

CHAMBRE DE L'ASSURANCE
DE DOMMAGES 

L'assurance d'un professionnel

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION
DES FINANCES PUBLIQUES LE 15 AOÛT
2002**

500, rue Sherbrooke Ouest, 7^e étage
Montréal (Québec) H3A 3C6

Téléphone : (514) 842-2591 ou 1-800-361-7288
Télécopieur : (514) 842-3138
Courriel : info@chad.qc.ca
Internet : www.chad.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

L'INTRODUCTION	page 3
I. LA PRÉSENTATION DE LA CHAMBRE DE L'ASSURANCE DE DOMMAGES	page 4
1.1 La Chambre : issue d'un processus de rationalisation	page 4
1.2 Qu'est-ce que la Chambre	page 5
• Une organisation démocratique et représentative	page 5
• Une organisation efficiente financée par ses membres.....	page 6
• Une organisation branchée avec son milieu	page 7
1.3 La mission : protéger le public	page 7
• Un syndic, deux Codes de déontologie	page 8
• Un traitement sérieux des plaintes	page 9
• Les mesures alternatives	page 9
• Le comité de discipline	page 10
• La formation : l'assurance d'un professionnel	page 11
II. L'IMPACT D'UNE NOUVELLE RÉFORME DE L'ENCADREMENT DES SERVICES FINANCIERS	page 12
2.1 Le caractère distinct de l'assurance de dommages	page 13
2.2 L'autoréglementation réclamée de longue date	page 14
• Avantages de l'autoréglementation	page 16
2.3 L'encadrement des professionnels de l'assurance : une formule gagnante	page 17
III. LE PROJET DE LOI 107 : PROPOSITIONS DE LA CHAMBRE	page 17
3.1 La Chambre comme OAR	page 18
3.2 Le rôle de la Chambre	page 19
3.3 La protection des renseignements personnels	page 20
3.4 La plainte disciplinaire et l'employeur	page 21
3.5 L'équité entre les membres de la Chambre	page 22
3.6 Le serment de confidentialité	page 23
3.7 Les membres du conseil d'administration	page 24
3.8 L'immunité de poursuite	page 25
3.9 La dualité de régimes	page 26
3.10 La surfacturation	page 27
3.11 L'échange d'information lors de la transition	page 28
LA CONCLUSION ET LE RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	page 29
L'annexe 1	page 33

L'INTRODUCTION

La Chambre de l'assurance de dommages (ChAD) est heureuse d'avoir l'occasion de vous faire connaître son point de vue ainsi que ses préoccupations dans le cadre de l'étude du projet de loi 107, *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*.

Considérant que la ChAD a été créée en 1999, par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (Loi 188), et qu'elle a comme mission de protéger le public, sachez que nous sommes d'accord avec les principes qui sous-tendent le projet de loi 107, c'est-à-dire d'offrir une meilleure représentativité du Québec sur l'échiquier national et mondial, une réduction du fardeau administratif ainsi qu'une meilleure protection du public.

À ce chapitre, le projet de loi 107, qui vient modifier le statut de la Chambre en organisme d'autoréglementation, reconnaît l'importance du rôle de la ChAD. Aussi, c'est dans un esprit de collaboration que nous désirons vous apporter des propositions constructives qui nous permettront d'assumer cette responsabilité avec encore plus d'efficacité.

La première partie du mémoire est donc consacrée à la présentation de la ChAD, incluant le rôle du syndic et l'importance allouée à la formation de nos membres. La deuxième est consacrée à l'impact de la réforme de l'encadrement des services financiers, finalement la dernière partie se compose de onze recommandations qui permettront autant d'encadrer les professionnels de l'assurance de dommages, que de protéger le public.

Bonne lecture.

I. LA PRÉSENTATION DE LA CHAMBRE L'ASSURANCE DE DOMMAGES

La Chambre de l'assurance de dommages (ChAD) a été créée par l'entrée en vigueur de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*.

- **Elle a pour mission d'assurer la protection du public.**

Elle est chargée de maintenir la discipline et de veiller à la formation et à la déontologie de ses membres.

Les membres de la Chambre sont les courtiers et les agents en assurance de dommages et les experts en sinistre. La Chambre de l'assurance de dommages encadre donc les membres issus des deux organismes précédents qui étaient l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec (ACAPQ) et le Conseil des assurances de dommages (CAD) de même que les experts en sinistre à l'emploi de l'assureur qui doivent maintenant détenir un certificat pour exercer.

1.1 La Chambre : issue d'un processus de rationalisation

Un effort d'intégration a donc été réalisé par le législateur par le biais de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* puisque le nombre d'organismes d'encadrement pour le secteur de l'assurance est passé de quatre à trois¹.

Les efforts de rationalisation et d'efficacité animent la Chambre depuis ses débuts. La Chambre de l'assurance de dommages a à cœur d'assurer un

¹ La Chambre de l'assurance de dommages, la Chambre de la sécurité financière et le Bureau des services financiers, sont les trois organismes créés par la loi et qui remplacent les quatre anciens organismes qui étaient l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec (ACAPQ), l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec (AIAPQ), le Conseil des assurances de dommages (CAD) et le Conseil des assurances de personnes (CAP). Ces nouveaux organismes ont également récupéré certains des pouvoirs qui étaient auparavant dévolus à l'Inspecteur général des institutions financières.

encadrement efficace à moindres coûts pour l'industrie. C'est dans cet esprit que la Chambre partage des lieux communs avec la Chambre de la sécurité financière, le tout afin de maximiser l'utilisation des ressources matérielles et administratives.

Pour la Chambre, cette proximité physique permet des économies au niveau des espaces occupés, des salles de conférences et du mobilier et surtout favorise une meilleure synergie, un échange continu des connaissances et de l'information.

1.2 Qu'est-ce que la Chambre

La Chambre est formée de 10 440 membres soit 4 969 courtiers, 3 077 agents et 2 394 experts².

Une organisation démocratique et représentative

Les affaires de la Chambre sont menées par un conseil d'administration formé de onze personnes dont deux sont nommées par le Ministre pour représenter le public. Les neuf autres sont des représentants en assurance de dommages, élus par leurs pairs, dans la proportion suivante : cinq courtiers, deux agents, deux experts. Le mandat de chacun des administrateurs est de trois ans.

Les différents représentants de l'industrie de l'assurance de dommages, qui siègent au conseil d'administration, soit les courtiers, les agents et les experts, contribuent à enrichir l'expertise de la Chambre au niveau de l'assurance de dommages. Les administrateurs apportent avec eux leur bagage de connaissances qu'ils ont eu à partager avec les différents organismes clés du milieu de l'assurance de dommages.

² Source rapport annuel 2001 du Bureau des services financiers, page 20.

Une organisation efficiente financée par ses membres

La Chambre est financée, à 95 %, par les cotisations de ses membres. La première cotisation de la Chambre a été fixée par le Ministre au montant de 240 \$. Les cotisations payables à la Chambre sont perçues par le Bureau des services financiers et redistribuées à la Chambre.

Il est important de préciser que la Chambre dispose maintenant d'un budget de 2,8 millions \$ pour encadrer 10 400 représentants alors que l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec disposait d'un budget de 2 millions \$ pour encadrer 5 000 courtiers. De plus, grâce à sa gestion serrée, la Chambre a été en mesure d'éliminer complètement, au début de l'année 2002, son déficit qui découlait de sa mise en place. Elle présente donc maintenant une situation financière équilibrée.

Pour mener à bien sa mission la Chambre compte sur une structure légère de vingt et un employés dont plusieurs sont issus de l'industrie de l'assurance de dommages.

Grâce à son conseil d'administration et à son personnel issus de l'industrie, la Chambre de l'assurance de dommages est en mesure de donner de l'information aux consommateurs et à l'industrie dans un langage simple et clair.

La Chambre intervient auprès du consommateur et de l'industrie pour donner des conseils et transmettre l'information de pointe. L'objectif visé par les activités de communications de la Chambre est d'abord celui de protéger le public. Elle privilégie des actions visant à informer, éduquer et conseiller le public et les membres.

Une organisation branchée avec son milieu

Le réseautage entretenu par la Chambre, autant au Québec qu'à l'échelle nationale lui permet d'être à l'affût des nouvelles tendances. En ce qui a trait à l'assurance de dommages, la Chambre entretient des liens très serrés avec l'Association des experts en sinistre indépendants du Québec (AESIQ), le Bureau d'assurance du Canada (BAC), le Regroupement des cabinets de courtage en assurance du Québec (RCCAQ), la Corporation des assureurs directs de dommages (CADD), l'Association canadienne des directeurs de sinistres d'assurances (ACDSA). Au plan national, elle entretient des liens avec le Canadian Insurance Regulatory Organization (CISRO) et les organismes d'autoréglementation des représentants qui le composent tel RIBO (Registered Insurance Brokers of Ontario), etc...

La concertation entre les différents organismes, en plus de permettre des économies d'échelle, permet de profiter des connaissances développées par un autre organisme. L'implication de ses membres est également une richesse fort exploitée par la Chambre. Des acteurs importants de l'industrie s'impliquent dans les différents comités consultatifs de la Chambre et apportent avec eux leur bagage de connaissances.

1.3 La mission : protéger le public

En vertu du titre V de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, la Chambre a pour mission d'assurer la protection du public en matière d'assurance de dommages et d'expertise en règlement de sinistres.

Différents moyens sont prévus à la loi pour atteindre cet objectif. Les principaux sont la discipline, la formation et la déontologie de ses membres. Le Conseil d'administration de la Chambre s'est déjà positionné sur l'importance de la prévention pour mener à bien sa mission de protection du public. Il est clair pour

le conseil d'administration que la protection du public repose sur la formation et l'information.

Pour remplir sa mission, la Chambre de l'assurance de dommages s'est vue octroyer différents pouvoirs réglementaires³.

Un syndic, deux Codes de déontologie

Le syndic, qui est courtier d'assurance, provient de l'industrie de l'assurance de dommages. Grâce à sa connaissance de pointe du monde de l'assurance, le syndic est donc la personne tout indiquée pour répondre aux questions des consommateurs et leur donner des conseils. Il reçoit bon an mal an au-dessus de 3 000 appels téléphoniques par année : qu'ils s'agissent d'interrogation(s) d'un professionnel concernant sa pratique ou pour accompagner un consommateur lors de l'achat d'un produit ou lors de la survenance d'un sinistre.

Par ailleurs, la Chambre a adopté deux Codes de déontologie soit un qui s'applique pour les représentants en assurance de dommages (agents-courtiers) et un autre qui s'applique aux experts en sinistre. Ces Codes édictent les devoirs et obligations que doivent suivre en tout temps les représentants, afin de garantir le professionnalisme des membres de la Chambre et pour assurer une meilleure protection du public.

³ 1) Soumis à l'approbation du Gouvernement :
règles de déontologie des représentants (313) ;
règles sur la formation continue obligatoire (313) ;
obtention des titres professionnels (313) ;
cotisation annuelle de la Chambre (320) ;
traitement et honoraires des membres du comité de discipline (autre que le président) (364).

2) Non soumis à l'approbation du Gouvernement :
formation permanente (315) ;
services conseils en vérification de la qualité et de la conformité des pratiques (315) ;
règlement intérieur (élections, allocations de présence des administrateurs, fonctionnement du conseil d'administration, ...) (291, 294, 299, 302, 568.1) ;
plan d'effectifs et les normes applicables au personnel (conditions de travail, rémunération, avantages sociaux...) (309, 333) ;
règles de déontologie et les sanctions applicables à son personnel (310).

Un traitement sérieux des plaintes

Le syndic de la Chambre reçoit les plaintes portées contre les représentants, ou les personnes sous leur responsabilité⁴. Le syndic fait enquête et dépose, le cas échéant, une plainte devant le Comité de discipline, lorsqu'il a raison de croire qu'il y a eu manquement(s) aux lois et aux règlements⁵. Le temps moyen d'une enquête à la Chambre de l'assurance de dommages est actuellement de six mois.

Les mesures alternatives

Afin de bien veiller à la discipline des représentants, le syndic a développé des mesures alternatives au processus disciplinaire formel prévu à la loi. Dans certains cas des **avis formels** sont acheminés aux représentants dans lesquels le syndic suggère de modifier certaines pratiques. Des représentants peuvent également être convoqués par le syndic pour obtenir de leur part un **engagement formel** et écrit à l'effet que des améliorations précises seront apportées à leurs pratiques professionnelles. Ainsi pour l'année 2001, 24 avis formels ont été acheminés à autant de représentants et 15 engagements formels ont été obtenus.

Par ailleurs, lorsque à la face même du dossier, le syndic conclut qu'il n'y a pas eu d'infraction(s) à la loi ou aux règlements, mais que le consommateur n'a pas été bien servi, la plainte peut faire l'objet d'une **conciliation**. La conciliation est un processus de gestion des plaintes à l'amiable entre le professionnel et le consommateur, avec l'accompagnement d'un conciliateur. Les conciliateurs

⁴ En effet, certaines personnes (les stagiaires, les personnes qui possèdent des droits acquis reconnus par l'article 547 de la Loi ou encore les experts en sinistre au téléphone qui règlent des sinistres de moins de 2 000 \$, des dossiers de bris de pare-brise ou qui appliquent la convention d'indemnisation directe), n'ont pas à détenir de certificat de représentant mais doivent être sous la supervision d'un représentant pour pouvoir agir.

⁵ À noter que le syndic peut aussi enquêter et déposer une plainte devant le Comité de discipline contre un intermédiaire de marché (Loi 134) pour une infraction commise avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*.

bénévoles sont des professionnels actifs dans l'industrie qui sont voués aux intérêts des consommateurs et sensibles au professionnalisme de leurs pairs.

Le syndic est soucieux de sanctionner la conduite fautive des représentants et à prévenir la récidive, le tout pour une meilleure protection du consommateur. Pour l'année financière 2001, 164 nouvelles plaintes ont été reçues et 27 plaintes formelles ont été assumées par le syndic devant le Comité de discipline.

Le Comité de discipline

Le Comité de discipline de la Chambre a compétence pour entendre toute plainte formulée contre un représentant pour une infraction à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* ou à ses règlements. Il a également compétence pour entendre une plainte contre un intermédiaire qui, avant le 1^{er} octobre 1999, aurait commis une infraction à la *Loi sur les intermédiaires de marché* ou à un de ses règlements.

Le Comité de discipline est dirigé par un avocat possédant au moins dix ans d'expérience. Dans sa tâche, le président est assisté par un vice-président qui possède, lui aussi un minimum de dix ans d'expérience. À l'instar de ce qui existe dans le système professionnel, la loi prévoit que deux personnes de la même profession que l'intimé doivent assister le président ou le vice-président du Comité de discipline lors d'une audition. Cette forme d'autodiscipline permet à l'avocat qui préside le banc de bénéficier de l'éclairage de personnes issues du milieu pour évaluer la conduite de l'intimé selon les exigences et les pratiques normalement reconnues dans le domaine de l'assurance de dommages. Les sanctions pouvant être imposées aux représentants sont très vastes allant de la réprimande, aux amendes, à la radiation d'un membre.

À chaque année, le Comité de discipline entend entre 25 et 30 plaintes et préside une quarantaine d'auditions par an. Au 31 décembre 2001, 36 plaintes étaient

en cours de traitement. De façon générale, les plaintes sont déposées par le syndic de la Chambre par contre, le greffe du Comité de discipline accompagne les consommateurs qui souhaitent déposer une plainte privée auprès du Comité de discipline.

En terminant, le secrétariat du Comité de discipline travaille en étroite collaboration avec le Bureau des services financiers. En effet, le greffe échange des informations avec le Bureau dans les cas de fausses déclarations constatées dans des formulaires de renouvellement de certificat. L'accent est mis sur la transparence comme meilleur gage de protection du public.

La formation : l'assurance d'un professionnel

Convaincue que la prévention est le meilleur outil de protection du public, la Chambre veille à la formation continue de ses membres. La Chambre a adopté un règlement sur la formation continue obligatoire qui a été le fruit d'une vaste consultation. Depuis janvier 2002, les membres de la Chambre doivent réaliser 30 heures de formation continue, de façon biennale, dans les matières et les catégories prévues au règlement. Un représentant devra rencontrer les exigences de formation prévues au règlement pour voir son certificat de pratique renouvelé. Pour s'assurer que la formation colle à la réalité de ses membres, la Chambre a développé un profil des compétences pour tous les acteurs de l'industrie.

La Chambre offre également des services de vérification de la qualité et de la conformité des pratiques professionnelles. Ce service permet aux représentants d'obtenir des conseils et des avis sur les nombreuses exigences légales liées à la pratique professionnelle.

La Chambre est également l'organisme chargé de décerner les titres de courtier d'assurance associé (C.d'A.Ass.) et de courtier d'assurance agréé (C.d'A.A.).

La Chambre a donc adopté un règlement sur les critères d'obtention de ces deux titres professionnels. L'acquisition de titres professionnels est fortement encouragée par la Chambre puisqu'il s'agit d'un gage de compétence pour les consommateurs⁶.

II. L'IMPACT D'UNE NOUVELLE RÉFORME DE L'ENCADREMENT DES SERVICES FINANCIERS

L'entrée en vigueur de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* a demandé des réajustements de la part de l'industrie. En effet, cette dernière a dû s'ajuster à cette nouvelle structure d'encadrement et aux nouvelles exigences réglementaires. Les efforts qui ont été déployés en termes de ressources matérielles et humaines sont considérables.

Le secteur de l'assurance a été particulièrement affecté et bousculé par cet encadrement législatif calqué sur l'univers des services financiers. En effet, la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* a introduit la notion de rattachement à un cabinet pour les représentants en assurance. Cette notion, importée de l'univers des valeurs mobilières, a créé beaucoup d'insatisfaction car elle s'est traduite, étant donné la mobilité de la main-d'œuvre, par une multiple facturation pour les cabinets.

⁶ À noter qu'il existe d'autres titres professionnels qui sont disponibles en assurance de dommages comme les titres de professionnel d'assurance agréé (P.A.A.) et de fellow professionnel d'assurance agréé (F.P.A.A.) décernés par l'Institut d'assurance de dommages du Québec. Ces titres professionnels, tout comme ceux de la Chambre, constituent la meilleure garantie de professionnalisme d'un représentant.

2.1 Le caractère distinct de l'assurance de dommages

Avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, le secteur de l'assurance de dommages, qui profitait jusque là d'un encadrement qui lui était propre, a été assujéti aux mêmes règles du jeu que les autres disciplines des services financiers. La Chambre a donc été dans l'obligation de consacrer beaucoup d'énergie pour s'assurer que la réglementation élaborée par le Bureau des services financiers soit applicable en assurance de dommages.

En effet, joueur important du secteur financier, l'assurance de dommages se distingue sous plusieurs aspects du reste du domaine des services financiers. L'assurance de dommages est d'abord et avant tout une protection dont se dote un assuré pour protéger son patrimoine contre d'éventuelles pertes accidentelles. Elle ne peut se comparer au domaine des valeurs mobilières qui, lui, possède un caractère spéculatif et aléatoire. Par ailleurs, l'assurance de dommages se distingue également du domaine de l'assurance de personnes qui est généralement perçu comme une forme de placement⁷.

Un fait intéressant à noter et qui illustre la différence de culture entre l'assurance de dommages et l'assurance de personnes est que, même lorsqu'un cabinet offre les deux types de produits d'assurance (dommages et personnes), il le fait via des représentants spécialisés qui se retrouvent généralement dans des divisions distinctes. Dans les cabinets d'envergure, les secteurs de l'assurance de dommages et de l'assurance vie seront séparés étant donné les différences importantes de philosophie entre les deux réalités.

⁷ Pour illustrer les différences qui existent entre l'assurance de dommages et l'assurance de personnes, nous vous référons à l'annexe A qui apparaît à la fin du présent mémoire.

Le type de gestion appliqué dans chacun de ces secteurs sera également différent. En effet, la multidisciplinarité ne semble pas être présente en assurance de dommages puisque 87 %⁸ des représentants oeuvrant en assurance de dommages travaillent exclusivement dans ce domaine. Ce chiffre est d'ailleurs appelé à augmenter dans les prochaines années alors que les représentants, qui conservent leur certificat en assurance vie uniquement pour ne pas perdre leurs droits acquis, décideront de l'abandonner pour ne pas être tenus de faire de la formation continue obligatoire en assurance de personnes.

2.2 L'autoréglementation réclamée de longue date

Lors des échanges entourant le rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la *Loi sur les intermédiaires de marché*⁹ et du projet de Loi 188¹⁰, la majorité des organismes entendus en commission parlementaire ont souligné les nombreux avantages d'un système basé sur l'autoréglementation. Les prémisses de base de l'autoréglementation sont que les membres d'une profession se dotent de règles pour leur pratique professionnelle, donc que les membres s'autoréglementent et que ce système s'autofinance à même les cotisations des membres. Selon les intervenants en commission parlementaire, l'autoréglementation permet à l'industrie de se prendre en charge et d'instaurer un encadrement efficace pour la protection des consommateurs sans qu'il n'en coûte un sou au Gouvernement.

⁸ En vertu de l'article 45 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, les experts en sinistre ne peuvent agir dans une autre discipline.

⁹ Consultations particulières de la Commission du budget et de l'administration sur le rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la *Loi sur les intermédiaires de marché* les 24, 25 et 26 septembre ainsi que les 9, 16 et 17 octobre 1996.

¹⁰ Consultations particulières de la Commission des finances publiques sur le projet de loi 188 tenues les 24 et 25 février 1998 ainsi que les 10, 11, 12 et 13 mars 1998.

Ce système permet également de respecter les différentes cultures du secteur financier en permettant d'adopter des règlements et des normes de conduite adaptés à chaque catégorie de professionnels. Par ailleurs, il est démontré que les professionnels ont un regard critique à l'égard de leurs collègues. Ils sont donc les mieux placés pour apprécier la conduite d'un confrère et pour fixer les normes de conduite acceptables et mettre en place un processus disciplinaire.

En tant qu'organisme d'autoréglementation, la Chambre possède une bonne connaissance du marché et est à même de vérifier le pouls des consommateurs, ce qui lui permet de voir venir les grandes tendances et d'y réagir en temps opportun. Par ailleurs, grâce à sa structure légère, la Chambre bénéficie de la flexibilité requise pour s'ajuster rapidement à tous nouveaux développements.

Avantages de l'autoréglementation

- Un organisme dirigé par un conseil d'administration formé principalement de représentants élus par leurs pairs.
- Un organisme constitué de comités qui font des recommandations au conseil d'administration sur les orientations à prendre en matière d'encadrement.
- Un organisme souple qui réagit rapidement aux particularités du secteur qu'il encadre.
- Un organisme qui peut susciter la concertation chez les praticiens du secteur devant un problème donné en matière de protection du public (agent catalysant).
- Un organisme qui grâce à sa connaissance de son milieu pense à une réglementation adaptée aux réalités du secteur mais aussi aux besoins du consommateur.
- Un organisme qui est en mesure, de par sa connaissance du milieu, d'alerter l'Agence à propos de problèmes systémiques propres à l'industrie.
- Un organisme dédié à la protection du public et entièrement financé par ses membres.
- Un organisme qui voit sa mission à la fois de façon préventive et curative pour un plus grand professionnalisme chez ses membres et une meilleure protection du public.
- Un organisme où les praticiens sont jugés par leurs pairs qui ont, par définition, un regard plus critique à l'égard des pratiques déviantes.
- Un organisme qui a à cœur d'éduquer les consommateurs en assurance de dommages.

2.3 L'encadrement des professionnels de l'assurance : une formule gagnante

Depuis 1999, la Chambre de l'assurance de dommages encadre les courtiers et les agents en assurance de dommages de même que les experts en sinistre.

L'encadrement des représentants en assurance de dommages ne date pas d'hier et a toujours été étendu. En 1914, les courtiers d'assurance se dotaient d'une structure associative. Par la suite, en 1963, la *Loi des courtiers d'assurance du Québec* consacrait le rôle d'organisme professionnel et de protection du public à l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec (ACAPQ). Les experts en sinistre indépendants et les agents, quant à eux, ont revendiqué et obtenu un encadrement professionnel lors du processus entourant l'adoption de la *Loi sur les intermédiaires de marché* en 1989. De leur côté, les experts en sinistre à l'emploi de l'assureur ont été encadrés en 1999 lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*.

Bien que les experts en sinistre, contrairement aux autres représentants en assurance de dommages, ne distribuent pas de produits d'assurance, ils offrent un service d'une grande importance. Ce service doit être rendu avec le même professionnalisme et la même protection doit être offerte aux consommateurs. En effet, l'expert intervient suite à un sinistre en enquêtant sur le sinistre, en estimant les dommages et en négociant le règlement de la perte subie, en plus de prendre les mesures nécessaires pour éviter l'aggravation des dégâts. L'expert en sinistre est la personne qui doit répondre aux questions du consommateur quant à l'application de son contrat d'assurance.

III. LE PROJET DE LOI 107 : PROPOSITIONS DE LA CHAMBRE

Nous l'avons déjà dit, le domaine de l'assurance de dommages a été largement bousculé ces dernières années. Le projet de loi 107 ne doit donc pas tout mettre au rancart mais doit plutôt être l'occasion de changer les choses qui ne fonctionnent pas et de bonifier celles qui fonctionnent.

3.1 La Chambre de l'assurance de dommages comme OAR

Un organisme indépendant et spécialisé en assurance de dommages doit être conservé. Un organisme distinct est un gage de respect de l'indépendance des praticiens qui oeuvrent en assurance de dommages et qui peut ainsi faire contrepoids aux intérêts commerciaux des cabinets et des assureurs.

L'existence d'un organisme distinct prend une signification encore plus grande puisque, contrairement au Bureau des services financiers, il n'y aura pas de conseil d'administration formé de joueurs de l'industrie au sein de l'Agence. Le projet de loi 107, qui reconnaît la Chambre comme organisme d'autoréglementation consacre l'importance de l'existence d'un organisme distinct, à adhésion obligatoire, en assurance de dommages.

Comme le prévoit le projet de loi 107 et pour la protection du consommateur, il est essentiel que tous les joueurs en assurance de dommages soient membres de la Chambre. Certains grands cabinets, tels les assureurs, soutiennent être en mesure d'offrir un encadrement plus structuré à leurs employés. La Chambre considère qu'il serait injustifiable que les représentants à l'emploi d'un de ces grands cabinets ne soient pas certifiés ou ne soient pas soumis aux mêmes règles que leurs collègues issus de plus petits cabinets. De plus, cette entorse constituerait une barrière à la circulation des personnes puisque les représentants à l'emploi d'un assureur ne pourraient travailler pour un cabinet qui emploie des « certifiés » sans se soumettre aux règles d'accès à la profession (stage, examens, etc.). Deux poids, deux mesures auxquelles nous ne pouvons souscrire.

Recommandation no 1 :

Comme le prévoit le projet de loi 107, que la Chambre soit reconnue dans la Loi comme organisme d'autoréglementation et qu'elle encadre tous les représentants en assurance de dommages.

3.2 Le rôle de la Chambre de l'assurance de dommages

La Chambre de l'assurance de dommages assume pleinement la mission de protection du public que lui a confié la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers* et occupe les différents champs d'intervention que lui a octroyé la loi.

L'implantation de l'Agence et l'intégration des différents organismes ne sera pas une mince tâche. Il est fort à parier que le PDG de l'Agence souhaitera, dans un premier temps, déléguer des opérations aux OAR opérationnels et déjà en place. Il serait donc souhaitable que le mandat de la Chambre soit moins restrictif pour pouvoir, dans la mesure permis par sa mission, accueillir de nouvelles fonctions.

Recommandation no 2

Que l'article 312 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* qui consacre la mission et les fonctions de la Chambre soit modifié au premier alinéa par l'ajout du mot « notamment » après les mots « protection du public ». Cet article se lirait ainsi :

« Une Chambre a pour mission d'assurer la protection du public notamment en maintenant la discipline et en veillant à la formation et à la déontologie de ses cotisants. »

3.3 La protection des renseignements personnels

Il y aurait lieu d'assujettir la Chambre à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* plutôt qu'à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics* comme le prévoit l'article 286 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*. En effet, la Chambre, en vertu du projet de loi 107, ne sera plus un organisme public mais bien un OAR. Par ailleurs, l'assujettissement des dossiers d'enquête du syndic à la *Loi sur l'accès* pose problème car le dossier d'enquête du syndic doit demeurer confidentiel. Il faut à tout prix éviter qu'un accès au contenu du dossier du syndic puisse servir comme outil de représailles à l'encontre du plaignant ou des témoins qui ont collaboré à l'enquête et servir à alimenter une poursuite au civil. Les dossiers d'enquête du syndic doivent demeurer confidentiels¹¹. Si après enquête le syndic décide de fermer son dossier car il n'y a pas matière à saisir le comité de discipline, la sauvegarde des intérêts en cause requiert que les informations demeurent confidentielles. Par ailleurs, lorsque le syndic saisit le comité de discipline en déposant une plainte formelle à l'encontre d'un professionnel, il doit dévoiler l'ensemble de la preuve obtenue en cours d'enquête.

Recommandation no 3

Que la Chambre de l'assurance de dommages, en tant qu'OAR, soit assujettie au régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* et que l'article 286 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* soit modifié en conséquence.

¹¹C'est pourquoi l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec est assujettie à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Par ailleurs, le projet de loi 122 présentement à l'étude devant l'Assemblée nationale recommande que les dossiers d'enquête d'un syndic soient visés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

3.4 La plainte disciplinaire et l'employeur

Nous savons que des employeurs ont demandé d'être avisés lors de la réception d'une plainte touchant un de leurs employés. Cette demande a été entendue par le législateur qui a incorporé l'article 371 au projet de loi 107. Cet article se lit comme suit : « Dans les cas d'une plainte formulée contre un titulaire de certificat, l'Agence avise le cabinet ou la société autonome auquel est rattaché ce titulaire du dépôt et de la nature de la plainte. »

Nous comprenons cette requête, même s'il s'agit d'une entorse à la confidentialité des dossiers du syndic. Dans certains secteurs plus compétitifs, des dénonciations non fondées peuvent être faites à l'égard de concurrents. Il ne faudrait pas que les employeurs, se basent sur de simples allégations, pour faire des représailles à un employé. Une dénonciation, tant qu'elle n'a pas fait l'objet d'une enquête par le syndic ne peut être présumée fondée.

De plus, il est toujours possible pour l'employé qui fait l'objet d'une plainte d'aviser son employeur. C'est son privilège et l'organisme d'encadrement doit respecter sa décision car la plainte vise l'individu et non le cabinet.

Dans le projet de loi 107, l'Agence est la porte d'entrée pour le consommateur. C'est ensuite l'Agence qui verra à transférer les plaintes au syndic responsable. Il est donc essentiel que ce soit le syndic qui soit chargé d'informer le cabinet de la plainte qui touche un de ses employés pour éviter que l'employeur ne soit mis au fait de la plainte avant le principal intéressé !

Recommandation no 4

Que l'article 371 du projet de loi 107 qui introduit un article 186.1 à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* soit modifié par le remplacement du mot « Agence » par le mot « syndic ». Cet article se lirait comme suit : « Dans les cas d'une plainte formulée contre un titulaire de certificat, le syndic avise le cabinet ou la société autonome auquel est rattaché ce titulaire du dépôt et de la nature de la plainte. »

3.5 L'équité entre les membres de la Chambre

Nous avons souligné plus haut l'importance que tous les joueurs de l'industrie soient régis par le même encadrement (agents, courtiers et experts). Ce principe a un corollaire au niveau des titres professionnels qui peuvent être émis par la Chambre.

La Chambre a la responsabilité de décerner les titres de courtier d'assurance associé et de courtier d'assurance agréé. Il s'agit d'un transfert de responsabilité de la défunte Association des courtiers d'assurances de la province de Québec.

Les agents d'assurance et les experts en sinistre ont souvent déploré le fait que la Chambre n'ait pas la compétence pour leur délivrer des titres professionnels alors qu'ils sont membres à part entière de la Chambre au même titre que les courtiers.

Recommandation no 5

Que le libellé de l'article 318 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* soit modifié de façon à permettre à la Chambre de décerner des titres à ses autres membres. Cet article se lirait comme suit :

«La Chambre de l'assurance de dommages a compétence exclusive pour autoriser un courtier en assurance de dommages à utiliser le titre de courtier d'assurance agréé et l'abréviation « C. d'A.A. » ou le titre de courtier d'assurance associé et l'abréviation « C. d'A.Ass. ».

La Chambre peut également, par règlement, déterminer les critères d'accès pour d'autres titres professionnels.

Nul ne peut utiliser un tel titre ou une telle abréviation à moins de détenir une autorisation de la Chambre à cette fin et d'être autorisé à agir par le Bureau des services financiers (ou Agence).

La Chambre peut prendre toute procédure utile pour empêcher l'utilisation illégale d'un tel titre ou d'une telle abréviation.

3.6 Le serment de confidentialité

Plusieurs articles du Code des professions s'appliquent dans le cadre du processus disciplinaire¹². Par contre, l'article 124 de ce Code¹³, qui exige que le syndic et le secrétaire du Comité de discipline prêtent un serment de confidentialité, ne s'applique pas à la Chambre. Il s'agit d'un trou qui doit être comblé pour s'assurer de l'intégrité du processus disciplinaire.

¹² En effet l'article 376 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* prévoit que les articles 126 à 161.1 du *Code des professions* s'appliquent pour le processus disciplinaire.

¹³ Cet article se lit comme suit : : «Les membres et le secrétaire du comité de discipline, de même que le syndic, les syndics adjoints, les syndics correspondants et les membres du comité de révision doivent prêter le serment ou faire l'affirmation solennelle contenu à l'annexe II» «Je, A.B. jure (ou affirme solennellement) que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être autorisé par la loi, quoi que ce soit dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de ma charge.»

Recommandation no 6

Qu'une disposition prescrivant l'obligation de prêter un serment de confidentialité, pour le syndic, les adjoints au syndic, les membres du comité de révision et le secrétaire du comité de discipline, soit introduite dans la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*.

3.7 Les membres du conseil d'administration

Neuf des onze membres du conseil d'administration de la Chambre proviennent de l'industrie et sont élus par leurs pairs. Les deux autres administrateurs sont nommés par le ministre pour représenter les consommateurs. Actuellement aucune disposition législative ne prévoit qu'un administrateur de la Chambre reste en poste tant qu'il n'est pas réélu ou remplacé. Pourtant une telle disposition existe pour les administrateurs du Bureau des services financiers qui restent en poste tant qu'ils ne sont pas renommés ou remplacés¹⁴. Une disposition semblable existe également pour les membres du conseil d'administration de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec (ACAIQ)¹⁵ dont la majorité des postes, comme à la Chambre, sont électifs.

Il serait important qu'une telle disposition soit ajoutée afin que les activités de la Chambre ne soient pas mises en péril par des événements hors de contrôle qui pourraient retarder temporairement l'élection de membres du conseil d'administration (contestation d'élections...) ou encore retarder la nomination d'un administrateur par le ministre.

¹⁴ L'article 166 prévoit que : À l'expiration de leur mandat, les membres demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient nommés de nouveau ou remplacés.

¹⁵ Article 87 de la *Loi sur le courtage immobilier*.

Recommandation no 7

Qu'une disposition soit introduite dans la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* qui prévoit que : À l'expiration de leur mandat, les membres du conseil d'administration d'une Chambre demeurent en fonction jusqu'à leur remplacement. »

3.8 L'immunité de poursuite

La Loi ne prévoit aucune immunité pour les membres du conseil d'administration de la Chambre ou de son personnel. Pourtant une telle immunité est conférée aux membres du conseil d'administration du Bureau des services financiers et à son personnel par l'article 183 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*¹⁶. L'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec et les différents ordres professionnels profitent également d'une telle immunité de poursuite¹⁷.

Actuellement, le règlement intérieur de la Chambre prévoit que cette dernière prendra fait et cause pour les administrateurs et employés dans l'éventualité d'une poursuite judiciaire. Cependant, cette clause n'a pas pour effet de dissuader d'entamer une poursuite.

¹⁶ : « Les membres du conseil d'administration et du personnel du Bureau et les personnes qu'il désigne pour procéder à une inspection ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions »

¹⁷ Article 164.1 de la Loi sur le courtage immobilier : « L'Association, les membres de son conseil d'administration, une personne qu'elle autorise à agir en son nom, le comité d'inspection professionnelle et les membres de ce comité ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions ». L'article 193 du Code des professions confère une immunité statutaire aux différents organes qui forment un ordre professionnel (administrateurs, syndic, comité de discipline, etc.).

Recommandation no 8

Qu'une immunité soit attribuée aux membres du conseil d'administration et au personnel de la Chambre. Cette disposition se lirait comme suit : « Les membres du conseil d'administration et du personnel d'une Chambre ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions ».

3.9 La dualité de régimes

En tant qu'OAR consacré à l'article 426 du projet de loi 107, la Chambre sera assujettie aux articles 69 à 83 de ce même projet de loi, qui prescrivent le mode de contrôle exercé par l'Agence sur les OAR. Or, la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* prescrivait déjà un mode de reddition de compte applicable aux Chambres. Ce double régime se recoupe et crée de la confusion.

Il est donc nécessaire de clarifier la situation. Soit que les Chambres sont assujetties au régime applicable aux OAR, soit qu'elles sont assujetties à un régime plus avantageux et qui devra être ultérieurement défini.

Recommandation no 9

Si les Chambres doivent être assujetties au régime applicable aux OAR, Il faut abroger les articles 324, 325 et 326 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* qui prescrivent des modes différents pour les engagements financiers, la vérification des livres et les états financiers de la Chambre.

3.10 La surfacturation

La *Loi sur la distribution de produits et services financiers* a introduit la notion de rattachement à un cabinet pour les représentants en assurance. Cette notion s'est traduite, étant donné la mobilité de la main-d'œuvre, par une multiple facturation pour les cabinets. En effet un cabinet A, qui doit remplacer un représentant qui a quitté pour le cabinet B, devra acquitter de nouveau les frais. De même, le cabinet B, qui engage l'employé qui a quitté le cabinet A, devra repayer les frais exigibles. Cette situation crée beaucoup d'insatisfaction dans l'industrie. Ce genre de problème pourrait être facilement résolu si les frais exigibles étaient liés à l'individu et non pas tributaire du rattachement à un cabinet. Comme dans un ordre professionnel, il devrait incomber à l'individu de voir au paiement des frais, quitte à se faire rembourser par son employeur. De cette façon, la mobilité de la main-d'œuvre n'aurait plus aucune incidence financière.

Il faut donc profiter de l'étude du projet de loi 107 pour introduire les principes suivants : certification individuelle et responsabilité professionnelle du représentant. L'efficacité et la responsabilisation des détenteurs de certificats passent par une modification à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* pour s'assurer que le représentant soit autorisé à agir uniquement lorsque toutes les cotisations le concernant aient été acquittées. Il est en effet important que l'individu démontre que tous les frais exigibles ont été acquittés, pour la période visée par son certificat, avant de se voir délivrer un certificat (paiement des droits de certification, des cotisations aux Chambres, des cotisations au Fonds d'indemnisation).

La Loi qui encadre la pratique des représentants en assurance doit mettre davantage en relief la responsabilité individuelle du certifié, la responsabilité des cabinets s'ajoutant alors comme complément subsidiaire pour assurer la protection du public.

Recommandation no 10

Que la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* soit modifiée de façon à ce que le représentant soit responsable d'acquitter les frais de certification et les cotisations applicables. Ce principe, en plus de mettre l'accent sur la responsabilité professionnelle du représentant permettra d'éviter la surfacturation puisque les frais ne seront acquittés qu'une seule fois par individu et ce, peu importe le nombre de cabinets pour lequel il œuvre.

3.11 L'échange d'information lors de la transition

La Chambre de l'assurance de dommages, n'est pas intégrée à l'Agence. Donc, aucune disposition ne prévoit de mécanisme de rencontre et d'échange d'information entre la Chambre et le Bureau de transition ou encore avec le comité consultatif auprès du Bureau. En effet, les articles 124 et 126 du projet de loi 107 limitent les échanges avec les organismes appelés à être intégrés à l'Agence.

Pour maximiser les chances de réussite de cette réforme majeure, il serait important que les organismes déjà reconnus à titre d'OAR, soient consultés au cours de la réforme pour maximiser l'efficacité des ressources. En effet, il pourrait s'avérer utile de déléguer certaines tâches aux OAR, il serait donc important que ces derniers puissent être parties aux discussions d'implantation de cette réforme.

Recommandation no 11

Qu'un mécanisme de rencontre et d'information entre le Bureau de transition, le comité consultatif auprès du Bureau de transition et les OAR reconnus soit introduit dans le projet de loi 107.

LA CONCLUSION ET LE RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

La Chambre de l'assurance de dommages assume pleinement la mission que lui a confié la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* qui est la protection du public. Par ailleurs, sa structure légère lui permet d'agir avec toute la flexibilité et l'efficacité requises.

Nous l'avons vu, l'industrie de l'assurance de dommages a été très bouleversée au cours des dernières années. Un organisme qui peut garantir l'indépendance des praticiens et qui a fait ses preuves doit être conservé pour permettre une transition en douceur dans le cadre de la réforme majeure qui est proposée. Nous croyons que la Chambre de l'assurance de dommages a fait ses preuves au cours des dernières années et c'est pourquoi nous nous réjouissons du fait que le législateur ait jugé bon de la reconnaître comme OAR dans le projet de loi 107. Cette reconnaissance permettra à l'industrie de l'assurance de dommages de profiter de règles d'encadrement qui pourront coller à sa réalité fort différente du reste des services financiers et assurera, du même coup, une meilleure protection du public.

L'étude du projet de loi 107 est l'occasion de modifier les choses qui ne fonctionnent pas et de bonifier celles qui fonctionnent bien. À cet égard la Chambre a formulé une série de recommandations constructives qui, l'espérons-nous, pourront contribuer à bonifier la structure d'encadrement des services financiers au Québec.

Recommandation no 1 : **la ChAD comme OAR**

Comme le prévoit le projet de loi 107, que la Chambre soit reconnue dans la Loi comme organisme d'autoréglementation et qu'elle encadre tous les représentants en assurance de dommages.
--

Recommandation no 2 : **le rôle de la ChAD**

Que l'article 312 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* qui consacre la mission et les fonctions de la Chambre soit modifié par l'ajout du mot « notamment », après les mots « protection du public ».

Recommandation no 3 : **la protection des renseignements personnels**

Que la Chambre de l'assurance de dommages, en tant qu'OAR, soit assujettie au régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* et que l'article 286 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* soit modifié en conséquence.

Recommandation no 4 : **la plainte disciplinaire et l'employeur**

Que l'article 371 du projet de loi 107 qui introduit un article 186.1 à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* soit modifié par le remplacement du mot « Agence » par le mot « syndic ».

Recommandation no 5 : **l'équité entre les membres de la ChAD**

Que le libellé de l'article 318 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* soit modifié de façon à permettre à la Chambre de décerner des titres à ses autres membres.

Recommandation no 6 : **le serment de confidentialité**

Qu'une disposition prescrivant l'obligation de prêter un serment de confidentialité, pour le syndic, les adjoints au syndic, les membres du comité de révision et le secrétaire du comité de discipline, soit introduite dans la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*.

Recommandation no 7 : les membres du conseil d'administration

Qu'une disposition soit introduite dans la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* qui prévoit que : « À l'expiration de leur mandat, les membres du conseil d'administration d'une Chambre demeurent en fonction jusqu'à l'élection de leur remplaçant. »

Recommandation no 8 : l'immunité de poursuite

Qu'une immunité soit attribuée aux membres du conseil d'administration et au personnel de la Chambre. Cette disposition se lirait comme suit : « Les membres du conseil d'administration et du personnel d'une Chambre ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions ».

Recommandation no 9 : la dualité de régimes

Si les Chambres doivent être assujetties au régime applicable aux OAR, Il faut abroger les articles 324, 325 et 326 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* qui prescrivent des modes différents pour les engagements financiers, la vérification des livres et les états financiers de la Chambre.

Recommandation no 10 : la surfacturation

Que la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* soit modifiée de façon à ce que le représentant soit responsable d'acquitter les frais de certification et les cotisations applicables ? Ce principe, en plus de mettre l'accent sur la responsabilité professionnelle du représentant permettra d'éviter la surfacturation puisque les frais ne seront acquittés qu'une seule fois par individu et ce, peu importe le nombre de cabinets pour lequel il œuvre.

Recommandation no 11 : l'échange d'information lors de la transition

Qu'un mécanisme de rencontre et d'information entre le Bureau de transition, le comité consultatif auprès du Bureau de transition et les OAR reconnus soit introduit dans le projet de loi 107.

L'annexe 1

Assurance de dommages	Assurance de personnes
<ul style="list-style-type: none"> • Renouvellement du produit à chaque année. 	<ul style="list-style-type: none"> • Placement à long terme qui nécessite de la planification.
<ul style="list-style-type: none"> • Protection contre les pertes matérielles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investissement du patrimoine financier pour le faire fructifier.
<ul style="list-style-type: none"> • Besoin essentiel, même pour les moins nantis. Certaines protections sont même obligatoires (assurance responsabilité civile en assurance automobile ou, pour certaines professions, une assurance responsabilité professionnelle). 	<ul style="list-style-type: none"> • Produit généralement acheté par des personnes plus aisées financièrement.
<ul style="list-style-type: none"> • Produits assez similaires d'un assureur à l'autre. En automobile, le contrat FPQ #1 (approuvé par l'Inspecteur général des institutions financières -IGIF) et en habitation, la protection de base (recommandée par le Bureau d'assurance du Canada - BAC). 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaste gamme de produits disponibles dont l'offre doit être faite suite à une analyse des besoins et des obligations du client, l'étude de ses revenus et de son bilan financier.
<ul style="list-style-type: none"> • Les représentants en assurance de dommages sont généralement des employés salariés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les représentants en assurance de personnes sont généralement des travailleurs autonomes ou exclusivement payés sur une base de commissions.
<ul style="list-style-type: none"> • 80 % du travail des représentants repose sur la mise à jour des besoins des consommateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vente de nouveaux produits étant donné que la rétribution des représentants repose sur la vente de ces nouveaux produits.