

**Ligne directrice sur la gestion des
risques liés à la criminalité financière**

***Commentaires présentés à
l'Autorité des marchés financiers***

par le Bureau d'assurance du Canada

Le 20 janvier 2012

Le Bureau d'assurance du Canada

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

L'industrie de l'assurance de dommages génère près de 23 000 emplois directs dans le secteur privé au Québec. En 2010, les assureurs de dommages ont versé à leurs assurés québécois plus de 4,3 milliards de dollars afin de les indemniser à la suite d'une perte accidentelle subie par leur véhicule, leur habitation, leur commerce ou à une poursuite en responsabilité civile.

Le BAC remercie l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) de lui offrir la possibilité de commenter au nom de l'Industrie la ligne directrice sur la gestion des risques liés à la criminalité financière.

L'industrie de l'assurance de dommages est solide, dynamique et stable. Plus de 188 entreprises détiennent un permis pour vendre de l'assurance de dommages au Québec. Cette forte et saine concurrence bénéficie au consommateur. La discipline d'affaires et la gouvernance d'entreprise que les assureurs se sont volontairement données grâce à des contrôles très serrés font en sorte que les consommateurs québécois peuvent avoir une entière confiance aux manufacturiers de produits d'assurance de dommages.

Commentaires sur la ligne directrice

ASSUJETTISSEMENT DES ASSUREURS DE DOMMAGES

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) qui réglemente différentes institutions, dont les sociétés d'assurance multirisques assujetties à la réglementation fédérale, a adopté la ligne directrice B-8, intitulée *Mécanismes de dissuasion et de détection du recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes*. Cette ligne directrice qui vise principalement à aider les institutions financières à respecter les dispositions de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT)* ne s'applique pas aux assureurs de dommages.

En décembre dernier, le ministère des Finances du Canada a lancé une consultation intitulée *Renforcer le régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* laquelle propose d'élargir la portée de la réglementation notamment en prévoyant des mesures additionnelles en ce qui a trait au devoir de vigilance à l'égard de la clientèle. Les modifications proposées introduisent le concept de « relation d'affaires » et élargissent la gamme d'activité pour lesquelles des mesures de vigilance doivent être prises. La réglementation, adoptée en vertu de la Partie I de la *LRPCFAT* qui porte sur la tenue de dossiers, la vérification de l'identité des clients, la déclaration d'opérations suspectes et l'enregistrement ne s'applique pas aux assureurs de dommages. Le document de consultation ne propose pas d'élargir l'étendue des entités déclarantes assujetties à ce règlement.

Nous croyons que cette décision d'exclure les assureurs de dommages de l'assujettissement à la réglementation fédérale mentionnée plus haut est justifiée par la nature même des activités de ces institutions qui ne sont pas menacées par le risque de criminalité financière de la même façon et avec la même intensité que les institutions de dépôts par exemple.

Par ailleurs, les assureurs de dommages font partie des entités visées par le *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*¹ et sont soumis à l'obligation de vérifier de façon continue l'existence de biens qui sont en leur possession ou sous leur contrôle et qui appartiennent à une personne inscrite sur la liste des personnes et organisations présumément associées à des activités terroristes. Selon nous, cette obligation de conformité est davantage en lien avec les activités des assureurs de dommages, avec leur profil de risque ainsi qu'avec leurs opérations.

L'Autorité, telle qu'elle le précise dans sa publication intitulée *Cadre de surveillance des institutions financières*² précise que son mandat est de :

- **veiller** à ce que les institutions financières détiennent toutes les autorisations requises pour exercer leurs activités au Québec;
- **surveiller** les institutions financières afin qu'elles respectent les différentes obligations légales, réglementaires et normatives, notamment en termes de solvabilité, de pratiques de gestion saine et prudente et de saines pratiques commerciales;
- **développer des outils normatifs**, telles des lignes directrices ou des normes, pour guider les institutions financières dans l'exercice de leurs activités.

Nous comprenons de ce qui précède que l'Autorité n'a pas le mandat de créer de nouvelles obligations légales pour les institutions, mais plutôt d'appliquer l'ensemble de la législation provinciale qui encadre le secteur financier. Or, selon nous, la présente ligne directrice a indirectement pour effet de soumettre les assureurs de dommages à une réglementation fédérale à laquelle ils ne sont pas soumis, soit celle adoptée en vertu de la *LRPCFAT*.

Dans son document de consultation de décembre 2011 cité précédemment, le ministère des Finances du Canada s'exprime ainsi au *Chapitre 1 – Renforcer les normes portant sur le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle* (p.12) :

Une des pierres angulaires du régime canadien de LRPC/FAT est l'exigence, pour les entités déclarantes, de vérifier l'identité de leurs clients et de tenir des documents sur les renseignements d'identification et les mesures prises pour obtenir de tels renseignements. (...)

La Recommandation 5 du GAFI, une recommandation principale, précise que les pays membres doivent mettre en oeuvre des mesures pour s'assurer que les institutions financières sont en mesure d'identifier adéquatement leurs clients lorsqu'elles nouent des relations d'affaires ou effectuent des transactions occasionnelles.

Tel que déjà noté, le 7 novembre 2011, le ministère des Finances a publié un document de consultation proposant différentes mesures de réglementation qui sont présentement considérées afin de renforcer les dispositions en matière de devoir de vigilance à l'égard de la clientèle du régime de LRPC/FAT et de combler les lacunes ciblées par le GAFI en ce qui a trait au respect, par le Canada, de la Recommandation 5. Les mesures proposées visent à permettre aux entités déclarantes de mieux connaître leurs clients, de cibler plus facilement les opérations pouvant être reliées au recyclage des produits de la criminalité ou au financement des activités terroristes et à les aider à respecter leurs obligations en vertu du régime canadien de LRPC/FAT.

¹ *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme*, (DORS / 2001-306), article 7 et article 83.11 du Code criminel.

² *Surintendance de la solvabilité*, Octobre 2011, page 3

Les objectifs visés par le ministère des Finances du Canada en ce qui concerne la clientèle sont très similaires à ceux qui figurent au *Principe 4* de la présente ligne directrice. Nous réitérons le fait que les assureurs de dommages ne font pas parties des entités déclarantes assujetties à la législation fédérale et nous questionnons l'étendue de l'habilitation de l'Autorité prévue aux articles 222.1 et 222.2 de la *Loi sur les assurances* en matière de « gestion saine et prudente » et de « saines pratiques commerciales »³. Nous soumettons que les exigences contenues dans cette ligne directrice vont au-delà de ce qui est prévu par les dispositions habilitantes.

En traitant de façon aussi pointue d'un sujet pour lequel un cadre législatif a été établi par le gouvernement du Canada dans le cadre des efforts internationaux de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, l'Autorité crée de nouvelles obligations pour les assureurs de dommages qui, autrement, ne sont pas visés par cet encadrement législatif.

L'avant-dernier paragraphe du Principe 4 à la page 15 traite spécifiquement des réclamations d'assurance. L'Autorité a-t-elle voulu signifier que les dispositions qui précèdent dans le Principe 4, ne s'appliquent pas aux assureurs de dommages? Si c'est le cas, il y a lieu de l'indiquer clairement. Concernant ce paragraphe, nous ajoutons que le processus visant à minimiser les cas de fraude fait partie intégrante du processus d'affaires normal en assurance de dommages et ne relève pas du département de la gestion de risque, mais plutôt de celui de l'indemnisation qui, nécessairement, mènera une enquête plus approfondie selon les particularités et l'ampleur de la réclamation.

³ **Loi sur les assurances**, L.R.Q., c. A-32

222.1. Tout assureur et toute société de gestion de portefeuille contrôlée par celui-ci doivent suivre des pratiques de gestion saine et prudente.

222.2. Tout assureur et toute société de gestion de portefeuille contrôlée par celui-ci doivent suivre de saines pratiques commerciales. Ils doivent notamment informer adéquatement les personnes à qui ils offrent un produit ou un service et agir équitablement dans leurs relations avec celles-ci.

325.0.1. L'Autorité peut, après consultation du ministre, donner des lignes directrices applicables à l'une ou plusieurs des catégories de personnes morales ou sociétés suivantes: (...)

2° les compagnies d'assurance de dommages;

325.0.2. Ces lignes directrices peuvent porter sur:

1° le maintien des actifs en application de l'article 269;

1.1° la suffisance du capital;

2° la suffisance des liquidités;

3° toutes autres pratiques de gestion saine et prudente, notamment celles relatives à leurs placements;

4° toute pratique commerciale visée à l'article 222.2;

5° toute obligation prévue à l'article 285.29.

Lignes directrices.

Les lignes directrices ne sont pas des règlements. Elles peuvent porter sur l'exécution, l'interprétation ou l'application d'une matière prévue aux paragraphes 1° à 5° du premier alinéa, que cette matière soit ou non visée par une disposition d'un règlement pris en vertu de la présente loi.

GESTION DE RISQUES ET CONFORMITÉ

Le Centre d'analyse des opérations et déclaration financière du Canada (CANAFE)⁴, utilise pour l'application de la *LRPCFAT*, une approche de conformité et non de gestion de risques comme le fait l'Autorité avec la présente ligne directrice. Le type d'encadrement utilisé par le CANAFE est justifié par le fait que la question de la criminalité financière est un sujet très pointu faisant l'objet d'une réglementation abondante et pour laquelle les détails du plan d'action à mettre en œuvre est déterminé par des spécialistes et approuvé par des instances internationales mises sur pied spécifiquement à cette fin. On a donc décidé de ne pas laisser au gestionnaire de risques de chaque institution la responsabilité d'établir les procédures appropriées, mais plutôt de créer des obligations légales précises applicables de façon uniforme à toutes les institutions menacées par ce risque.

Avec la présente ligne directrice, l'Autorité impose un fardeau énorme sur les institutions qu'elle encadre en leur demandant d'élaborer elle-même ses stratégies, politiques et procédures en matière de criminalité financière alors qu'ailleurs au Canada les institutions peuvent se fier au cadre législatif qui leur est applicable.

Les institutions qui doivent respecter la législation fédérale (laquelle exclut les assureurs de dommages) et la présente ligne directrice devront investir beaucoup d'effort pour mettre en place deux systèmes parallèles pour le contrôle du même risque; un de type conformité et l'autre de type gestion de risques. Nous soumettons que cette situation créera de la confusion au sein des institutions et rendra l'application de l'ensemble des règles auxquelles elles sont soumises très complexe. Pour les institutions non soumises à la législation fédérale, le problème se posera également, car la présente ligne directrice contient certains éléments de conformité en plus de la gestion intégrée des risques proposés.

⁴ Le mandat de CANAFE est de faciliter la détection, la prévention et la dissuasion du blanchiment d'argent, du financement des activités terroristes, ainsi que d'autres menaces à la sécurité du Canada.

CHEVAUchements

Par ailleurs, nous soumettons que les lignes directrices actuellement en vigueur notamment, la *Ligne directrice sur la gestion intégrée des risques*, la *Ligne directrice sur la conformité* et la *Ligne directrice sur la gouvernance* sont suffisantes pour préciser quelles sont les attentes de l'Autorité quant aux pratiques de gestion saines et prudentes relatives au risque de criminalité financière tout en laissant davantage le soin aux assureurs de dommages de déterminer eux-mêmes les stratégies, politiques et procédures applicables en fonction, notamment, de la nature de leurs activités.

De plus, la *Ligne directrice sur la gestion des risques liés à l'impartition* et la *Ligne directrice sur la probité et la compétence* (projet) traitent déjà des pratiques de gestion à adopter relativement à l'évaluation et à la surveillance de certaines parties qui pourraient être impliquées dans des activités associées à la criminalité financière.

Voici quelques exemples de chevauchements :

- Section intitulée *Risques liés à la criminalité financière* (page 8) : On indique que plusieurs parties peuvent être liées à la criminalité financière tels les fournisseurs, les dirigeants et les employés. Plus loin dans le texte, on indique qu'il y a lieu d'exercer une surveillance à l'égard de ces personnes et de s'assurer que les dirigeants, incluant le chef de la direction des risques, soient expérimentés et suffisamment formés. Ces aspects sont déjà abordés par les *Lignes directrices sur la gestion des risques liés à l'impartition* et la *Ligne directrice sur la probité et la compétence* (projet);
- Principe 1 : Rôles et responsabilités du conseil d'administration et de la haute direction (page 9) : En note de bas de page, l'Autorité réfère à ses autres lignes directrices pour la majorité des points couverts. Effectivement, les attentes de l'Autorité en ce qui concerne l'élaboration, l'approbation et la mise en oeuvre de stratégies, politiques et procédures se retrouvent déjà dans la *Ligne directrice sur la gestion intégrée des risques*. Les deux dernières puces de ce principe traitent directement de conformité et sont selon nous couvertes par la *Ligne directrice sur la conformité*;
- De la même façon, nous croyons que le Principe 2 – *Gestion des risques liés à la criminalité financière* (page 10), devrait faire partie intégrante de la *Ligne directrice sur la gestion intégrée des risques* sans qu'il soit nécessaire d'élaborer une autre ligne directrice.

Le chevauchement entre la présente ligne directrice et plusieurs autres lignes directrices de l'Autorité crée de la confusion pour les institutions qui doivent les appliquer. Les institutions devront-elles instaurer plusieurs règles traitant du même sujet de façon à répondre adéquatement à chacune des lignes directrices? De plus, les lignes directrices qui traitent du même sujet ne le font pas exactement de la même façon ce qui peut entraîner différentes interprétations.

CLARIFICATIONS REQUISES

Si, malgré les commentaires qui précèdent, l'Autorité décide d'assujettir les assureurs de dommages à la présente ligne directrice, nous suggérons d'y apporter plusieurs clarifications.

Nous comprenons que la portée de la présente ligne directrice se veut plus large que celle de la ligne directrice B-8 du BSIF et qu'à certains égards les assureurs de dommages sont visés par les attentes de l'Autorité en vue de prévenir et de déceler les activités associées à la criminalité financière. Il y aurait cependant lieu de distinguer clairement les dispositions qui leur sont applicables de celles qui ne le sont pas.

Nous avons noté plusieurs difficultés d'application et incohérence nécessitant des clarifications ou des précisions de la part de l'Autorité, notamment :

- Risques liés à la criminalité financière p. 8. La notion de « relation d'affaires » est trop vaste. L'Autorité devrait préciser à quoi elle réfère exactement. De son côté, le ministère des Finances du Canada dans son document de consultation de décembre 2011 concernant des modifications au *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* propose (proposition 1.1) de définir le concept de « relation d'affaires » en précisant que l'obligation de prendre des mesures à l'égard des « relations d'affaires » ne s'applique que lorsque l'entité assujettie à la Loi effectue une activité ou une opération financière pour laquelle elle doit tenir un document.
- À la page 9, l'Autorité souligne que l'institution devra être vigilante à l'égard de ses clients et de la nature de leurs opérations puis elle traite plus amplement de cette question au Principe 4 dans la section *Connaissance de la clientèle* (page 13). La pratique en assurance de dommages n'est pas d'enquêter sur la probité des clients à moins que les faits entourant un sinistre portent à croire qu'il y aurait eu fraude ou fausse déclaration par l'assuré. Dans un tel cas, pour un assureur de dommages, il ne s'agit pas de gestion de risques, mais d'un processus d'affaire visant à contrôler ses coûts. En ce qui concerne la nature des opérations de l'assuré, il va de soit qu'en assurance des entreprises les assureurs et leurs courtiers doivent connaître les opérations de l'assuré et ses besoins de façon à bien le conseiller. Également, la nature des opérations sera un facteur important pour la tarification. Cependant, encore ici, on ne parle pas de gestion de risques, mais de pratique commerciale.
- À la page 14 dans la section *Suivi des opérations des clients*, l'Autorité s'attend à ce que l'institution soit vigilante à l'égard de l'origine des fonds et des transactions de ses clients. Les assureurs de dommages ne sont pas en mesure de répondre à cette exigence. Ils n'ont pas accès au compte bancaire de leurs clients et reçoivent peu ou pas d'information à ce sujet dans le cadre de leur relation avec l'assuré.
- Dans le même sens, à la page 10, l'Autorité demande d'effectuer un suivi approprié des activités de criminalité financière qui sont soupçonnées ou décelées. Il est difficile pour les assureurs de dommages de faire un tel suivi sur les activités de leurs clients et cela ne fait pas partie de leur pratique. (Note : Dans la version anglaise du document, ajouter à la fin du paragraphe « le cas échéant ».)

Si on devait modifier les pratiques actuelles pour tenir compte des 4 éléments qui précèdent dans notre gestion de risque, l'Autorité devrait préciser jusqu'où les institutions devraient aller dans les vérifications et enquêtes à effectuer. Nous suggérons à l'Autorité de reconnaître clairement que l'application de la présente ligne directrice ne peut être uniforme pour toutes les institutions ou de créer des sections spécifiques par type d'institution.

- À la page 10, l'Autorité demande de s'assurer de la conformité de l'institution aux lois, règlements et lignes directrices. Nous suggérons de préciser à la fin de la première phrase de ce paragraphe : « ... applicables à ses activités ». Évidemment, une ligne directrice ne peut rendre applicables des lois qui par ailleurs ne sont pas applicables à certaines institutions.
- Dans le *Champ d'application* (page 6) on réfère à l'institution qui fait partie d'un groupe financier et dans le Principe 3 : *Gestion intra-groupe* (page 12), l'Autorité précise qu'il faut adopter une approche globale à l'échelle du groupe, tant au niveau local, national qu'international. Nous désirons souligner que l'approche globale est difficile à adopter pour les holdings financiers internationaux : un assureur de dommages du Québec ne peut pas imposer des procédures et des règlements à une maison mère située à l'étranger.
- À la page 10, l'Autorité demande à l'institution de procéder à l'identification des risques liés à la criminalité financière, leur évaluation et leur quantification. À quel type de quantification fait-on référence? Un pourcentage, un nombre de cas, un montant des pertes engendrées?
- À la page 12, l'Autorité indique que l'institution devrait notamment participer à un système de traçabilité des téléversements. Il s'agit d'un exemple flagrant d'attente qui ne s'applique pas aux assureurs de dommages alors que l'Autorité semble viser toutes les institutions qu'elle encadre.
- Nous soulignons que les courtiers d'assurances, qui agissent très souvent à titre d'intermédiaires, ne sont pas visés par la présente ligne directrice. Selon le type de dossier et la structure organisationnelle, il y aura donc des inégalités selon que l'assureur transige directement avec ses clients ou par l'entremise d'un réseau de courtiers. L'assureur à courtage ne peut s'assurer que ses courtiers appliquent les dispositions de la ligne directrice.
- L'application du Principe 4 constituerait une nouvelle façon de faire des affaires pour les assureurs de dommages et les changements requis dans l'Industrie seraient très coûteux. Il y a lieu de confirmer l'utilité et la pertinence d'instaurer ces pratiques quant aux risques liés à la criminalité financière et d'indiquer précisément aux assureurs de dommages ce qu'on tente de contrer dans le cadre de leurs opérations.

Nous demandons donc à l'Autorité d'apporter les clarifications et les précisions décrites dans cette section.

CONCLUSION

Nous croyons que l'Autorité devrait laisser au ministère des Finances du Canada le soin d'encadrer l'enjeu de la criminalité financière.

Par ailleurs, si la présente ligne directrice entre en vigueur, elle ne devrait pas s'appliquer aux assureurs de dommages considérant la nature de leurs opérations. Le gouvernement fédéral a adopté cette position en décidant de soustraire les assureurs de dommages à l'assujettissement de sa législation en matière de criminalité financière.

Dans l'hypothèse où les assureurs de dommages seraient visés, nous croyons que l'Autorité devrait spécifiquement identifier les dispositions qui leur sont applicables et apporter les clarifications requises dans le présent document.