québécoise ou vers une autre juridiction.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC est en accord avec la mise en place d'un mécanisme allégé de continuation sous juridiction québécoise ou vers une autre juridiction. Cependant, l'Autorité devrait s'assurer d'obtenir des autres juridictions (provinciales et fédérale) un mécanisme similaire en faveur des assureurs constitués sous le régime législatif québécois. Le BAC recommande que l'Autorité prenne le leadership pour obtenir auprès des autres régulateurs des mécanismes allégés de continuation sous leur juridiction respective.

Avis d'un actuaire externe indépendant

PROPOSITION 13

Il est proposé de prévoir dans la *Loi sur les assurances* l'obligation de faire évaluer par un actuaire externe indépendant le passif actuariel de chacune des compagnies d'assurance qui veulent fusionner ainsi que celui de la compagnie issue de la fusion.

COMMENTAIRES DU BAC : L'obligation proposée dans cette proposition est différente et plus exigeante que celle imposée par le législateur fédéral dans la *Loi sur les sociétés d'assurances*⁶. De plus, elle ne nous semble pas justifiée.

Contrairement à la proposition 13, l'article 247 de la *Loi sur les sociétés d'assurances* n'impose pas de faire évaluer par un actuaire externe indépendant le passif actuariel de chacune des compagnies qui veut fusionner ainsi que celui de la compagnie issue de la fusion. Le législateur fédéral exige seulement que la convention de fusion, soumise au surintendant pour approbation, soit accompagnée du rapport d'un actuaire indépendant la concernant. Il suffit donc que l'actuaire indépendant se prononce sur la convention de fusion. Pourquoi différer de la législation fédérale et être plus exigeant, alors que la première proposition du Rapport propose l'harmonisation des lois qui traitent des mêmes sujets? Le BAC est d'avis que cette proposition va à l'encontre du principe d'harmonisation des lois.

⁶ *Loi sur les sociétés d'assurances*, LC 1991, c 47.

Il est également d'avis que l'ajout de cette obligation n'est pas justifié car le passif actuariel des compagnies d'assurance sous juridiction québécoise qui veulent fusionner est évalué à deux reprises, par deux personnes différentes : l'actuaire interne et l'actuaire de l'auditeur externe, assurant ainsi une protection adéquate aux assurés. De plus, l'obligation de faire évaluer par un actuaire externe indépendant le passif actuariel entraînera des délais dans le processus de fusion et des coûts supplémentaires.

Il est essentiel que le législateur reconnaisse les mécanismes qui existent déjà et qui protègent adéquatement les assurés tout en répondant aux besoins de l'industrie de l'assurance de dommages.

Dans un but de cohérence législative, le BAC recommande que cette proposition soit remplacée par une disposition similaire à celle qui se retrouve dans la *Loi sur les sociétés d'assurances* afin que les assureurs n'aient pas à se soumettre à deux niveaux d'exigences.

ADMINISTRATION D'UN ASSUREUR, D'UNE SOCIÉTÉ DE FIDUCIE ET D'UNE SOCIÉTÉ D'ÉPARGNE

Les livres, comptes et registres

PROPOSITION 17

Il est proposé de préciser les livres, comptes et registres qui doivent être conservés au siège de l'institution financière.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC n'est pas en désaccord avec cette proposition. Il veut simplement recommander au législateur de considérer que la conservation de ces livres, comptes et registres peut se faire sur des supports autres que papier étant donné l'utilisation plus marquée et l'évolution des nouvelles technologies de l'information.

Contenu de certains livres et documents et leur accès

PROPOSITION 19

Il est proposé de préciser à qui l'accès à certains livres ou documents est réservé et les conditions qui peuvent être applicables pour l'utilisation de leur contenu.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC est en accord avec cette proposition. Toutefois, il insiste pour que l'accès aux renseignements qui apparaissent dans ces livres et documents soit réservé aux personnes qui y ont accès en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, et que les conditions qui seront applicables pour l'utilisation de leur contenu soient les mêmes que celles déjà prévues dans ces lois, sans aller au-delà. Le BAC juge essentiel que les différentes règles d'encadrement soient harmonisées afin d'éviter que les assureurs de dommages soient soumis à deux niveaux d'exigences.

Délais de conservation de certains documents

PROPOSITION 20

Il est proposé de fixer, pour la détention des états financiers et rapports annuels, un délai de conservation de six ans suivant la fin de l'exercice auquel ils se rapportent. Il en sera de même pour les dossiers de réclamations d'assurance déjà réglées.

COMMENTAIRES DU BAC : Cette proposition nous paraît peu utile et elle risque d'engendrer de la confusion et des problèmes de concordance avec d'autres lois qui régissent déjà la détention et la conservation de ces documents et dossiers.

En effet, en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, l'Autorité peut par règlement déterminer les règles relatives à l'utilisation, à la conservation et à la destruction des dossiers, livres et registres que les assureurs de dommages doivent tenir.

De fait, le *Règlement sur la tenue et la conservation des livres et registres*⁷, adopté en vertu de cette loi, impose une période de conservation de cinq ans, à compter de leur fermeture, pour les livres et registres que les assureurs doivent tenir et une période de conservation de cinq ans pour les dossiers clients, à compter de la fermeture du dossier du client. Dans la mesure où la quasi-totalité des assureurs faisant affaires au Québec sont également inscrits à titre de cabinets, il est peu utile de prévoir des délais de conservation dans la *Loi sur les assurances*, a fortiori si ces délais diffèrent de ceux prévus dans la réglementation actuelle.

L'article 230(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁸ oblige les contribuables qui exploitent une entreprise au Canada à conserver les livres et registres nécessaires au calcul de l'impôt sur le revenu dont ils sont redevables pendant au moins six ans. Une obligation similaire est prévue pour l'impôt sur le revenu du Québec⁹ et dans les lois relatives aux taxes de vente (*Loi sur la taxe d'accise*¹⁰ et la *Loi sur la taxe de vente du Québec*¹¹).

En ce qui concerne les dossiers de réclamations, ceux-ci sont également assujettis à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*¹² dans la mesure où ces dossiers contiennent des renseignements personnels. Le BAC est d'avis que c'est cette dernière législation qui doit prévoir les règles relatives à la conservation des renseignements personnels et non la *Loi sur les assurances*, le cas échéant.

Compte tenu de ce qui précède, le BAC croit que la réglementation actuelle en matière de détention et de conservation de documents est suffisante et qu'il ne serait guère utile, voire nuisible, d'ajouter des dispositions à cet égard dans la *Loi sur les assurances*. Dans l'éventualité où le gouvernement souhaiterait tout de même aller de l'avant avec cette idée, le BAC suggère que les délais s'harmonisent

⁷ *Règlement sur la tenue et la conservation des livres et registres*, Chapitre D-9.2, r 19, art. 13-15.

⁸ *Loi de l'impôt sur le revenu*, LRC 1985, c 1 (5e suppl).

⁹ *Loi sur l'administration fiscale*, LRQ, c A-6.002 à l'art 35.1.

¹⁰ *Loi sur la taxe d'accise*, LRC 1985, c E-15 à l'art 98.1.

¹¹ *Loi sur la taxe de vente du Québec*, LRQ, c T-0.1 à l'art 450.0.12.

¹² *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, LRQ, c P-39.1 à l'art 12.

avec ceux prévus dans la réglementation actuelle, de manière à éviter la confusion et à permettre aux institutions financières une gestion plus efficace de la détention et de la conservation des documents.

La composition du conseil d'administration – exigences de citoyenneté et de résidence

PROPOSITION 21

Il est proposé de remplacer les règles actuelles en matière de composition du conseil d'administration d'une compagnie d'assurance, d'une société de fiducie ou d'une société d'épargne par l'obligation que la majorité des administrateurs réside au Canada.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC est en accord avec la proposition de modifier les règles actuelles en matière de composition du conseil d'administration, pourvu que les exigences de citoyenneté et de résidence soient harmonisées avec celles de l'article 167 de la *Loi sur les sociétés d'assurances*.

La règle de l'article 167 stipule que la « majorité des administrateurs doivent au moment de leur élection ou nomination être des résidents canadiens ».

La composition du conseil d'administration – la proportion des dirigeants et employés

PROPOSITION 22

Il est proposé que lorsqu'une filiale est la propriété exclusive de la compagnie mère qui est elle-même une institution financière, les employés et dirigeants de la compagnie mère et de la filiale puissent siéger au conseil d'administration de cette dernière, mais qu'ils ne puissent représenter 50 % ou plus des administrateurs.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC est en accord avec la règle limitant le nombre d'employés et de dirigeants sur le conseil d'administration lorsque la filiale est une institution financière. Il comprend que cette limitation ne s'applique pas à une filiale qui n'est pas une institution financière. Par contre, si la lecture de la proposition 22 s'avère erronée à cet égard, le BAC recommande de préciser spécifiquement que cette limitation ne s'applique pas aux filiales qui ne sont pas des institutions financières.

PROPOSITION 23

Il est proposé de préciser dans les lois que le comité de vérification d'une institution financière et celui de son actionnaire unique qui est aussi une institution financière peuvent être composés des mêmes personnes.

COMMENTAIRES DU BAC : La proposition vise le comité de vérification d'une compagnie mère et de sa filiale qui sont toutes les deux des institutions financières. Le BAC recommande d'étendre la règle pour :

- qu'elle s'applique aux filiales entre elles, et ce, dans le but d'harmoniser la *Loi sur les assurances* avec la législation fédérale. Il nous semble que le *Règlement sur les personnes physiques membres d'un groupe (sociétés d'assurances)*¹³, adopté en vertu de l'article 170 de la *Loi sur les sociétés d'assurances* permet cette possibilité puisque l'article 3 de ce règlement, qui porte sur les cas où une personne physique fait partie du groupe d'une société, ne vise pas les administrateurs de filiales.
- qu'elle s'applique également au comité de déontologie. Le BAC recommande que les mêmes personnes puissent siéger à la fois aux comités de vérification et de déontologie, faisant ainsi bénéficier ces derniers de l'expertise et de l'expérience de personnes ayant une vision globale. Puisque les lois actuelles exigent que les conseils d'administration des compagnies d'assurance soient composés en grande partie d'administrateurs indépendants, il n'y a pas de raisons de douter de l'impartialité de ces administrateurs et d'exiger que les compagnies d'assurance forment des comités de vérification distincts, et ce même dans l'éventualité où les compagnies d'assurance auraient des intérêts potentiellement divergents. L'exigence d'avoir des conseils d'administration constitués en grande partie d'administrateurs indépendants assure une certaine impartialité et fait en sorte que les mêmes administrateurs peuvent siéger au comité de vérification et au comité de déontologie.

Les pouvoirs du conseil d'administration qui ne peuvent être délégués

PROPOSITION 25

Il est proposé de préciser dans les lois les pouvoirs dévolus au conseil d'administration qui ne peuvent être délégués.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC est en accord avec cette proposition, sous réserve toutefois des règles qui peuvent régir ou encadrer ces pouvoirs dans des lois privées qui ont créé certaines compagnies d'assurance.

La politique de rémunération des administrateurs

PROPOSITION 28

Il est proposé de préciser que la résolution spéciale ou le règlement concernant la rémunération doit inclure toutes les sommes versées à un administrateur, peu importe le motif pour lequel elles sont versées.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC est en désaccord avec la proposition 28, car cette exigence, qu'il considère par ailleurs imprécise, n'apparaît pas dans la législation fédérale avec laquelle il souhaite que

¹³ *Règlement sur les personnes physiques membres d'un groupe (sociétés d'assurances)*, DORS/92-326 à l'art 3.

la loi provinciale s'harmonise. De plus, cette proposition aura pour effet de rendre encore plus difficile le recrutement d'administrateurs compétents. Le BAC recommande le retrait de cette proposition.

Saine gouvernance et conformité

PROPOSITION 29

Il est proposé de prévoir que les membres du conseil d'administration sont expressément tenus de veiller au respect des lois applicables.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC recommande le retrait de cette proposition. Sa mise en application n'est pas réaliste puisque la gestion quotidienne d'une compagnie d'assurance ne relève pas du conseil d'administration, mais de la haute direction. D'ailleurs, l'Autorité reconnaît clairement dans ses lignes directrices que le rôle du conseil d'administration consiste à superviser la gestion effectuée par la haute direction et à s'assurer que l'institution financière respecte les exigences des lois qui la régissent.

La Ligne directrice sur la gouvernance, publiée en avril 2009 précise, entre autres, que :
« *Le conseil d'administration est responsable de superviser la gestion effectuée par la haute direction. Il doit donc s'assurer de la mise en place des divers dispositifs nécessaires à l'atteinte d'une saine gouvernance et voir à leur efficacité. Le conseil d'administration doit également prendre connaissance des rapports pertinents découlant de l'application de ces dispositifs* »

Selon la Ligne directrice sur la conformité (principe #3), publiée en août 2009, « *Le conseil d'administration et la haute direction sont ultimement responsables de voir à ce que l'institution financière soit en conformité continue avec les exigences légales, réglementaires et normatives. Ils devraient établir et maintenir un cadre de gestion de la conformité. Ils devraient également s'assurer que les politiques et procédures constituant le cadre de gestion de la conformité soient appropriées et qu'elles soient suivies. Le conseil d'administration devrait notamment approuver le contenu du cadre de gestion de la conformité et veiller à ce que le cadre de gestion de la conformité soit établi et maintenu de façon adéquate;* »

Les responsabilités du conseil d'administration étant clairement établies dans ces deux lignes directrices, il nous apparaît redondant et inutile d'y faire référence une fois de plus dans la *Loi sur les assurances*.

LES PLACEMENTS

Placements immobiliers

PROPOSITION 34

Il est proposé de permettre à une institution financière de détenir directement n'importe quelle proportion de l'avoir ou des droits de vote d'une personne morale qui exerce ses activités exclusivement dans le secteur immobilier en autant que cette institution financière et les personnes morales qu'elle contrôle en détiennent ensemble le contrôle.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC se réjouit de l'abolition des limites de placement exprimée dans la proposition 34. Il propose cependant de ne pas limiter cet assouplissement aux investissements dans l'immobilier, et de l'étendre plutôt aux investissements dans d'autres secteurs d'activité. Les obligations que la *Loi sur les assurances* impose aux assureurs de dommages en matière de placements justifient d'étendre cet assouplissement aux investissements dans n'importe quel secteur d'activité. De fait, les assureurs se sont dotés de politiques de gestion des risques. Le BAC rappelle qu'ils ont l'obligation d'exercer leurs pouvoirs de placement avec prudence et diligence et qu'ils doivent se conformer à des pratiques de gestion saines et prudentes relativement à leurs placements (article 244 de la *Loi sur les assurances*).

Les placements dans une société en commandite

PROPOSITION 36

Il est proposé de prévoir dans la *Loi sur les assurances* une disposition qui permettrait à une ou plusieurs institutions financières membres d'un groupe financier d'investir dans des proportions variables dans une société en commandite dont le commanditaire et le commandité feraient également partie du même groupe financier.

COMMENTAIRES DU BAC : Actuellement, les assureurs de dommages investissent dans les sociétés en commandite à titre de commanditaires et non de commandités, car ils ne veulent pas s'immiscer dans la gestion de la société en commandite. Compte tenu de cette réalité, le BAC s'interroge sur l'impact de cette proposition et de son arrimage avec les articles 2236 et 2244 du Code civil du Québec¹⁴. Le BAC suggère que la proposition 36 soit modifiée pour se lire comme suit :

« Il est proposé de prévoir dans la *Loi sur les assurances* une disposition qui permettrait à une ou plusieurs institutions financières membres d'un groupe financier d'investir dans des proportions variables dans une société en commandite à titre de commanditaires ».

¹⁴ *Code civil du Québec*, LRQ, c C-1991.

Constitution requise d'une filiale

PROPOSITION 37

Il est proposé de permettre à l'Autorité des marchés financiers d'exiger d'une institution financière qu'elle constitue une filiale lorsqu'elle est d'avis que l'exercice de cette activité, en raison de sa nature ou de son ampleur par rapport aux autres activités de la société, rend inefficace l'application de normes de surveillance et de contrôle.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC ne fait aucun commentaire pour l'instant sur la proposition 37. Il se réserve le droit de commenter le libellé de la modification qui pourra éventuellement être apportée à la loi pour donner suite à cette proposition.

Gestion optimale des placements et titrisation, opération de couverture sur produits dérivés.

PROPOSITION 39

Il est proposé de préciser dans les lois que les institutions peuvent donner des biens en garantie :

- pour les besoins de programmes de titrisation;
- pour les contrats de dérivés.

Des limites quantitatives et qualitatives quant aux biens pouvant être donnés en garantie à ces fins pourraient au besoin être imposées par règlement.

COMMENTAIRES DU BAC : Quoique les programmes de titrisation et les contrats dérivés soient peu utilisés en assurance de dommages, le BAC est en accord avec la proposition 39, qui constitue un progrès par rapport aux limites qui sont actuellement imposées aux institutions financières quant à leur capacité de donner des biens en garantie. Si, à l'avenir, le législateur entend imposer des limites quantitatives et qualitatives quant aux biens pouvant être donnés en garantie à ces fins, le BAC souhaite pouvoir commenter les propositions qui seront soumises par règlement avant leur adoption.

MESURES DE PROTECTION DU PUBLIC ET POUVOIRS DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Élargissement des pouvoirs d'intervention de l'Autorité lorsqu'une société de fiducie, une société d'épargne ou un assureur font partie d'un conglomérat financier

PROPOSITION 41

Il est proposé :

- d'harmoniser les différents pouvoirs de l'Autorité à l'égard d'une société mère et de ses filiales, tant pour les assureurs que pour les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne;

- de préciser clairement dans les lois que l'institution financière régie doit fournir à l'Autorité les informations concernant les différentes constituantes d'un conglomérat pour permettre à celle-ci de s'assurer du respect des lois;
- d'insérer dans les lois une disposition qui permet à l'Autorité de demander directement des renseignements ou des documents d'une filiale ou encore de la société qui possède le contrôle d'une institution financière qui détient un permis émis par elle lorsque la solvabilité de cette dernière est en cause. De plus, l'Autorité devrait aussi avoir le pouvoir de faire enquête lorsqu'elle a des raisons de croire que des infractions aux lois sont commises.

COMMENTAIRES DU BAC : Le pouvoir d'intervention auprès des filiales et des entreprises de contrôle nécessite des éclaircissements, particulièrement lorsque les filiales et les entreprises de contrôle en question sont des assureurs ou des institutions financières constitués en vertu de la loi fédérale ou de la loi d'une autre province. Dans un tel cas, il est souhaitable que l'Autorité maintienne et accroisse sa collaboration avec le ou les régulateurs concernés afin de gérer la situation de manière concertée et cohérente. L'absence d'une telle collaboration risque de s'avérer nuisible, et ce, tant pour l'institution financière concernée que pour les clients québécois. Le BAC aurait souhaité que le document de consultation reconnaisse spécifiquement et promeuve la nécessité pour l'Autorité de collaborer avec les autres régulateurs et de jouer un rôle de chef de file à cet égard.

Il est intéressant de noter que la proposition 47 reconnaît le principe voulant que les réassureurs devraient être exemptés d'un fardeau réglementaire indu parce qu'ils font déjà l'objet d'un encadrement auprès de leur juridiction d'origine. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les assureurs constitués en vertu de la loi fédérale ou de la loi d'une autre province canadienne?

Adoption de dispositions réglementaires

PROPOSITION 42

Il est proposé de confier à l'Autorité des marchés financiers l'adoption de la plupart des règlements. Ces règlements seraient approuvés, avec ou sans modifications, par le ministre. Les règlements concernant les droits et tarifs ainsi que ceux ayant un impact sur le champ d'application des lois demeureraient soumis à une approbation gouvernementale.

Commentaires du BAC : L'Autorité se voit conférer par le biais de la proposition 42 des prérogatives législatives qui, de l'avis du BAC, relèvent du ministre. Par ailleurs, si cette proposition est faite dans le but d'améliorer le processus interne actuellement établi entre l'Autorité et le ministre en matière de réglementation, le BAC ne voit pas d'objection à ce que l'adoption de la plupart des règlements soit confiée à l'Autorité, à la condition toutefois que les assureurs de dommages soient consultés avant que ces règlements ne soient soumis au ministre pour approbation et qu'ils puissent faire des représentations auprès du ministre.

ÉLIMINATION D'IRRITANTS ET MODIFICATIONS DIVERSES

Autres dispositions abrogées ou modifiées

PROPOSITION 51

Il est proposé :

- d'apporter les modifications qui découlent de l'évolution de la terminologie financière au Canada depuis quelques années;
- de cesser la publication de certaines informations à la Gazette officielle du Québec.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC ne peut pas présentement se prononcer sur la proposition 51 car elle ne précise pas quels sont les renseignements et informations dont la publication dans la Gazette officielle ne serait plus requise. Il désire obtenir des précisions à ce sujet aux fins de se prononcer sur cette modification. Il émet toutefois la crainte que cette proposition ait pour effet de doubler la vigie réglementaire.

RESTRUCTURATION DES LOIS

PROPOSITION 52

Il est proposé de procéder à une restructuration de la *Loi sur les assurances* et de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* pour en faciliter la consultation et les rendre plus conviviales en séparant les dispositions de nature administrative de celles portant sur la surveillance et les pouvoirs d'intervention de l'Autorité des marchés financiers.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC est en accord avec le principe énoncé dans la proposition 52. Il réserve toutefois ses commentaires sur le regroupement et les thèmes qui seront proposés dans le cadre de la révision de la *Loi sur les assurances*.

PARTIE II

Propositions additionnelles de modifications

Le BAC formule des propositions additionnelles de modifications dont certaines ont déjà fait l'objet de demandes au ministre des Finances. Ces propositions sont destinées à éliminer les irritants contenus dans la *Loi sur les assurances* actuelle, et visent à améliorer l'efficacité de l'encadrement des assureurs de dommages tout en respectant les principes fondamentaux entourant la protection du consommateur. Ces propositions visent les articles suivants de la *Loi sur les assurances* que nous avons regroupés par thème.

POUVOIRS ET ACTIVITÉS D'UNE COMPAGNIE D'ASSURANCE

CHAPITRE I.1 OBJETS ET POUVOIRS

SECTION I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

33.1. *Outre les activités d'assurance, une compagnie d'assurance a pour objet de fournir des produits et services financiers conformément à la loi.*

Une compagnie d'assurance peut recevoir, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'autorisation ou l'intervention de quiconque, des dépôts d'argent d'un mineur et d'une personne qui n'a pas la capacité juridique de contracter.

Les dispositions du présent article prévalent sur toute disposition de la charte ou des statuts d'une compagnie d'assurance.

33.2. *Pour l'application de l'article 33.1, le crédit comprend toute forme de financement ou de cautionnement.*

33.2.1. *Une compagnie d'assurance peut aussi exercer les activités que seule une société de fiducie peut exercer en vertu de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* (chapitre S-29.01) et qui sont autorisées par règlement du gouvernement.*

Le règlement peut également prévoir les cas et les conditions d'exercice de telles activités.

33.2.2. *Le gouvernement peut autoriser une compagnie d'assurance à exercer une activité qui ne lui est pas interdite par la loi et qu'il considère utile pour l'intérêt du public, lorsque cette activité ne se rapporte pas à la réalisation de ses objets.*

Il peut interdire à une compagnie d'assurance d'exercer une activité qui se rapporte à la réalisation de ses objets mais qui n'est pas expressément autorisée par la loi.

33.3. Lorsqu'une activité autre que l'assurance génère plus de 2 % des revenus bruts d'une compagnie, le ministre peut requérir que celle-ci constitue une filiale pour exercer cette activité.

COMMENTAIRES DU BAC : Ces articles font référence aux pouvoirs et aux activités que les assureurs de dommages peuvent exercer. Il est cependant difficile de cerner leur portée sans avoir à se référer à d'autres chapitres de la *Loi sur les assurances* ou de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*. Le BAC recommande d'intégrer au *Chapitre 1.1 – Objets et pouvoirs* l'ensemble des pouvoirs et des activités que les assureurs de dommages peuvent exercer, et ce, aux fins d'en faciliter le repérage et, ultimement, le respect.

Le BAC souhaite que les assureurs de dommages puissent exercer d'autres activités que celles qui sont actuellement autorisées par la *Loi sur les assurances*. Les lois qui encadrent l'industrie de l'assurance de dommages au Québec ne doivent pas être un frein à une saine concurrence et au développement de nouveaux produits et services, mais plutôt faire en sorte de les encourager. Plus de flexibilité à ce niveau ne peut que bénéficier aux consommateurs.

Puisque le Rapport vise à harmoniser les dispositions des lois qui traitent des mêmes sujets, le BAC recommande que les assureurs de dommages aient la même capacité qu'une personne physique et que la *Loi sur les assurances* soit harmonisée avec la *Loi sur les sociétés d'assurances* qui prévoit à l'article 15 que « la société a, sauf indication contraire et sous réserve des autres dispositions de la présente loi, la capacité d'une personne physique ».

TRANSACTIONS AVEC DES PERSONNES INTÉRESSÉES

SECTION V

TRANSACTIONS AVEC DES PERSONNES INTÉRESSÉES ET AVEC DES PERSONNES LIÉES AUX ADMINISTRATEURS ET DIRIGEANTS

285.24. *Un contrat de services entre un assureur et une personne intéressée doit être fait à des conditions avantageuses pour l'assureur ou tout au moins compétitives.*

Approbaton du contrat.

Un tel contrat doit également être approuvé par le conseil d'administration de l'assureur qui prend avis du comité de déontologie, à moins qu'il n'implique que des sommes minimes.

Contestation.

En cas de contestation, il appartient à l'assureur de démontrer que le contrat de services auquel il est partie répond aux exigences prescrites.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC suggère que cet article soit clarifié pour préciser qu'il vise exclusivement des contrats importants, dont la matérialité serait établie par les assureurs dans leurs politiques. Il recommande d'harmoniser cette disposition avec la ligne directrice E-6, intitulée *Critères d'importance, applicables aux opérations avec des apparentés*, émise en mai 1999 par le Bureau du surintendant des institutions financières. Cette ligne directrice précise quels sont les critères d'importance pour les opérations avec apparentés. Elle indique clairement quels sont les seuils par opération et les seuils globaux, et ce, en fonction des types d'opérations.

OBLIGATIONS DE DIVULGATION

SECTION III **OBLIGATIONS DE DIVULGATION**

Obligations de divulgation

285.8. *Tout administrateur d'un assureur qui a un intérêt qui est en conflit avec celui de l'assureur doit, sous peine de destitution de ses fonctions, dénoncer son intérêt, s'abstenir de voter sur toute question reliée à cet intérêt et éviter d'influencer la décision s'y rapportant. Il doit également se retirer de la réunion pour la durée des délibérations et du vote relatifs à cette question.*

Toute autre personne qui occupe des fonctions de dirigeant et qui a un tel intérêt doit, sous peine de destitution de ses fonctions, dénoncer par écrit son intérêt à l'assureur. En outre, elle ne doit en aucune façon tenter d'influencer la décision des administrateurs.

COMMENTAIRES DU BAC : Le BAC recommande que cet article soit harmonisé avec les articles 211(1) et 212(1) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, qui précisent les règles applicables aux administrateurs et dirigeants en matière de divulgation d'intérêts, ce qui facilitera leur interprétation et leur respect.

RABAIS DE PRIME

CHAPITRE XII

Dispositions pénales – Rabais de prime

406.2. *Un assureur qui directement ou indirectement accorde un rabais sur la prime convenue dans une police d'assurance à une personne assurée ou demandant une assurance, qui convient avec elle d'un autre mode de paiement de cette prime que celui prévu par la police ou qui rend la conclusion d'un contrat conditionnelle à la conclusion d'un autre contrat, commet une infraction.*

Annulation du contrat.

Le contrat par lequel un produit est acquis conditionnellement à la conclusion d'un autre contrat est en outre annulable dans les 10 jours où il est conclu, par avis transmis par courrier recommandé ou certifié.

Réduction à un assuré.

Le paiement d'avantages stipulés dans la police, la réduction accordée à un assuré pour l'acquisition de plus d'un produit financier de cet assureur ou du groupe financier dont il fait partie ou la compensation dont bénéficie un employé de l'assureur pour les services qu'il lui rend à ce titre, bien qu'il en soit également l'assuré, ne constitue pas un rabais de prime visé dans le premier alinéa.

COMMENTAIRES DU BAC : Cet article n'a jamais favorisé les consommateurs. Il a plutôt comme conséquence d'alimenter les conflits entre les assureurs et leurs distributeurs, lesquels tentent d'étendre leurs champs d'intervention.

Les assureurs de dommages ne consentent pas des rabais de primes susceptibles de mettre en péril leur solidité financière. Ils sont soumis à des règles de solvabilité strictes, lesquelles leur ont permis d'affronter, sans l'aide du gouvernement, la récente crise financière mondiale.

Le BAC croit que la forte concurrence qui règne dans le marché québécois de l'assurance de dommages, combinée aux règles de solvabilité strictes qui régissent les assureurs de dommages et aux directives émises par l'Autorité en matière de pratiques commerciales, écartent le risque d'une guerre des prix des produits et services d'assurance de dommages et jouent en faveur des consommateurs, qui peuvent se procurer des produits d'assurance à des prix concurrentiels et très abordables.

Considérant ce qui précède, et considérant plus spécifiquement les outils mis en place par le gouvernement et l'Autorité pour mesurer et contrôler la solvabilité des assureurs de dommages, le BAC croit que les assureurs de dommages ne devraient pas être assujettis à l'article 406.2. Il recommande au législateur de mentionner spécifiquement que cet article ne s'applique pas à eux.

TEXTE DES AVENANTS ET APPROBATION PAR L'AUTORITÉ

CHAPITRE XIV RÈGLEMENTS ET FORMULES

Formulaires – approbation

422.0.1. *Malgré le deuxième alinéa de l'article 422, un avenant peut être joint à des polices d'assurance relatives à la propriété des véhicules automobiles ou à leur utilisation afin de prévoir des conditions qui ne sont pas approuvées par l'Autorité, dans la mesure où celles-ci sont stipulées seulement à l'avantage des assurés.*

L'assureur transmet le texte de l'avenant à l'Autorité avant de l'offrir.

COMMENTAIRES DU BAC : Le Bulletin émis par l'Autorité le 18 janvier 2008 (Vol. 5, n° 2) semble trop contraignant. Il limite l'adoption de stratégies d'affaires permettant aux assureurs de se démarquer ou d'offrir des produits d'assurance qui conviennent à une clientèle particulière.

En matière de risques des entreprises, les assureurs automobiles doivent être en mesure d'offrir des produits d'assurance qui correspondent aux besoins d'une clientèle souvent spécialisée ou œuvrant dans des secteurs spécifiques. Si l'assureur, à cause de contraintes imposées par la loi, ne peut offrir un tel produit spécialisé, le client s'adressera à un assureur étranger, qui sera, lui, en mesure de répondre à ses besoins.

Le BAC recommande que cet article soit modifié afin de donner plus de souplesse aux assureurs automobiles pour leur permettre de satisfaire les besoins de leurs clients si, de façon générale, l'avenant est à l'avantage du client. Le BAC croit que le mot « seulement » devrait être retiré. Un avenant pourrait contenir une exclusion sans constituer un désavantage pour un client si, de façon générale, il est à son avantage. Un tel changement aurait l'avantage de favoriser l'émergence de produits innovateurs au bénéfice des assurés québécois.

CONCLUSION

Le BAC tient à remercier le ministre des Finances et de l'Économie pour l'invitation qui lui a été faite de présenter ses commentaires sur le Rapport.

Le BAC accueille favorablement les propositions du Rapport qui répondent aux préoccupations des assureurs de dommages, soit celles d'harmoniser et d'arrimer les dispositions des lois qui les encadrent ainsi que celle de favoriser le concept d'organisme d'encadrement unique. Par contre, le BAC considère que certains ajustements doivent être apportés aux propositions du Rapport afin de réduire véritablement le fardeau administratif des assureurs de dommages et de rendre l'encadrement moins lourd et moins complexe. Il demande également au ministre de tenir compte des propositions additionnelles de modifications qu'il a formulées.

Pour l'industrie de l'assurance de dommages, la recette est simple : faire en sorte que l'encadrement des assureurs soit unifié et simplifié, sans dédoublement de formalités et selon une réglementation qui prend en compte les spécificités de cette industrie. L'intérêt des consommateurs serait mal servi par une augmentation du fardeau réglementaire des assureurs de dommages qui aurait comme seul résultat de freiner la compétitivité et l'innovation. L'industrie de l'assurance de dommages a toujours fait preuve de responsabilisation et d'autoréglementation. Le BAC souhaite que ces initiatives soient reconnues par le ministre des Finances et de l'Économie.