

CHAMBRE DE L'ASSURANCE
DE DOMMAGES



L'assurance d'un professionnel

**Document présenté aux membres de la
Commission des finances publiques
Le 1^{er} décembre 2003**

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

Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier

La création de l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier vise, dans un premier temps, à intégrer sous un même chapeau des organismes qui possèdent des cultures différentes : la CVMQ, le BSF, le FISF, la RADQ et l'IGIF. Cette Agence sera appelée à appliquer 12 lois et tous les règlements correspondants.

La *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier* est le fruit d'un fragile consensus de l'industrie. Chaque groupe a adhéré à cette réforme moyennant la négociation de certains points. Ainsi, l'adhésion à cette nouvelle structure sera plus ou moins forte selon le succès obtenu lors des différentes négociations.

On annonce dans une deuxième phase, la révision de l'ensemble de la réglementation. Cette deuxième étape devra être abordée avec beaucoup de circonspection car l'industrie (surtout celle de l'assurance) a besoin de temps pour s'adapter. Elle a déjà essuyé plusieurs réformes en peu de temps et a vécu des bouleversements importants. Il est important de rappeler que chaque réforme législative a entraîné des coûts supplémentaires et les règlements correspondants ont pris de l'ampleur.

En 1989 : Loi sur les intermédiaires de marché, 264 articles.

En 1998 : Loi sur la distribution de produits et services financiers, 583 articles.

En 2002 : Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier, 750 articles et modifie plus de 74 lois...

L'industrie de l'assurance de dommages

En un clin d'œil, l'industrie de l'assurance de dommages représente :

- Plus de 20 000 emplois et 6 milliards de dollars en volume primes souscrites au Québec, en 2001.
- Près de 11 000 certifiés, membres de la ChAD, agents et courtiers d'assurance ainsi qu'experts en sinistre.
- Seulement 4 % des 38 000 certifiés auprès du Bureau des services financiers (BSF) cumulent un double permis, c'est-à-dire en vie et en dommages.
- Plus de 1 300 cabinets exerçant en assurance de dommages sont inscrits auprès du BSF.
- 89 % des cabinets ont 9 employés certifiés et moins.
- 80 % des cabinets ont 5 employés certifiés et moins.

L'assurance de dommages : un caractère unique

Pour mettre en place un encadrement et une réglementation efficace, il importe de tenir compte du caractère unique de l'assurance de dommages.

L'assurance de dommages se distingue par 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. Contrairement au domaine des valeurs mobilières ou de l'assurance vie, l'assurance de dommages n'est pas un investissement et ne comporte aucun caractère spéculatif. L'assurance de dommages est essentiel pour tous ceux qui veulent protéger leur patrimoine contre un risque possible.

En assurance de dommages :

- 80 % du travail des représentants repose sur la mise à jour des besoins des consommateurs et des 190,000 PME au Québec.
- Renouvellement du produit à chaque année.
- Protection contre les pertes matérielles.
- 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).
- Produits de base assez similaires d'un assureur à l'autre en assurance des particuliers. 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).
- Les représentants en assurance de dommages sont généralement des employés salariés.

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, assurance de dommages et assurance de personnes, il le fait par le biais de représentants qui se retrouvent généralement dans des divisions distinctes. En effet, ces secteurs sont séparés étant donné les différences importantes de philosophie et de gestion entre les deux réalités.

Rôle et mission de la Chambre de l'assurance de dommages

Actuellement, la Chambre est un organisme créé par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* dont l'unique mission est la protection du public. Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*, le législateur a jugé bon de conserver le rôle de la Chambre. Par contre, son statut changera car, d'organisme créé par une loi, elle deviendra un organisme d'autoréglementation (OAR) dont la reconnaissance pourra être éventuellement retirée par l'Agence. La mission de la Chambre demeure la même : assurer la **protection du public** en assurance de dommage en maintenant la **discipline**, en veillant à la **déontologie** et à la **formation** de ses 11 000 membres qui sont des agents et des courtiers en assurance de dommages et des experts en règlement de sinistres.

Entre autres, la Chambre :

- 1) Établit les règles de déontologie de ses membres (2 codes de déontologie).
- 2) Veille à la discipline de ses membres.
- 3) Veille à la formation continue obligatoire de ses membres.
- 4) Décerne les titres de courtier d'assurance associé et de courtier d'assurance agréé.
- 5) Offre des services conseils en vérification de la qualité et de la conformité des pratiques professionnelles.

Le conseil d'administration et les comités

Pour mener à bien sa mission, la Chambre peut compter sur un conseil d'administration composé de onze personnes (5 courtiers, 2 agents, 2 experts en sinistre et 2 personnes nommées par le ministre pour représenter le public). Les 9 personnes qui proviennent de l'industrie permettent à la Chambre de se doter de règles bien adaptées pour encadrer l'exercice des activités des représentants en assurance de dommages. Ce sont donc les membres qui s'autoréglementent à l'aide d'un système qui s'autofinance. En bref, un

organisme spécifique dans le secteur de l'assurance de dommages permet d'adopter une réglementation qui répond aux besoins du consommateur tout en collant à la réalité du secteur.

En plus de profiter de l'expertise de son conseil d'administration et de son personnel formé d'agents, d'experts et de courtiers, la Chambre dispose également de l'expertise de plusieurs comités.

- Comité de discipline : À titre de tribunal quasi-judiciaire, il entend les plaintes portées contre un membre de la Chambre qui allèguent une faute professionnelle. Il peut décider de la culpabilité d'un membre et lui imposer diverses sanctions qui peuvent aller jusqu'à la radiation.
- Comité du développement professionnel : Il propose les orientations en matière de formation continue, de formation professionnelle et de services de soutien tarifés et non tarifés.
- Comité de vérification : Il est chargé d'étudier toute question relative à la politique budgétaire et financière de la Chambre et de faire les recommandations qui s'imposent.
- Comité sur la qualité de la pratique professionnelle : Il propose les lignes directrices et les orientations du secteur de la qualité de la pratique.
- Comité sur la déontologie : Il est un forum de délibérations sur l'éthique professionnelle et la déontologie, chargé d'analyser diverses situations et d'émettre des opinions visant à baliser des situations problématiques.
- Coalition pour la promotion des professions en assurance de dommages : mise sur pied à l'initiative de la Chambre, pour contrer la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée et certifiée, la Coalition, organisme à but non-lucratif, mobilise tant les assureurs, les courtiers, les experts en règlement de sinistres que le milieu associatif de l'industrie de l'assurance de dommages. Comptant également sur l'implication et le soutien du ministère de l'Éducation et Emploi-Québec, la Coalition amasse des ressources financières, sur une base volontaire, en vue de faire connaître les perspectives d'avenir auprès de la relève.

La Chambre en tant qu'OAR, pourra se voir déléguer d'autres fonctions. En contrepartie, elle sera imputable et contrôlée de façon serrée par l'Agence (inspection de l'OAR, vérification de ses livres, approbation de ses règlements, supervision de ses activités, révision de ses décisions...).

La Chambre est :

- Financée par les cotisations des représentants qui oeuvrent en assurance de dommages. Au 31 décembre 2002, 10 776¹ membres : 5122 courtiers, 3293 agents, 1797 experts (dont 577 indépendants).
- Actuellement, les cotisations sont perçues par le BSF et redistribuées à la Chambre.
- La première cotisation a été fixée par le ministre des Finances (art. 569). Elle n'a pas été modifiée depuis.
- Actuellement, les cotisations sont payées par les cabinets, (240 \$ par représentant).
- Lors de l'entrée en vigueur de l'article 320.1 de la LSDPSF, les cotisations seront payées par les représentants.

¹ 13 personnes bénéficiant de droits acquis agissent à la fois comme courtier et comme experts en sinistre.

- Les cotisations subséquentes seront fixées par règlement de la Chambre (la cotisation devra être approuvée par les membres).
- L'exercice financier de la Chambre se termine le 31 décembre.

Lorsque l'article 445 de la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier* entrera en vigueur, la Chambre pourra choisir de percevoir elle-même sa cotisation ou en confier la perception à l'Agence. Ce sujet préoccupe beaucoup la Chambre et nous espérons qu'il pourra faire l'objet de discussions avec le Bureau de transition. Par ailleurs, l'industrie a, à plusieurs reprises, manifesté le souhait que, pour alléger le fardeau administratif, la certification des individus et la cotisation payable à la Chambre puissent être arrimées à une date unique. Cette avenue mériterait d'être examinée par le Bureau de transition. Finalement, le fait que le paiement de la cotisation sera dorénavant assumé par les représentants plutôt que par les cabinets, permettra enfin de mettre fin à la facturation multiple qui pouvait survenir en cas de mobilité de la main-d'œuvre ou de fusion de cabinets. Par contre, cette mesure représentera, pour la Chambre, un manque à gagner approximatif de 150 000 \$. La Chambre a été l'instigatrice de cette réforme.

La politique de traitement des plaintes

Depuis l'entrée en vigueur, le 11 décembre 2002, de certaines dispositions de la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*, tout cabinet doit se doter d'une politique portant sur le traitement des plaintes/réclamations et sur le règlement des différends².

La première décision du Bureau de transition était de définir :

- 1) Qu'est-ce qu'une plainte?
- 2) Comment un cabinet peut-il remplir son obligation de traiter équitablement une plainte?

Une politique de traitement des plaintes a été bâtie par le Bureau de transition avec l'aide des organismes fusionnés. Une consultation a été tenue sur ce projet de politique. Plusieurs commentaires ont été transmis au Bureau de transition.

Pour la Chambre, cette politique doit améliorer le service à la clientèle et permettre de combler un vide qui existait auparavant en imposant au cabinet de se doter d'une structure organisée pour traiter les plaintes des consommateurs.

La politique sur le traitement des plaintes doit s'ajouter aux mécanismes qui existent déjà (comme le syndic et le comité de discipline) mais surtout, ne doit pas les contrecarrer. L'intention du législateur était d'offrir un mécanisme structuré pour régler le problème du consommateur qui était auparavant laissé à lui-même.

² « Tout cabinet **doit traiter de façon équitable les plaintes** qui lui sont formulées. À cette fin, le cabinet doit se doter d'une politique portant sur :

- 1) l'examen des plaintes et des réclamations formulées par des personnes ayant un intérêt dans un produit ou service qu'il a distribué ;
- 2) le règlement des différends concernant un produit ou un service qu'il a distribué. »

Une clarification de la politique serait importante sur cet aspect. En effet, la politique qui était en consultation (et qui est déjà appliquée par le Bureau des services financiers) introduit un seul mécanisme uniforme (par étapes) et ce, peu importe la nature de la plainte. Ainsi, actuellement, le Bureau des services financiers dirige les consommateurs qui se plaignent au cabinet visé, qui a l'obligation de traiter la plainte à l'interne. Comment peut-on penser qu'un consommateur soit à son aise avec un processus qui le renvoie au cabinet avec lequel il a fait affaire et auprès duquel il doit épuiser tous ses recours avant de voir son dossier traité par une instance d'encadrement?

Avec cette façon de faire, on craint qu'une plainte déontologique ne fasse l'objet d'un traitement interne par le cabinet, conformément à cette politique, sans que le représentant fautif ne soit incommodé, ce qui implique un risque élevé de récidive. De plus, le plaignant insatisfait de l'examen de sa plainte, ne peut demander le transfert de son dossier à l'organisme d'encadrement avant que le délai de traitement prévu par le cabinet ne soit expiré. Le plaignant se trouve alors prisonnier d'une mécanique dont il devra épuiser toutes les étapes avant de pouvoir s'adresser à une tierce partie.

Il est donc essentiel que le mécanisme de traitement des plaintes proposé soit modifié pour qu'un cabinet, qui est saisi d'une plainte qui met en cause la conduite professionnelle d'un représentant, la transmette au syndic compétent pour enquête. En effet, pour assurer efficacement la protection du public, il est impératif que toutes les plaintes de nature déontologique qui visent un représentant soient transmises immédiatement au syndic compétent.

Par ailleurs, en vertu de l'article 188 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, le BSF (Agence) a l'**obligation** de transmettre **immédiatement** au syndic compétent toute plainte qu'il reçoit et qui concerne la conduite professionnelle d'un représentant.

Finalement, il serait intéressant que la politique sur le traitement des plaintes/réclamations et le règlement des différends soit adaptée à la réalité de l'assurance de dommage. En effet, le mot « réclamations » possède une connotation particulière pour les experts en sinistre pour qui les réclamations sont leur travail quotidien. Nous ne pensons pas que le législateur ait visé avec l'introduction de cette disposition dans la Loi 107, que toutes les réclamations traitées par un assureur soient gérées via cette politique. Malgré les nuances apportées dans la consultation actuellement en cours par le Bureau de transition à ce sujet, des directives claires doivent être données pour identifier ce qui doit ou ne doit pas être traité via cette politique. En effet, trop de questions sur cet élément nous ont été acheminées pour que l'on ignore cette situation. De plus, la politique de traitement des plaintes peut être facile à appliquer par les grands cabinets, comme par exemple les assureurs, qui possèdent une direction de la conformité mais, cette politique peut être perçue comme un lourd fardeau administratif par les PME qui constituent la majorité des acteurs en assurance de dommages.

Confusion entourant l'utilisation du mot « plainte »

L'utilisation généralisée, dans la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, du mot « plainte » pour illustrer différentes réalités, finit par créer de la confusion.

Politique de traitement des plaintes

À titre d'exemple, tout cabinet doit traiter de façon équitable les **plaintes** qui lui sont formulées. À cette fin, le cabinet doit se doter d'une politique portant sur l'examen des **plaintes** et des réclamations formulées par des personnes ayant un intérêt dans un produit ou service qu'il a distribué (article 103).

À la demande du plaignant, le cabinet transmet à l'Agence copie du dossier de sa plainte. Par ailleurs, à l'article 103.3 il est indiqué que l'Agence ne peut communiquer un dossier de plainte sans l'autorisation du cabinet qui le lui a transmis.

Selon le bureau de transition, le mot « plainte » peut viser un reproche, un préjudice allégué, une demande de mesure correctrice.

Demandes d'enquête qui concernent un représentant

Par ailleurs, le BSF (Agence) transmet au syndic compétent toute **plainte** et les documents relatifs qu'il reçoit concernant un représentant (article 188). De même, lorsqu'un syndic reçoit une **plainte**, il avise immédiatement le Bureau (Agence) (article 336). Dans ce cas, le Bureau (Agence) avise le cabinet ou la société autonome de la nature et du dépôt de la **plainte** qui concerne un de ses représentants (article 186.1).

Plainte formelle déposée devant le comité de discipline

En vertu de l'article 344, le syndic dépose une **plainte** devant le comité de discipline contre un représentant lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise.

Le comité de discipline est saisi de toute **plainte** formulée contre un représentant (article 353).

En conclusion, à moins d'être un initié, il est difficile de savoir quel concept est visé par l'utilisation généralisée du terme « plainte » surtout qu'à l'article 188, l'Agence a l'obligation de transmettre le dossier de plainte alors qu'à l'article 103.3 on laisse entendre que la communication du dossier de plainte est interdite à moins d'autorisation du cabinet...

Le syndic

Le syndic est la pierre angulaire de la Chambre. Il est nommé par le ministre et est chargé de faire enquête sur les plaintes concernant la conduite d'un représentant pour une infraction à la Loi ou aux règlements. Actuellement, les plaintes peuvent entrer via le centre de renseignements du BSF ou directement auprès de la Chambre. Si après enquête, la plainte s'avère fondée, le syndic dépose une plainte formelle auprès du comité de discipline. Le caractère d'exemplarité des décisions du comité a des effets certains sur les pratiques déviantes et contribue sans conteste à la protection du public.

Portrait de l'année, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2002 :

	Total
Conciliation	6
Vérification	71
Enquête	72
Plainte non recevable	23
TOTAL	172

Des retombées concrètes :

- 26 plaintes formelles ont été déposées au comité de discipline ;
- 19 engagements formels réalisés ;
- 25 avis formels émis.

Le comité de discipline

Le comité de discipline siège par banc de trois membres. Il est présidé par un avocat, nommé par le ministre et qui possède au moins 10 ans d'expérience. Il est assisté de deux représentants de la même profession que celle de l'intimé. Le comité de discipline a compétence à l'égard des plaintes formulées contre un représentant pour une infraction à la Loi ou aux règlements. Le comité de discipline peut également être saisi d'une plainte formulée contre une personne qui aurait omis d'exercer une supervision adéquate à l'égard d'une personne qui ne détient pas ce certificat (stagiaires, personnes qui bénéficient de droits acquis pour exercer sans être titulaire d'un certificat, experts en sinistre au téléphone). Il est à noter que la procédure disciplinaire prévue au Code des professions s'applique au Comité de discipline de la Chambre.

Le comité de discipline peut rendre différentes décisions :

- Acquittement;
- Culpabilité :
 - réprimande;
 - radiation temporaire ou permanente;
 - amende;
 - obligation de remettre de l'argent;
 - communiquer un document ou un renseignement ou le rectifier;
 - révocation du certificat;
 - limitation du droit d'exercer les activités de représentant;
 - recommandation au conseil d'administration :
 - d'obliger le représentant à compléter avec succès un stage ou un cours de perfectionnement ou les deux à la fois;
 - limiter ou suspendre l'exercice des activités du représentant jusqu'à ce qu'il ait rencontré cette obligation.

Les décisions du comité de discipline de la Chambre peuvent faire l'objet d'un appel à la Cour du Québec.

Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2002, le syndic a déposé 26 plaintes auprès du comité de discipline. Dans cette même période, 39 décisions ont été rendues et les principaux manquements reprochés sont les suivants :

Manquements disciplinaires	Nombre	%
Appropriation d'argent	43	16,6
Avoir une conduite négligente et/ou malhonnête	43	16,6
Fabriquer un document faux	40	15,5
Défaut de rendre compte de l'exécution du mandat	30	11,6
Défaut d'agir avec probité et en conseiller consciencieux	25	9,7

Pour chacun des manquements d'appropriation d'argent pour lesquels les intimés sont reconnus coupables, le comité de discipline ordonne de faire remise de ces sommes au consommateur lésé. La conduite malhonnête, quoique assimilable aux manquements d'appropriation est un manquement plus nuancé, il peut s'agir, entre autres de divertir les sommes perçues ou de frais cachés lors de la facturation.

Quant à la fabrication de faux, il s'agit ici essentiellement de faux contrats d'assurance ou de confirmations d'assurance émises alors qu'aucun assureur a accepté le risque. Il s'agit d'un manquement grave puisque voilà l'assise même des fonctions premières des représentants en assurance de dommages que de fournir des contrats d'assurance à leurs clients. De tels manquements professionnels sont souvent sanctionnés d'une suspension de permis par le comité de discipline.

Rendre compte de son mandat est une obligation déontologique claire à l'effet de laisser savoir au client ce qui se passe dans son dossier. Entre autres, l'informer qu'un assureur se retire du risque ou que celui-ci refuse une réclamation.

Le défaut de conseil demeure un manquement fréquent, année après année. C'est au professionnel d'offrir, de conseiller à son client le produit qui lui convient le mieux et non l'inverse. Le consommateur moyen ne peut savoir que sa piscine hors-terre n'est pas incluse à son contrat d'assurance habitation non plus que ses biens professionnels lorsque dans sa résidence. Le représentant doit donc conseiller le bon avenant de garanties additionnelles. À défaut, il crée un découvert de couverture aussi très sévèrement sanctionné par le comité de discipline.

Avantages de l'autoréglementation et d'impliquer les OAR

Il y a deux types d'organismes d'autoréglementation qui peuvent être reconnus aux fins de la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*.

Le premier type peut être une organisation dont les objets sont reliés à la mission de l'Agence. En clair, on n'exige pas que cet organisme ait pour unique fonction d'assurer la protection du public (ex. ACCOVAM qui a un volet de défense des intérêts de ses membres en plus de voir à la protection du public).

Une seconde sorte d'OAR est possible et certains, comme les Chambres, sont déjà reconnus dans la Loi. Ces organismes ont pour unique mission d'assurer la protection du public.

La Loi 107 reconnaît l'apport des organismes d'autoréglementation (OAR), dont la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD). L'implication des OAR dans la mise en place de l'Agence est un gage de succès puisque les OAR sont :

- Imputables, car dirigés par un conseil d'administration formé principalement de représentants élus par leurs pairs en plus d'être redevables et contrôlés de façon serrée par l'Agence tel que prévu dans la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*.
- Composés de comités, formés des professionnels qu'ils encadrent et qui font des recommandations au conseil d'administration sur les orientations à prendre en matière d'encadrement.
- Des organismes souples qui réagissent rapidement aux particularités du secteur qu'ils encadrent.
- Des organismes qui peuvent susciter la concertation chez les praticiens du secteur devant un problème donné en matière de protection du public (agent catalysant).
- Des organismes qui grâce à leur connaissance du milieu pensent à une réglementation adaptée aux réalités du secteur mais aussi aux besoins du consommateur; ils peuvent aussi alerter l'Agence à propos de problèmes systémiques propres à l'industrie.
- Des organismes dédiés à la protection du public, entièrement financés par leurs membres, et où les professionnels sont jugés par leurs pairs qui, par définition, ont un regard plus critique à l'égard des pratiques déviantes.

Conclusion :

En conclusion, la ChAD a adopté les principes qui ont mené à la création de l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier, c'est-à-dire la réduction du fardeau administratif et l'importance d'assurer une meilleure protection du public.

Cependant, tel que nous l'avons fait remarquer lors de la commission parlementaire qui a mené à l'adoption de la Loi 107, c'est en mettant tous l'épaule à la roue et en tenant compte des particularités de chacun des secteurs des services financiers, de l'expertise en place, qu'une meilleure protection du public pourra être assurée.

Actuellement, considérant que la ChAD conserve les mêmes responsabilités, qu'elle est reconnue comme organisme d'autoréglementation, qu'elle sera chapeauté par l'Agence en qui elle devra rendre des comptes, force est de susciter une réflexion plus approfondie qui donnera naissance à des pistes de solutions concrètes en terme de protection du public. Il est certainement possible de penser à des gains d'efficacité et d'efficience qui pourraient être profitables pour le public comme pour l'industrie.

En ce sens, la stabilité de la ChAD, sa connaissance des particularités et de la réglementation de l'assurance de dommages au sein de l'univers des services financiers sont certes un gage de meilleur succès qui permettront à l'Agence d'atteindre ses objectifs.