

# COMMENTAIRES ET SUGGESTIONS D'AMENDEMENTS À LA LOI SUR LES ASSURANCES

## INTRODUCTION

Depuis 1984, le soussigné a agi exclusivement comme conseiller juridique interne pour certains assureurs de personnes (La Laurentienne et SSQ) ainsi que comme conseiller juridique externe pour plusieurs autres (Sherbrooke Vie L'Alternative, L'Entraide, L'Union-Vie, Croix Bleue du Québec (Canassurance) et à l'occasion pour AXA LM et AXA Corporate Solutions (France), Médavie et Humania). À ce titre, il lui a été donné de participer activement à la vie corporative de ces assureurs et de présenter à l'Assemblée Nationale une bonne dizaine de projets de loi d'intérêt privé pour modifier leurs statuts et cela, sans compter les différentes modifications qui ne nécessitaient que l'accord du ministre responsable de l'application de la *Loi sur les Assurances* et différents mémoires présentés pour des corporations sans but lucratif (notamment le Regroupement des conseillers en assurance collective du Québec – RCASQ) sur les différents projets de loi sur la Distribution des produits et services financiers de même que sur la création de cette entité que l'on appelle maintenant *l'Autorité des marchés financiers*. Cette expérience et les nombreux échanges avec d'autres partenaires de l'industrie en ont assurément fait un observateur attentionné de l'industrie

Compte tenu que les commentaires et suggestions qui suivent sont effectués à titre purement personnel, ils se restreindront aux observations particulières effectuées au cours de ces trente dernières années et seront succincts. Le texte qui suit n'engage que son signataire et si besoin est, je demeure à votre disposition pour en discuter ou ajouter des précisions ou exemples au besoin.

D'autre part, si le style peut vous apparaître critique, je le considère quant à moi un peu comme le souhait d'un vent nouveau en provenance d'un observateur patient, mais parfois frustré.

## ARTICLES PERTINENTS COMMENTÉS OU À REVOIR

### Article 10 – Premier article sur les pouvoirs de l'AMF : Commentaires généraux

Comme j'ai eu le plaisir d'effectuer ou d'appuyer les démarches de plusieurs assureurs depuis 1984, j'ai aussi constaté l'évolution du régulateur, de l'*IGIF* au *Bureau des services financiers* puis à *l'Autorité des marchés financiers*. Malheureusement, comme la grande majorité des assureurs j'ai constaté avec ces différents changements une augmentation importante et trop souvent exagérée de la bureaucratie de surveillance. Les lignes directrices pleuvent tellement qu'elles prennent depuis plusieurs années une importance injustifiée par rapport à l'administration quotidienne. Il n'y a qu'à consulter le spaghetti du Schéma des lignes directrices publié par l'AMF le 20 juin 2013 pour s'en convaincre. (Copie jointe en annexe)

Tout n'était pas parfait avec l'IGIF ou avec le *Bureau des services financiers*, mais lors de nos discussions et représentations de l'époque, nous savions que notre régulateur nous accordait une écoute d'ouverture. C'était comme si nous avions l'impression, lorsqu'on en rencontrait les différents intervenants, de nous faire dire « qu'est-ce qu'on peut faire pour vous aider à vous développer ? » Aujourd'hui, c'est tout le contraire, surtout pour les petits et moyens assureurs qui sentent clairement un rapport de forces oppressant... Lorsqu'on rencontre l'AMF on a l'impression de rencontrer un préfet de discipline... plutôt qu'un surveillant accompagnateur, comme il devrait l'être d'autant plus que ce sont les assureurs qui majoritairement en défraient les coûts... Le principe de base d'une taxation est la représentation : « No taxation without representation ». Cette règle de base est totalement absente depuis les dernières années.

Les assureurs ont malheureusement fait les frais du scandale Norbourg, même s'ils n'y étaient aucunement impliqués et malgré le fait qu'il n'y a jamais eu de cas un brin similaire chez les assureurs au Québec.

Au Québec, malgré de petits soubresauts bien contrôlés avant la venue de l'AMF, l'industrie de l'assurance constitue depuis des décennies un fer de lance de notre économie. Malheureusement, le royaume de la petite et moyenne entreprise dans l'assurance est beaucoup trop pris à partie par l'extrême surveillance et le zèle acharnés de nos régulateurs à hausser constamment les exigences de conformité non adaptées.

Depuis la création de l'AMF, mais sans qu'elle en soit responsable dans ce cas, les assureurs ont rencontré des problèmes colossaux. D'abord il y a eu la chute des taux d'intérêt alors que les produits d'assurance de personnes sont généralement appariés pour le long et même le très long terme et d'un autre côté les assureurs ont connu les nouvelles normes comptables IFRS pour lesquels ils ont dû mettre des efforts inouïs de compréhension et payé des frais importants, sans beaucoup de chance de pouvoir se rattraper particulièrement en ce qui concerne les taux d'intérêt. Ils ont besoin d'un peu d'air frais pour faire face à toutes les nouvelles contraintes. Pour ajouter à la tempête parfaite, les marchés financiers publics ont aussi connu des soubresauts sans précédent.

En général, le personnel de l'AMF possède d'excellentes qualifications professionnelles, mais il lui manque souvent une expérience pratique qui permettrait de créer un encadrement positif. De ce côté, l'évolution et les changements d'organisme de même que certaines difficultés de croissance ont fait perdre plusieurs éléments positifs et importants du personnel. Heureusement, certains d'entre eux ont été récupérés au Ministère des Finances. La tendance aujourd'hui pour plusieurs assureurs est de considérer malheureusement l'AMF comme un policier... Cela ne devrait pas être ainsi, car la Terreur et l'intolérance ne créent rien de valable ni de durable.

Il convient de se rappeler que les plus petites sociétés d'assurance sont en général propriété québécoise et canadienne, mais les coûts reliés à l'acharnement bureaucratique sans discernement auprès de ces compagnies sont à leur détriment et à celui du Québec entier et favorisent les grosses sociétés étrangères. Une nouvelle réduction à moyen terme de la compétitivité ou même de la pérennité des petites sociétés réduirait l'offre d'assurance indépendante auprès des québécois et l'expertise financière multisectorielle de haut niveau.

Il va de soi que l'on ne peut pas toujours recruter des compétences d'expérience dans une industrie dans le privé mais au moins on devrait rendre obligatoire un cours 101 de sensibilité et de compréhension réaliste des affaires.

Constatant ce changement d'attitude nullement justifié par l'historique des assureurs au Québec, j'en ai passé la remarque à quelques occasions à Jean St-Gelais, alors président-directeur général, et lui avais même suggéré de créer un poste de développement des affaires pour les assureurs ou encore une sorte d'ombudsman. Il est plus que temps de renverser la vapeur et de considérer les assureurs comme une importante force vive de notre économie et un partenaire de recherche de solution. Trop souvent les administrations des assureurs sont confrontées à des diktats en provenance de personnes bien intentionnées, mais qui n'ont aucune expérience terrain.

Force aussi est de constater que les pouvoirs de l'AMF ont été considérablement renforcés au cours des années et nous n'avons pas l'impression que c'est pour le mieux du moins pour l'assurance. À titre d'exemple, en aucun cas l'autorité devrait être à la fois juge et partie dans quelque litige que ce soit avec les assureurs. Des exemples : au cours des dernières années nous avons eu connaissance d'amendes salées imposées à des assureurs pour un retard à déposer un complément au rapport financier ou un rapport d'un comité de déontologie pourtant les assureurs avaient invoqué des arguments qui auraient pu être retenus par un tribunal impartial. Vous me direz qu'on peut en appeler au Tribunal administratif, mais les coûts deviennent alors prohibitifs. Les règles de justice aveugle et naturelle sont bien loin.

### **Article 16 - Communication de renseignements**

À différentes reprises nous avons eu connaissance que des assureurs furent tenus de fournir certains renseignements confidentiels et relatifs à leurs affaires et possiblement en lien avec leur concurrence : nous avons constaté un certain malaise à transmettre ce genre de renseignements particulièrement à des personnes en contact fréquent avec la concurrence. La situation financière des assureurs doit être limpide pour les régulateurs, mais ceux-ci devraient autant que possible s'en tenir à une quête d'informations générales sur les affaires. En conséquence, l'article 16 devrait inclure à cet effet une plus grande garantie de confidentialité pour les assureurs.

Cet article devrait aussi contenir une disposition à l'effet que les renseignements sur les pratiques d'assurance et l'évaluation de l'assureur ne devraient en aucune façon devenir accessibles pour toute autre procédure judiciaire que celles intentées par l'AMF.

### **Article 33.2.1 - Pouvoirs fiduciaires**

Les assureurs devraient récupérer le pouvoir d'agir comme fiduciaires pour les contrats qu'ils administrent sans autorisation spéciale. Un article de la loi le permettait il y a quelques années. Le texte actuel est par trop limitatif.

### **Article 35 et 35.1**

Il y a un petit ménage à faire concernant l'application de la *Loi sur les sociétés par actions* aux différents statuts de continuation antérieurs à 2011 de façon à rendre limpide le rattachement à une loi plus moderne.

### **Article 56.1 - Rémunération**

Cet article est utile pour éviter les exagérations, il serait plus efficace de préciser une durée maximale pour ce genre de règlement (sept ans serait une bonne norme), car on pourrait facilement contourner le tout avec un règlement perpétuel.

## **Article 90.1 – Quorum aux assemblées des membres**

Cet article devrait être abrogé : il crée une classe à part pour les mutuelles et n'a certainement pas l'effet escompté parce qu'il faut toujours aller chercher des membres afin d'obtenir le quorum requis aux assemblées, que les procurations ne sont pas prises en compte et que l'on peut aussi facilement contourner cette obligation en accordant le droit de vote uniquement aux membres de ce quorum artificiel.

## **Articles 175 et suivants - Fusion etc**

Devant la multiplicité des statuts des compagnies et sociétés d'assurance, la fusion entre différentes entités (mutuelles, capital-actions, sociétés de secours mutuels et fonds divers) devrait être permise sans avoir recours à une loi d'intérêt privé. Devrait-on aussi faciliter la conversion ? Quant à la transformation, bien qu'il reste peu de mutuelles, les articles en suspens devraient entrer en vigueur.

En ce qui a trait aux mutuelles, nous avons assisté au cours des années à une créativité forcée pour les faire disparaître mais il m'apparaît que ces créatures d'antan tiraient et tirent encore bien leur épingle du jeu. Devrait-on permettre la transformation d'une compagnie à capital-actions en une mutuelle ? Pourquoi pas ?

## **Article 244 et suivants – Placements**

Il y a eu une bonne évolution de ces articles au fil des années, mais l'interdiction selon 244.1 de détenir entre 30 et 50% des actions avec droit de vote d'une autre compagnie pose vraiment problème. À titre d'exemple, nous avons déjà soumis un projet préparé par deux assureurs pour la détention pour leurs besoins propres et à parts égales d'une compagnie informatique ou d'une compagnie de placements de fonds et dans ces cas la vente des services à des tiers n'était pas exclue. L'irritant demeure le même si trois compagnies veulent faire l'acquisition d'une compagnie de services à parts égales. S'il est possible de le faire à quatre, pourquoi pas à deux ?

## **Articles 285.29 et suivants : Examen des plaintes**

Un bel exemple de multiplication inutile de la paperasserie : tout allait pourtant bien auparavant. Si les compagnies ne donnaient pas suite (fait assez rare) aux plaintes ; une simple demande à l'IGIF avait le don de faire bouger les choses. Des articles, des directives et des rapports biannuels pour un problème qui n'en est pas vraiment un. Dans toute ma carrière je n'ai eu connaissance que de moins de dix plaintes pour toutes les compagnies représentées et une seule a été retenue. Lorsque l'on prend connaissance du spaghetti que constituent les directives de l'AMF et particulièrement le schéma des lignes directrices inextricables pour les institutions financières lequel a été publié le 20 juin dernier, nous en sommes en droit de nous demander si Machiavel aurait pu faire mieux. (Schéma joint en annexe)

Depuis combien d'années toutes les entreprises demandent-elles de simplifier et de limiter les formulaires de toutes sortes et cela pour tous les domaines législatifs régissant les entreprises. En assurance, depuis la création de l'AMF, le nombre en est exponentiel et je suis persuadé que ses dirigeants sont incapables de vous en donner le nombre...

Qui aura le courage de colmater à ce déluge ?

### **Articles 285.3 et 298.2 – Comités de déontologie et de vérification**

Dans ces deux cas, les articles spécifient que la majorité des membres de ces comités ne doivent pas être membres d'un autre comité : on devrait remplacer « membres d'un autre comité du conseil » par « membres du comité de vérification » dans le premier cas et par « membres du comité de déontologie » dans l'autre cas.

Comme la Loi sur les assurances n'exige pas qu'un conseil d'administration soit formé de plus de sept administrateurs, l'exigence actuelle ne peut aucunement être rencontrée par les assureurs qui ont généralement un comité de placements, un comité de direction et souvent un comité de ressources humaines.

### **Article 290 : Assemblée générale extraordinaire**

Logiquement cet article devrait se retrouver dans le Chapitre III sur les Compagnies mutuelles d'assurance.

### **Articles 325.0.1 et suivants : Lignes directrices**

C'est là que résident les grands pouvoirs de l'AMF sur les lignes directrices et les ordonnances : c'est de là que provient l'exagération et le fouillis de directives tel que décrit précédemment dans ces commentaires.

## **CONCLUSION**

Ce tour de piste est bien imparfait, mais il constitue surtout une observation personnelle de trente ans sur l'industrie de l'assurance de personnes. Il y a eu évolution, mais il me semble indispensable aujourd'hui de prendre un temps d'arrêt et de rafraîchir le climat un peu trop oppressant qui s'est dessiné. Les nouvelles responsabilités de l'AMF dans le domaine de la construction ne sont pas pour améliorer les choses... Les crocs sont encore plus acérés et il faut s'assurer de ne pas tuer l'économie nationale pour neutraliser quelques coupables.

La suggestion faite dans le passé à l'effet d'y créer une responsabilité ou un poste de développement des affaires des assureurs est encore plus d'actualité et de grande nécessité. D'ex employés cadres et techniciens de l'AMF m'ont déjà mentionné suite à leur départ, et même dans un cas avant leur départ, que le climat souffrait de l'emphase trop importante placée sur l'aspect policier de l'Autorité. Une orientation légèrement différente et positive pourrait avoir aussi un effet salutaire à l'intérieur de même que sur la longévité du personnel.

En passant, la longévité du personnel en place n'est pas très élevée à l'AMF. Pourquoi ?

Toutefois, dans le but de terminer sur une note plus ouverte et malheureusement plus dans le sens de la réglementation, permettez-moi de rappeler que lors de discussions avec les régulateurs et même dans certaines communications avec l'AMF, je me suis élevé contre certains produits d'assurance qui n'avaient d'assurance que le nom. Dans certains cas, le pourcentage de risque évalué par les actuaires sur un produit d'assurance était infiniment inférieur au pourcentage de commissions. En assurance-crédit automobile par exemple, les commissions de l'industrie

atteignent 70 % et même plus lorsque l'on inclut tous les frais payés aux distributeurs et à leurs représentants. Ce type de produit est distribué principalement par les concessionnaires automobiles : ils prétendent qu'ils doivent avoir un tel pourcentage pour compenser le bénéfice perdu sur la vente. Est-ce une pratique acceptable de couvrir si peu de risques avec une prime exorbitante. N'y a-t-il pas lieu de protéger le consommateur qui doit recourir à cette protection ?

Quand on sait que les frais d'administration de l'assureur se situent environ à 10%, il ne reste pas grand-chose pour l'assuré. Il y a quelques années j'avais vu une étude américaine sur cette question et j'avais compris que certains états américains voulaient se diriger vers une réglementation sur les pourcentages acceptables de risque dans les produits, mais je n'ai rien retrouvé depuis si ce n'est que la Floride le fait en assurance générale en règlementant les taux de prime.

Loin de moi l'idée de fixer péremptoirement un pourcentage acceptable, d'autant plus que cela peut évoluer d'un produit à l'autre et que cette différence peut être pleinement justifiée. Je ne suis pas actuaire et j'ai assez de respect pour ces professionnels du calcul pour affirmer que ces derniers, tout comme l'industrie, devraient être consultés sur une telle question. Malgré tout, le principe d'une détermination par règlement d'un pourcentage acceptable de risque par produit d'assurance, du moins pour certains produits déterminés, devrait être inscrit dans la *Loi sur les Assurances* ou bien dans son Règlement d'application.

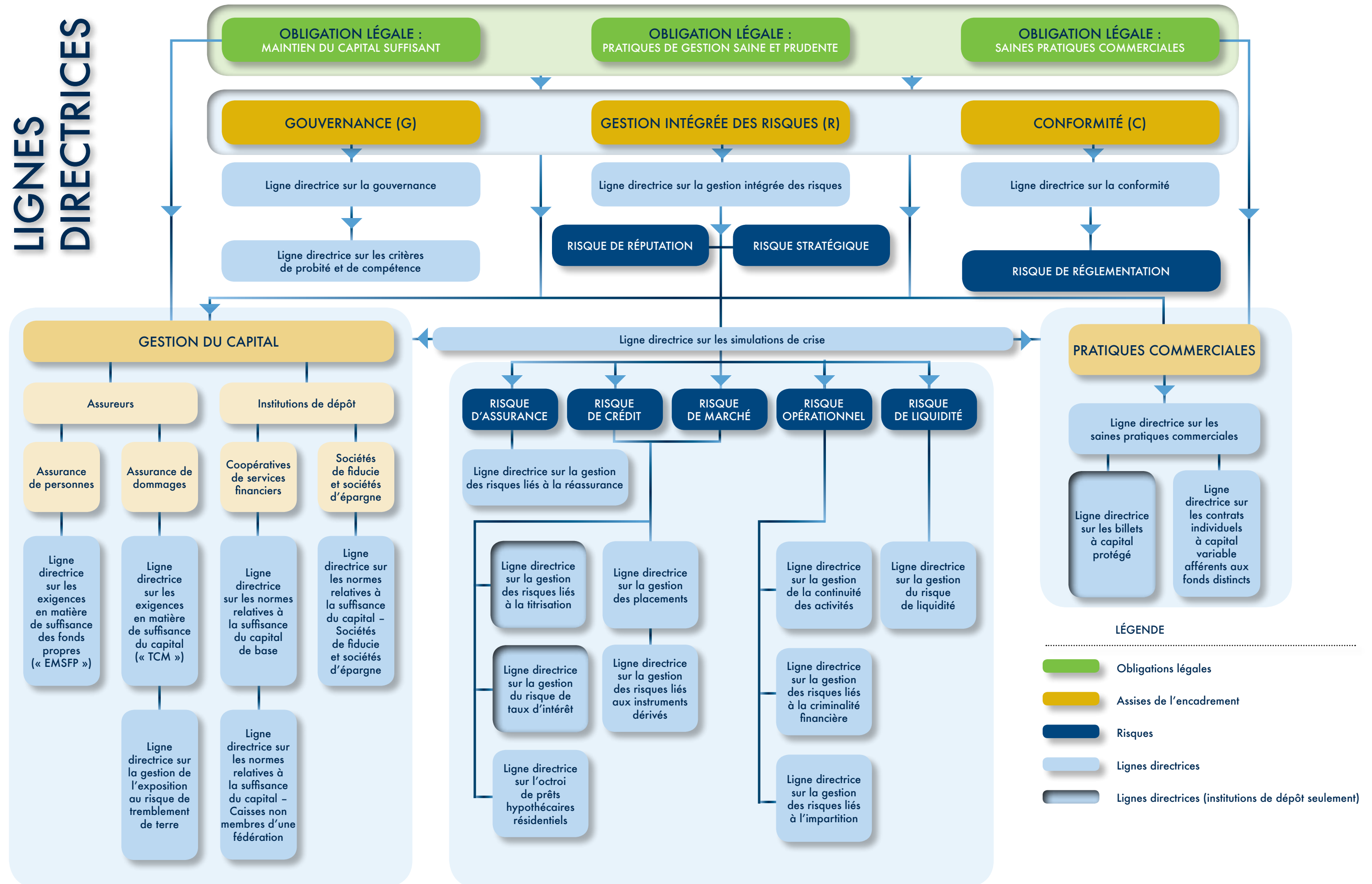
Québec, le 27 juin 2013



---

Yves Le May, avocat  
3480 Carré de L'Ormeau  
Québec, QC G1X 2A4

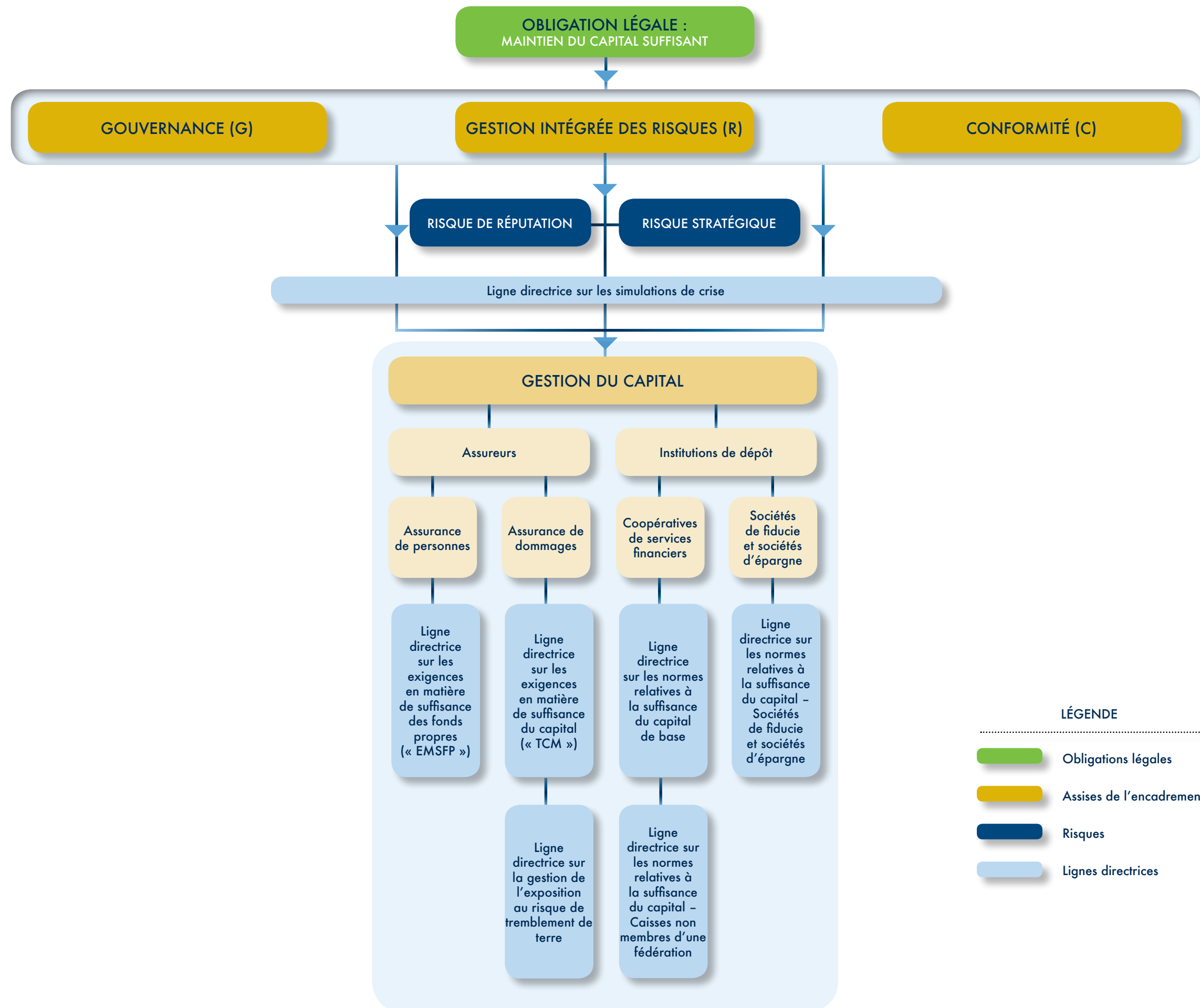
# LIGNES DIRECTRICES



## LÉGENDE

- Obligations légales
- Assises de l'encadrement
- Risques
- Lignes directrices
- Lignes directrices (institutions de dépôt seulement)

# SUFFISANCE DU CAPITAL

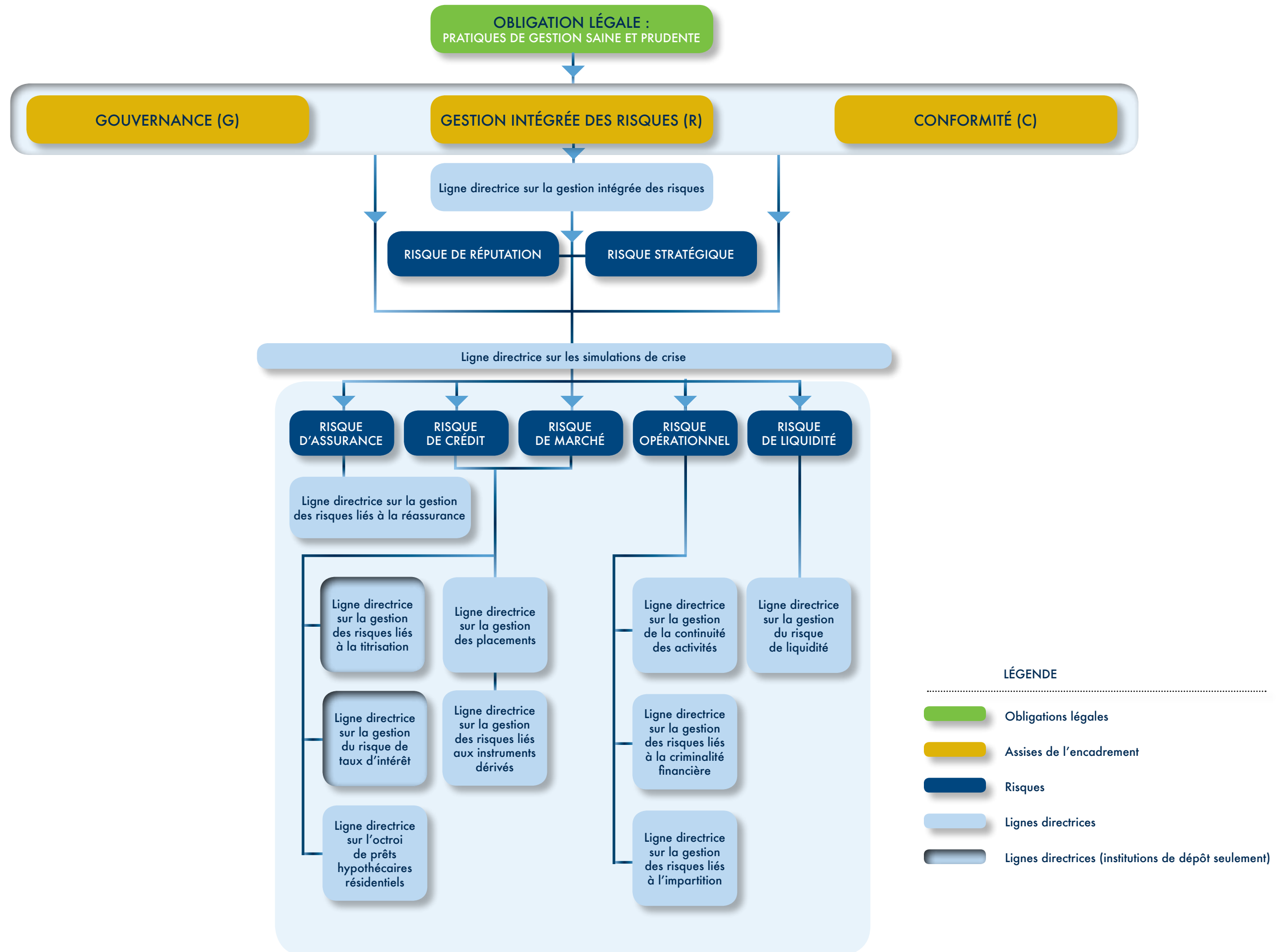


## LÉGENDE

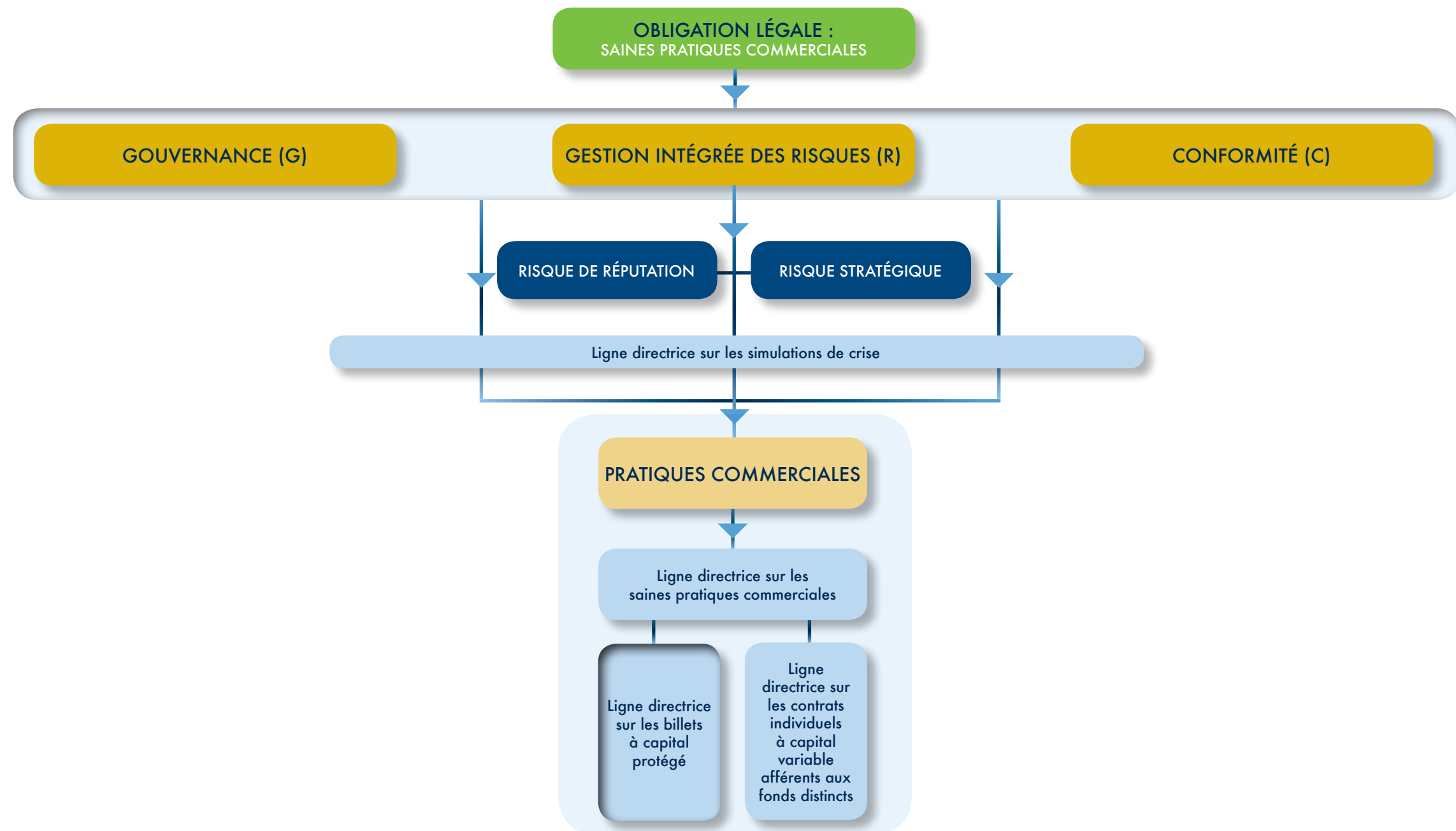
- Obligations légales
- Assises de l'encadrement
- Risques
- Lignes directrices



# PRATIQUE DE GESTION SAINNE ET PRUDENTE



# PRATIQUES COMMERCIALES



## LÉGENDE

-  Obligations légales
-  Assises de l'encadrement
-  Risques
-  Lignes directrices
-  Lignes directrices (institutions de dépôt seulement)