

Mémoire sur le projet de loi n° 71
Loi sur les véhicules hors route

Présenté à la
Commission des transports et de l'environnement
Assemblée nationale du Québec

Novembre 2020

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

Pour mener à bien sa mission, le BAC :

- maintient des relations suivies avec le gouvernement, les consommateurs et toute autre partie concernée;
- intervient dans des dossiers règlementaires et législatifs;
- fait équipe avec le gouvernement et avec divers intervenants dans des initiatives de prévention;
- informe le grand public en matière d'assurance, tant dans le quotidien qu'en situation de crise;
- élabore des campagnes d'éducation et de sensibilisation à l'intention des consommateurs.

Le BAC est non seulement le porte-parole de l'Industrie, mais aussi un précieux partenaire pour les gouvernements, les intervenants du milieu de l'assurance de dommages et les consommateurs.

Bureau d'assurance du Canada, 1981, avenue McGill College, bureau 620
Tour BNP Paribas
Montréal (Québec) H3A 2Y1

Novembre 2020

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	2
2. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE	2
Chapitre I	2
Section II — Définitions	2
Section III — Champ d'application	3
Section IV — Communautés autochtones.....	4
Chapitre II	4
Section III — Assurance responsabilité civile.....	4
Chapitre III	4
Section I — Principe de prudence et autres normes de conduite des conducteurs et des usagers du territoire	4
Section IV — Signalisation des sentiers et des autres lieux de circulation	5
Chapitre IV — Dispositions réglementaires	6
Chapitre VIII — Dispositions transitoires et finales	6
3. CONCLUSION	6

1. INTRODUCTION

La réforme proposée par le projet de loi n° 71 (PL 71) apporte des modifications importantes à l'encadrement actuel des véhicules hors route. Adopté tel quel, le PL 71 s'appliquerait à de nouveaux types de véhicules hors route présentement exclus de la *Loi sur les véhicules hors route* (LVHR). Ces nouvelles dispositions auraient un impact sur les consommateurs et sur les opérations des assureurs de dommage notamment dans la façon d'assurer ces véhicules.

Il est important de rappeler que contrairement à un accident automobile avec préjudice corporel, un accident impliquant un véhicule hors route n'est généralement pas couvert par le régime public d'indemnisation de la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ). Ce sont donc les assureurs privés qui sont en première ligne pour indemniser les victimes dans la majorité des cas.

Les assureurs ont donc développé des produits d'assurance pour répondre aux besoins des consommateurs qui font usage de ces véhicules et qui ne sont actuellement pas visés par la LVHR. Il peut s'agir de la police d'assurance habitation ou commerciale selon le type d'utilisation et de propriétaire. Le développement de ces produits s'est fait harmonieusement avec les régimes de la *Loi sur l'assurance automobile* (LAA) et de la *LVHR*. D'ailleurs, les assureurs doivent répondre aux attentes de l'Autorité des marchés financiers (Autorité) quant à la conception et à la commercialisation des nouveaux produits et doivent prendre en considération les différents groupes de consommateurs. Les attentes de l'Autorité sont précisées dans la *Ligne directrice sur les saines pratiques commerciales*.¹

La réforme entraînera des changements importants pour l'industrie. Les assureurs doivent donc mesurer les impacts de celle-ci et déployer sa mise en œuvre qui occasionne plusieurs changements opérationnels tels que plus amplement décrits ci-après. Dans ces circonstances, l'entrée en vigueur des dispositions affectant les assurances donne peu de temps pour faire les ajustements nécessaires.

2. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Chapitre I

Section II — Définitions

Le PL 71 introduit une définition non limitative de véhicule hors route à l'article 2 paragraphe 7. La définition est importante puisque le champ d'application du PL 71 précise que la loi s'applique à tous ces types de véhicules à moins d'être exclue à l'article 4 du PL 71. Cette façon de procéder s'apparente à la LAA qui a défini « automobile » d'une manière très large, bien au-delà de la définition généralement reconnue dans les divers dictionnaires. Cette définition s'explique très bien dans la mesure où le législateur a adopté une loi à caractère social et que l'indemnisation des préjudices corporels y est prévue dans un régime public afin d'en faire bénéficier le plus grand nombre de personnes.

¹ https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/lignes-directrices-assurance/ligne-directrice-saines-pratiques-commerciales_fr.pdf

Le BAC réitère que ce n'est pas le cas pour la LVHR puisque les véhicules visés par cette loi sont assujettis à un régime privé d'assurance. Il est donc primordial que la définition soit limitative et non générale. **Le BAC recommande donc de modifier la définition pour la limiter à certains types de véhicules. Pour s'assurer que la LVRH s'adapte rapidement aux innovations des fabricants de véhicules, le législateur pourrait habiliter le gouvernement à adopter un règlement pour viser d'autres types de véhicules lorsque c'est jugé nécessaire.**

De plus, une définition limitative permettrait également de corriger certaines zones grises quant à la portée de la définition, notamment pour les aides à la mobilité motorisée (triporteur et quadriporteur) et les trottinettes. Le BAC comprend que ces véhicules ne soient pas principalement conçus ou adaptés pour circuler sur des surfaces accidentées ou sur des terrains non pavés, mais la définition ainsi que l'article 4 du PL 71 créent une incertitude surtout lorsqu'elle est combinée avec des exclusions telles que celle prévue au paragraphe 4 de l'alinéa 1 de l'article 4. **Le BAC souhaite donc avoir une confirmation que ces véhicules ne sont pas visés.**

Le PL 71 introduit une définition de « véhicule d'entretien » à l'article 2 paragraphe 5. Cette définition utilise l'expression « comprend » et non « s'entend ». **Le BAC recommande de modifier l'expression « comprend » pour « s'entend » afin de limiter la portée de la définition.** À l'instar de la définition de « véhicule hors route », il est important pour un utilisateur de ce type de véhicule d'avoir une définition précise afin d'éviter des interprétations divergentes et de faire en sorte qu'un utilisateur soit en défaut de ses obligations d'assurance.

Section III — Champ d'application

L'article 4 du PL 71 n'exclut pas complètement du champ d'application certains types de véhicules qui étaient exclus jusqu'à présent de son application. Il s'agit des voiturettes de golf, des bicyclettes assistées, des tracteurs à jardin et des véhicules d'entretien². Plusieurs produits d'assurance sont offerts aux propriétaires de ces véhicules pour les couvrir selon le type d'utilisation et de propriétaire. Très souvent, ces véhicules sont assurés par une police d'assurance habitation ou commerciale. **Le BAC recommande donc de retirer du champ d'application ces types de véhicules. À défaut de le faire, une précision devra être apportée à l'article 25 du PL 71, comme il est précisé dans la section ci-dessous à l'égard de l'article 25.**

Par ailleurs, l'article 4 du PL 71 exclut certaines utilisations d'un véhicule du champ d'application de la loi au lieu d'exclure le véhicule. Cette façon de procéder est complexe et pourrait même induire l'utilisateur en erreur, d'autant plus qu'il est difficile de comprendre pourquoi certains types d'utilisation plus que d'autres devraient être exclus de la Loi dans la mesure où l'interaction entre les véhicules et les piétons est sensiblement la même. À titre d'exemple, l'utilisation d'une voiturette de golf qui est utilisée exclusivement sur le terrain d'un camp de vacances qui est semblable à celle utilisée sur un terrain de golf. Également, il est fréquent qu'un utilisateur modifie son utilisation. Or, si une utilisation est exclue de la portée de la Loi, l'utilisateur peut déjà avoir souscrit une police d'assurance pour son véhicule. Cette police d'assurance ne sera pas celle prévue à l'article 25 du

² Le BAC souhaite apporter une précision. Si le véhicule d'entretien est un véhicule tout terrain ou une motoneige, celui-ci détiendra une police d'assurance automobile.

PL 71. Ainsi, le changement d'utilisation entrainera l'obligation pour l'utilisateur de souscrire une deuxième police d'assurance automobile conformément à l'article 25 du PL 71. **Le BAC recommande donc de limiter le champ d'application en priorisant une approche basée sur l'exclusion des types de véhicules et non sur l'utilisation.**

Section IV — Communautés autochtones

Le BAC salue l'initiative du gouvernement de vouloir prendre en considération la réalité des autochtones et de permettre des exemptions.

Dans l'éventualité où une entente est envisagée par le gouvernement et une communauté autochtone, il serait important que l'industrie soit consultée afin qu'elle puisse évaluer l'impact des dispositions pouvant affecter les assurances et formuler des recommandations.

Chapitre II

Section III — Assurance responsabilité civile

Bien que le type d'assurance ne soit pas expressément mentionné, les véhicules hors route sont actuellement couverts par une police d'assurance automobile, et ce, conformément aux directives reçues par l'autorité réglementaire au moment de l'entrée en vigueur de l'article 19 de la LVHR. Nous concluons donc que l'assurance prévue à l'article 25 du PL 71 est une assurance automobile. Dans l'éventualité où les recommandations du BAC concernant la définition et l'exclusion de certains types de véhicules comme les voiturettes de golf, les tracteurs à jardin, les bicyclettes assistées par un moteur et les véhicules d'entretien ne sont pas retenues, **le BAC recommande d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 25; ou de prévoir un nouvel article pour que ces véhicules soient obligatoirement assurés, mais avec une police d'assurance différente telles qu'une assurance habitation ou une assurance des entreprises.**

Le BAC recommande de retirer l'article 25 alinéa 3 du PL 71. Le libellé des polices d'assurance automobile est déjà encadré par l'Autorité. Le BAC est d'avis qu'il ne devrait pas être encadré par une deuxième autorité réglementaire.

Chapitre III

Section I — Principe de prudence et autres normes de conduite des conducteurs et des usagers du territoire

L'article 27 du PL 71 indique que le conducteur du véhicule doit avoir en sa possession l'attestation d'assurance responsabilité civile. Actuellement, une attestation d'assurance responsabilité est envoyée aux assurés ayant une police d'assurance automobile. Une telle attestation d'assurance n'existe pas en assurance habitation ou commerciale. **Le BAC recommande donc de retirer du champ d'application les véhicules identifiés plus haut.**

Section IV — Signalisation des sentiers et des autres lieux de circulation

Les articles 89 et 138 du PL 71 obligent un club d'utilisateurs de véhicules hors route à souscrire une police d'assurance responsabilité d'au moins 5 millions de dollars. Ce montant est actuellement de 2 millions de dollars. L'article 89 précise que le club : « doit souscrire une police d'assurance responsabilité civile du montant fixé par règlement ». Le BAC souhaite obtenir la confirmation que le libellé de l'article 89 permet à un assuré de prendre une ou plusieurs polices d'assurance pour respecter son obligation. En effet, et compte tenu de l'augmentation du montant d'assurance à souscrire, un assuré peut souhaiter diversifier ses polices d'assurance responsabilité afin de gérer le montant de sa prime d'assurance. Il existe plusieurs produits sur le marché à cet égard, tels une police excédentaire de type « *follow-form* » ou « *umbrella* ».

Puisqu'une police excédentaire n'intervient en théorie que lorsque le montant d'assurance de la police primaire est épuisé, la fréquence d'intervention est moindre, ce qui peut permettre une meilleure prime d'assurance.

Le BAC souhaite donc obtenir une confirmation de son interprétation; dans le cas contraire, le BAC recommande de modifier l'article afin de permettre à un club de détenir une ou plusieurs polices totalisant le montant fixé par règlement.

Également, l'article 89 du PL 71 précise que le club doit souscrire annuellement sa police d'assurance. Or, en pratique, la police peut être souscrite pour une durée plus longue. Cette possibilité permet aux assurés, entre autres, d'obtenir une prime d'assurance fixe sur plusieurs années sans augmentation. **Le BAC recommande donc de retirer le terme « annuellement ».**

Finalement, la dernière phrase de l'article 89 habilite le gouvernement à effectuer des règlements concernant les clauses et franchises permises dans un contrat d'assurance. Le libellé du contrat d'assurance doit demeurer la prérogative de chaque assureur. Cette liberté leur permet de créer des produits novateurs et de répondre avec agilité aux besoins de leurs assurés. L'imposition de clauses dans un contrat enfreint la liberté contractuelle des parties et peut même nuire à leurs intérêts. Par conséquent, **le BAC recommande le retrait de la dernière phrase de l'article 89.**

Par ailleurs, l'encadrement de ce type de contrat isolera non seulement le Québec du reste du Canada, mais pourrait rendre le marché québécois moins attrayant. Il ne faut pas oublier que les assureurs sont encadrés par plusieurs lois sectorielles et doivent se conformer à de nombreuses lignes directrices de l'Autorité. Cet encadrement supplémentaire n'est donc pas souhaitable et est injustifié dans la situation actuelle.

De plus, la franchise est un outil important tant pour l'assuré que pour l'assureur. Elle permet, entre autres, pour l'assuré de contrôler ses primes d'assurance en conservant à sa charge un montant qu'il juge acceptable dans sa gestion de risques. Pour l'assureur, elle permet de conscientiser un assuré en prévention des sinistres, notamment lors de sinistres récurrents de même type.

Finalement, l'analyse d'impact réglementaire ne fait pas état d'une problématique qui émane des contrats d'assurance ou d'un encadrement réglementaire déficient. Le BAC réitère donc que le PL 71 ne devrait pas introduire des mécanismes d'encadrement alors même qu'aucune problématique à cet égard n'a été soulevée.

Chapitre IV — Dispositions réglementaires

L'article 92 du PL 71 prévoit la possibilité pour le ministre d'autoriser des projets pilotes. Dans la mesure où ces projets pilotes peuvent affecter les assureurs, le BAC est d'avis que les assureurs de dommages devraient être consultés avant sa mise en œuvre.

Chapitre VIII — Dispositions transitoires et finales

L'analyse d'impact réglementaire précise qu'un délai de six mois est alloué aux détenteurs de contrats afin qu'ils puissent obtenir leur contrat à temps pour le début de la saison³. Rien n'est mentionné à l'égard de ceux qui ne détiennent pas de contrat d'assurance au moment de l'entrée en vigueur. Ce sera le cas de plusieurs utilisateurs qui ne sont pas actuellement visés dans le champ d'application du PL 71 et qui y seront soumis dès le 30 décembre. Cela ne veut pas dire que ces assurés ne détiennent pas de contrat d'assurance en vigueur leur offrant une protection pour la conduite de leur véhicule, mais ils ne détiennent pas nécessairement l'assurance responsabilité requise en vertu de l'article 25 du PL 71. C'est le cas notamment des voiturettes de golf utilisées sur des terrains de camping ou dans des camps de vacances.

Considérant que l'analyse d'impact réglementaire stipule que l'augmentation du montant d'assurance n'aura pas d'impact sur les utilisateurs puisque, dans la pratique, ceux-ci détiennent déjà ces montants⁴, **le BAC recommande une entrée en vigueur le 30 juin 2022, soit 18 mois après l'entrée en vigueur du PL 71.** Ce délai permettra de tenir compte du cycle normal des renouvellements des contrats d'assurance. Cela éviterait en effet à l'assuré de communiquer avec son assureur en cours de terme pour qu'il modifie son contrat, ce qui impose un lourd fardeau pour celui-ci. À cet égard, il faut noter qu'un assureur ne peut effectuer des changements de couverture sans le consentement de son assuré. Finalement, un tel délai permettrait à l'industrie d'adapter son offre aux nouveaux véhicules visés par la loi.

3. CONCLUSION

Le BAC constate que l'industrie de l'assurance de dommages aurait dû être consultée au moment de l'élaboration de la réforme afin de minimiser les impacts des modifications sur les assureurs et les consommateurs, lesquels n'ont pas été adéquatement évalués dans l'analyse d'impact réglementaire. Non seulement les opérations des assureurs seront affectées par ces changements, mais plus important encore, les utilisateurs pourraient être préjudiciés par une entrée en vigueur précipitée. La définition de « véhicule hors route » et le champ d'application proposés par le PL 71 sont particulièrement difficiles à interpréter en raison des exceptions et particularités basées sur l'utilisation du véhicule au lieu du type de véhicule. Le BAC réitère donc l'importance de simplifier la définition de « véhicule hors route » et le champ d'application

³Analyse d'impact réglementaire, Projet de loi sur les véhicules hors route, ministère des Transports, 2020-10-22, <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/entreprises-partenaires/associations-VHR/Documents/AIR-LVHR-2020.pdf>, p. 26.

⁴ Idem note 2, p.18.

proposés par le PL 71 et de considérer les nuances apportées par le BAC quant à l'interrelation des types de contrats d'assurance.