



BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA

Mémoire relatif au projet de loi 13
Loi modifiant la Loi sur les véhicules hors route

Présenté à la :

**Commission des transports et de
L'Environnement**

Juin 2001

PRÉAMBULE

Le Bureau d'assurance du Canada et l'industrie de l'assurance de dommages

Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) est l'organisme qui représente les sociétés d'assurance de dommages. Les sociétés membres du BAC contrôlent, au Québec, près des deux tiers des primes totales qui y sont émises en assurance de dommages, ce qui équivaut à près de 2,8 milliards de dollars. Bien que les assureurs ne soient pas tous membres du BAC, ils sont presque tous signataires des conventions élaborées par le BAC. Au Québec, le BAC est dirigé par des chefs de direction de sociétés qui y ont leur siège social et par des premiers dirigeants de sociétés qui y ont leur principal établissement. L'industrie de l'assurance de dommages compte parmi les employeurs les plus importants de la province, en générant près de 21 000 emplois directs dans le secteur privé.

L'industrie de l'assurance assume un rôle de premier plan dans l'économie québécoise en permettant à la population québécoise de se protéger contre des sinistres pouvant avoir un impact important sur la sécurité financière. En 1999, les assureurs de dommages ont versé à leurs assurés plus de 2,8 milliards de dollars afin de les indemniser à la suite de dommages accidentels à leur véhicule, leur habitation ou leur commerce.

Finalement, l'Industrie contribue à l'amélioration de la qualité de vie de la société québécoise par ses programmes de prévention des sinistres, d'éducation des consommateurs, de sécurité routière et de prévention du crime.

INTRODUCTION

Le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui est divisé en deux parties. La première explique de façon détaillée les diverses problématiques soulevées par le projet de loi 13, *Loi modifiant la Loi sur les véhicules hors route*. Comme vous pourrez le constater, les problématiques sont nombreuses; qu'il s'agisse de la protection du consommateur ou du respect des règles de distribution des produits d'assurance de dommages, il nous semble que l'amendement proposé à la *Loi sur les véhicules hors route*, qui permettra à la Fédération des clubs de motoneigistes du Québec (FCMQ) de distribuer de l'assurance à ses membres, n'atteint aucunement l'objectif de protection du public souhaité par le gouvernement. Ainsi, nous proposons un amendement à la *Loi sur les véhicules hors route* qui pourrait représenter une solution beaucoup plus acceptable tant pour les consommateurs que le gouvernement et les intervenants du milieu de l'assurance de dommages.

PARTIE I

DIVERSES PROBLÉMATIQUES SOULEVÉES PAR LE PROJET DE LOI 13

A) Problématiques de protection du consommateur

Nous tenons à souligner au gouvernement que le Bureau d'assurance du Canada (BAC) appuie entièrement l'initiative du gouvernement d'améliorer la protection des consommateurs propriétaires de motoneiges au Québec. Toutefois, nous croyons que le projet de loi 13 aura pour conséquence d'établir un mode de distribution d'un produit d'assurance complètement en dehors du cadre de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (loi 188), ce qui aura pour effet de banaliser la vente d'assurances et d'éluder les principes qui ont pour objectif la protection des intérêts des consommateurs. Ainsi, nous croyons que l'amendement proposé par le projet de loi 13 privera le consommateur des avantages suivants :

- le libre choix du représentant le plus apte à satisfaire ses besoins;
- la transparence de la transaction puisque l'assureur, l'intermédiaire ou la FCMQ ne seront pas tenus de divulguer au consommateur les intérêts et les ententes d'affaires intervenues entre eux, ce qui les privera des informations pertinentes pour s'assurer que les décisions sont prises dans leur meilleur intérêt;
- de la protection de la loi 188 qui interdit les ventes liées (cartes de membres et assurances);
- des services de « conseils » en matière d'assurance par des représentants certifiés, formés et encadrés par un organisme indépendant dont le mandat est la protection de ses intérêts;
- de la protection d'assurance professionnelle d'un représentant dûment autorisé.

De plus, le mécanisme proposé dans le projet de loi 13 risque de créer de la confusion et des coûts additionnels pour le consommateur. En effet, le consommateur se verra dans l'obligation d'obtenir deux produits d'assurance pour couvrir une seule motoneige. Il devra obtenir son assurance responsabilité civile pour les dommages aux tiers auprès de la FCMQ et une autre protection pour les dommages à la motoneige auprès de son propre assureur. Or, la police d'assurance vendue par la FCMQ ne protégera le consommateur pour les dommages aux tiers, lorsque ce dernier deviendra membre de la FCMQ, que pour une période de temps limitée. Ce faisant, combien de consommateurs se croiront assurés pour les dommages aux tiers même lorsqu'ils cesseront d'être membres d'un club affilié à la FCMQ. En pratique, les consommateurs ne font pas bien la différence entre les différentes garanties de leur police d'assurance, et la mise en place du mécanisme proposé par le projet de loi 13 viendra compliquer la situation.

Par ailleurs, il appert de façon indéniable que c'est le même assureur qui va assurer la responsabilité civile de tous les motoneigistes utilisant les sentiers de la FCMQ et ce, pour une période de trois ans. Cette situation de quasi-monopole jouera sans aucun doute au détriment du consommateur en éliminant les forces vives de la libre concurrence. Présentement, le tarif d'assurance demandé par la FCMQ est de 40 \$ mais l'assureur qui a assumé le produit Maxneige a subi une perte technique de l'ordre de 5 \$ millions en 1999. Il y a donc un danger que cette situation de quasi-monopole permette un ajustement du tarif applicable par la FCMQ sans possibilité pour le consommateur de se

soustraire à la hausse, en « magasinant » sa protection auprès d'un autre assureur. Cette situation fait aussi en sorte que les membres de la FCMQ pourraient être soumis à des « frais et honoraires » en sus de la prime d'assurance. À titre d'exemple, le groupe 3PCS, l'intermédiaire actuel du programme Maxneige a demandé en 1999-2000 des honoraires de 8 \$ sur un montant total de 31,10 \$ pour augmenter la limite de responsabilité civile de 500 000 \$ à 1 \$ million. Ainsi, le montant des honoraires représente environ 27 %.

Finalement, dans un contexte de quasi-monopole, il y a toujours un danger pour le consommateur que les réclamations soient traitées sévèrement et au détriment des consommateurs, surtout lorsque les résultats d'une année donnée sont moins favorables. Cette approche sera sans aucun doute une source potentielle de conflits et de coûts additionnels pour le consommateur.

Nous convenons que les dispositions de la *Loi sur les véhicules hors route* imposent à la FCMQ l'obligation de s'assurer que ses membres détiennent l'assurance responsabilité afin de pouvoir circuler sur les sentiers qu'elle dessert. Or, l'article 16 de la *Loi sur les véhicules hors route* énonce simplement que la FCMQ aurait l'obligation de « veiller au respect des dispositions de la présente loi ». Il nous apparaît clairement que cette obligation est une obligation de moyens et non de résultat. Cela veut dire que la FCMQ pourrait facilement s'acquitter de son obligation en exigeant de ses membres qu'ils lui fasse la preuve qu'ils sont titulaires d'un contrat d'assurance responsabilité conforme aux exigences de la loi, avant de leur délivrer leur carte de membre ou leurs droits d'accès aux sentiers. À notre avis, l'obligation de la FCMQ n'est en rien différente de celle de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), qui doit s'assurer avant l'émission d'un certificat d'immatriculation que le propriétaire du véhicule détient le contrat d'assurance responsabilité requis par l'article 84 de la *Loi sur l'assurance automobile*. Dans les circonstances, nous ne croyons pas que l'obligation imposée à la FCMQ justifie que le gouvernement aille à l'encontre des principes établis par la loi 188 qui ont pour but de protéger le consommateur, d'autant plus que la FCMQ pourrait procéder d'une façon différente et tout à fait légale pour s'assurer que ses membres respectent leur obligation d'assurance.

B) Problématique reliée au cadre législatif de la distribution des produits d'assurance de dommages

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le mécanisme de distribution de l'assurance proposé par le projet de loi 13 ira à l'encontre des principes établis par la loi 188 selon lesquels les produits d'assurance principaux que sont l'assurance automobile, l'assurance habitation et l'assurance commerce doivent être distribués par des représentants dûment qualifiés. Selon les dispositions de la loi 188, seuls les produits accessoires comme l'assurance voyage, l'assurance crédit et l'assurance location de véhicules à court terme peuvent être distribués par des personnes qui ne sont pas des représentants dûment qualifiés au sens de la loi 188 (agents et courtiers d'assurance).

Par ailleurs, le mécanisme d'assurance proposé dans le projet de loi 13, qui s'apparente à de l'assurance collective de dommages, permettra de faire par une loi particulière ce que le Code civil du Québec (C.C.Q.) ne permet pas. En effet, le Code civil du Québec prévoit que l'assurance collective n'est permise que dans le domaine de l'assurance de personnes.

Par ailleurs, le mode de mise en marché qui serait permis grâce à l'amendement prévu par le projet de loi 13 pourrait s'apparenter, à notre avis, à la formule dite « opting out » qui est une pratique interdite par la *Loi sur la protection du consommateur*.

Ainsi, de façon générale, nous craignons sérieusement que l'amendement proposé dans le projet de loi 13 ne vienne ébranler tout l'édifice législatif québécois en mettant de côté plusieurs principes sur lesquels reposent les assises et le fondement même de notre système législatif. Une fois ces principes ébranlés, il sera difficile pour le gouvernement de résister à la pression de plusieurs autres groupes qui viendront demander certains passe-droits afin de régler une situation particulière les concernant. Le projet de loi 13, s'il était adopté, créerait un important précédent au niveau législatif et ce précédent aurait certainement pour conséquence de remettre en question plusieurs des principes entourant la distribution des produits d'assurance de dommages. À notre avis, ce genre de modification requiert une réflexion profonde sur notre système législatif et non un amendement proposé et adopté en l'espace de deux mois.

PARTIE II LA SOLUTION PROPOSÉE

Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous souscrivons entièrement à l'objectif de protection des consommateurs propriétaires de motoneiges qui est à la base de la modification proposée par le projet de loi 13. Ainsi, nous comprenons que l'objectif du gouvernement est de s'assurer que les consommateurs propriétaires de motoneiges obtiennent automatiquement la garantie d'assurance responsabilité requise par la *Loi sur les véhicules hors route* lorsqu'ils adhèrent à la FCMQ. Il nous faut mettre en garde le gouvernement que l'équation qui est véhiculée et selon laquelle « assurance responsabilité civile » égale sécurité » créera, à notre avis, une fausse impression de sécurité pour le consommateur. Comme vous le savez sans doute, une protection d'assurance responsabilité garantit la victime contre les dommages corporels ou matériels qui sont causés par un motoneigiste fautif jusqu'à concurrence de 500 000 \$. Cela implique que la victime est indemnisée seulement lorsqu'il y a une faute commise par l'assuré, ce qui est bien différent d'une assurance qui couvre directement l'assuré pour ses propres blessures.

Or, selon les statistiques relevées auprès de la SAAQ et auprès de certains de nos membres, il appert que très peu de consommateurs vont bénéficier de cette assurance responsabilité civile pour leurs dommages corporels. En effet, seulement environ 20 % des accidents de motoneiges impliquent une collision entre deux ou plusieurs motoneiges et, dans les faits, la très grande majorité des accidents impliquent plutôt des motoneigistes seuls qui perdent le contrôle de leur véhicule. Aucune indemnité ne sera versée pour compenser un motoneigiste qui se blesse à moins que ce dernier ne soit victime d'une collision dont il n'est pas responsable, qu'il n'entre en collision avec un véhicule automobile (indemnité payable par la SAAQ) ou ne soit couvert personnellement ou par le biais de son employeur par une assurance invalidité collective, ce qui représente, selon nous, une minorité de consommateurs.

Ainsi, pour assurer la protection du public qui est tant recherchée par le gouvernement, les assureurs privés pourraient offrir aux propriétaires de motoneiges une protection sans égard à la faute à même le contrat d'assurance automobile comme cela se fait déjà dans d'autres provinces canadiennes, notamment au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, en Ontario et en Alberta.

Dans les circonstances, nous recommandons que la *Loi sur les véhicules hors route* soit plutôt modifiée afin d'obliger les propriétaires de motoneiges à se procurer une assurance pour leurs propres dommages corporels, dont le contenu pourrait être défini par un règlement adopté par le gouvernement après discussion avec l'industrie de l'assurance de dommages et une analyse des besoins des consommateurs propriétaires de motoneiges. La nouvelle protection pourrait être ensuite rapidement approuvée par l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) et incorporée dans les formulaires standard d'assurance automobile.

Il nous semble qu'une telle modification saurait mieux répondre aux objectifs de protection du public recherchés par le gouvernement. Selon nous, tant les consommateurs que le gouvernement et les divers intervenants du milieu de l'assurance de dommages seraient gagnants, si une telle modification était apportée à la *Loi sur les véhicules hors route*.

CONCLUSION

En conclusion, nous demandons au gouvernement de surseoir à l'adoption du projet de loi 13 et de maintenir le statu quo pour la prochaine année afin de poursuivre les consultations auprès des divers intervenants du milieu de l'assurance de dommages pour développer ensemble la meilleure solution qui soit pour les consommateurs propriétaires de motoneiges.