



Commission des
services financiers
de l'Ontario

Moderniser les audiences disciplinaires pour les agents et les experts d'assurance en Ontario : une proposition pour consultation

Le 1^{er} août 2013

TABLE DES MATIÈRES

PROCESSUS DE CONSULTATION	2
Prochaines étapes	2
AU SUJET DE LA CSFO	2
Qui elle réglemente.....	3
Surintendant et personnel	3
AU SUJET DU TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS (TSF)	3
INTRODUCTION	3
CHANGEMENTS NÉCESSAIRES À LA LOI.....	5
GRANDES LIGNES DU MODÈLE.....	5
AVANTAGES DU PROCESSUS RECOMMANDÉ	6
AUTRES MODIFICATIONS PROPOSÉES.....	6
ORDONNANCES PROVISOIRES.....	7
COMPÉTENCE CONTINUE.....	7
REMISE DU PERMIS	8
QUESTIONS.....	8

PROCESSUS DE CONSULTATION

Les intervenants sont invités à soumettre leurs commentaires ou suggestions, par écrit, au sujet du présent document de consultation, **au plus tard le 30 septembre 2013**.

Si vous souhaitez soumettre vos commentaires à la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO), veuillez envoyer un courriel à jim.fox@fSCO.gov.on.ca en indiquant dans la ligne de l'objet « Consultation sur les audiences disciplinaires en matière d'assurance ».

Veuillez prendre note qu'il s'agit d'un processus de consultation publique. Tous les commentaires que nous recevons sont assujettis aux dispositions sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Tous les commentaires reçus seront affichés sur le site Web de la CSFO à la fin de la période de consultation. Si, pour n'importe quelle raison, vous ne souhaitez pas que vos commentaires soient rendus publics, veuillez l'indiquer clairement dans votre envoi.

La CSFO se mettra en rapport avec vous si elle a besoin de renseignements supplémentaires au sujet de vos commentaires.

Prochaines étapes

Le gouvernement tiendra compte des renseignements que la CSFO obtiendra dans le cadre de la consultation pour prendre des décisions sur les propositions de politique.

Si vous avez des questions au sujet du processus de consultation, veuillez communiquer avec :

Jim Fox

Analyste principal des politiques

Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie

Commission des services financiers de l'Ontario

5160, rue Yonge, case 85

Toronto (Ontario) M2N 6L9

Tél. (416) 590-7277 ou 1 800 668-0128, poste 7277

Courriel : jim.fox@fSCO.gov.on.ca

AU SUJET DE LA CSFO

La CSFO est un organisme de réglementation intégré des services financiers. Elle est un organisme du ministère des Finances, créé en vertu de la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario* (la Loi sur la FSCO). Elle régleme les assurances, les régimes de retraite, les caisses populaires et *credit unions*, les maisons de courtage d'hypothèques, les sociétés de prêt et fiducie et les coopératives en Ontario.

Le mandat législatif de la CSFO est de fournir des services de réglementation qui protègent l'intérêt public, de gagner la confiance du public dans les secteurs réglementés et de formuler des recommandations au ministère des Finances sur les questions touchant ces secteurs. En tant qu'organisation, la CSFO s'est engagée à agir comme organisme de réglementation progressif et

équitable et de coopérer avec les intervenants en vue d'établir une industrie des services financiers solide.

Qui elle réglemente

Au 28 février 2013, la CSFO réglementait ou avait inscrit :

- 343 compagnies d'assurance
- 46 756 agents d'assurance
- 4 385 agences d'assurance constituées en personne morale
 - 1 501 experts d'assurance
 - 1 143 maisons de courtage d'assurance
 - 106 administrateurs d'hypothèques
- 2 550 courtiers en hypothèques
- 9 389 agents en hypothèques
- 7 641 régimes de retraite
- 144 *credit unions* et caisses populaires
- 59 sociétés de prêt et de fiducie
- 1 758 coopératives

Surintendant et personnel

Le surintendant des services financiers administre et applique la Loi sur la CSFO, et exerce les pouvoirs que lui confèrent les dix autres lois qui attribuent des pouvoirs au surintendant ou lui affectent des fonctions.

Tous les membres du personnel de la CSFO relèvent du surintendant. Ces travailleurs, qui sont tous des fonctionnaires en vertu de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, effectuent les activités quotidiennes de la CSFO.

AU SUJET DU TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS (TSF)

Le TSF a été établi en 1997 par la Loi sur la CSFO. C'est un organisme d'arbitrage indépendant composé d'au moins 9 et d'au plus 15 membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. À l'heure actuelle, il compte 12 membres, y compris le président et deux vice-présidents. La Loi sur la CSFO exige que, dans toute la mesure du possible, le lieutenant-gouverneur en conseil nomme à titre de membres du Tribunal des personnes qui ont de l'expérience et des compétences dans les secteurs réglementés par la CSFO, dont le secteur des assurances. Cette loi exige également que le président tienne compte du besoin d'expérience et de connaissances lorsqu'il assigne les membres à un comité d'audition, pour que le comité d'audition puisse se prononcer sur l'affaire portée devant lui.

Le TSF peut trancher des questions de fait ou de droit dans n'importe quelle instance portée devant lui. Il a publié des règles de pratique et procédure régissant ses processus d'audition. Il a également le pouvoir d'exiger des témoins qu'ils produisent des preuves à l'audience. À l'audience, il incombe au surintendant de prouver ses arguments contre la personne qui fait l'objet d'une intention du surintendant de rendre une ordonnance.

INTRODUCTION

Le présent document de consultation propose un nouveau modèle pour tenir les audiences et imposer des mesures disciplinaires aux agents et experts d'assurance en vertu de la *Loi sur les assurances* (Ontario). La démarche actuelle que prévoit cette loi pour prendre des décisions disciplinaires sur des

agents et des experts d'assurance date de 90 ans. La *Loi sur les assurances* est fastidieuse et démodée par rapport aux procédures et normes disciplinaires et exécutoires modernes. Cette loi n'est pas non plus adaptée aux procédures légales applicables aux affaires de délivrance de permis et de mesures disciplinaires dans d'autres secteurs que réglemente la CSFO.

En vertu du régime existant, avant que le surintendant refuse une demande de permis, suspende ou retire un permis, une personne¹ peut demander une audience devant un conseil consultatif nommé² par le surintendant. Le comité d'audition du comité consultatif se compose d'un président (un représentant du surintendant), d'un représentant des assureurs et d'un représentant des experts d'assurance ou des agents d'assurance (selon le cas). La CSFO tient une liste de représentants du comité consultatif, qui peuvent être nommés à un comité d'audition. Même si le comité d'audition du comité consultatif entend les preuves produites par la CSFO et la personne ou le représentant de la personne, il ne prend pas de décision sur des mesures disciplinaires. Le comité d'audition du comité consultatif ne peut qu'aboutir à une conclusion de fait et formuler des recommandations non exécutoires au surintendant.

Le processus d'audition du comité consultatif ne donne pas au décideur la possibilité d'entendre les témoignages. Bien que le surintendant n'entend pas directement les témoignages, c'est lui qui prend les décisions. Le surintendant doit tenir compte des conclusions factuelles figurant dans le rapport du comité consultatif³, et prendre en considération ses recommandations pour prendre sa décision et rendre une ordonnance. Le surintendant n'a pas l'avantage d'entendre les témoignages oraux ni d'évaluer la personnalité et la crédibilité des témoins. Il accepte les conclusions de fait formulées par le comité d'audition du comité consultatif.

Cette approche complique le processus de prise des décisions, car il exige un rapport du comité consultatif contenant des recommandations, suivi de l'examen par le surintendant du rapport et des recommandations, et enfin la publication d'une décision avec motifs et d'une ordonnance.

Le modèle du comité consultatif n'est pas utilisé dans les autres procédures d'audience réglementaires à la CSFO. Les audiences sont généralement tenues par le TSF.

Les pénalités administratives ont été introduites par la *Loi sur les assurances*, le 1^{er} janvier 2013. Le surintendant peut désormais imposer des pénalités administratives contre les agents et experts d'assurance qui ont omis de se conformer aux exigences prévues par la loi, séparément ou combinées à la suspension ou la révocation du permis.

Les audiences relatives aux pénalités administratives sont tenues par le TSF (à savoir, après avoir reçu l'avis d'intention du surintendant d'imposer une pénalité administrative, une personne peut demander

¹ Aux fins du présent document, « personne » inclut les particuliers, ainsi que les personnes morales, sociétés de personnes et propriétaires uniques.

² Si la personne ne demande pas une audience, le surintendant rendra une décision fondée sur les renseignements dont il dispose.

³ Le surintendant doit tenir compte des faits écrits qui figurent dans le rapport du comité consultatif et les accepter, et doit être convaincu que les procédures ont été correctement suivies. Il peut ne pas être d'accord avec les recommandations du comité d'audition du comité consultatif et les remplacer par sa propre opinion. Cette situation est rare et ne se produit que si le surintendant estime que la peine recommandée par le comité n'est pas justifiée selon le rapport.

la tenue d'une audience et la prise d'une décision par le TSF). Le TSF a le pouvoir légal d'entendre des affaires concernant des pénalités administratives et des affaires disciplinaires en vertu de la Loi⁴.

À l'heure actuelle, les personnes passibles de mesures disciplinaires pour des questions liées aux permis ou aux pénalités administratives doivent suivre deux démarches d'audience distinctes : une pour les pénalités administratives (au TSF) et l'autre pour les affaires de permis et de discipline (comité consultatif et surintendant). Ce système peut être coûteux et long pour les personnes concernées. Il présente aussi un risque d'incertitude et d'incohérence, car la personne doit participer à deux processus différents et attendre que les deux affaires soient conclues. Il est aussi possible que le TSF et le surintendant parviennent à des conclusions différentes au sujet des mêmes faits.

Pour ces raisons, il semble logique que toutes les décisions disciplinaires (à savoir, suspensions de permis, révocations de permis, refus de permis et pénalités administratives) concernant des agents et experts d'assurance soient assujetties au même processus.

CHANGEMENTS NÉCESSAIRES À LA LOI

Le modèle proposé dans le présent document exige que les changements suivants soient apportés à la Loi :

- Supprimer l'exigence que le surintendant nomme des comités d'audition du comité consultatif pour tenir des audiences sur les affaires disciplinaires.
- Remplacer le rôle du comité consultatif par le TSF comme organisme qui tient les audiences. Le TSF aurait le pouvoir, après une audience, d'ordonner au surintendant d'exécuter son intention, avec ou sans changement. Il aurait également le pouvoir de substituer son opinion à celle du surintendant et d'imposer les conditions qu'il estime indiquées, pour toutes les affaires disciplinaires.
- Conférer à la personne et au surintendant le droit d'interjeter appel des décisions relatives au permis du TSF à la Cour divisionnaire.

Les commentaires que la CSFO recueillera dans le cadre de la consultation aideront le gouvernement à prendre une décision informée sur la modernisation de la procédure disciplinaire suivie pour les agents et experts d'assurance.

GRANDES LIGNES DU MODÈLE

Dans le cadre du modèle proposé, toutes les décisions disciplinaires concernant des agents et des experts d'assurance suivraient le modèle du TSF. Ce modèle prévoit moins d'étapes que le modèle du comité consultatif. Pour résumer, voici les étapes proposées :

1. Une fois que le personnel de la CSFO a terminé son enquête, il évalue les faits et recommande au surintendant une mesure disciplinaire, s'il le faut. Le surintendant délivre alors, par écrit, un

⁴ Le TSF entend des appels de décisions sur des permis d'agent et d'expert d'assurance rendues par le surintendant après une audience devant le comité consultatif. Si un appel est interjeté d'une décision du surintendant, le TSF peut confirmer, changer ou substituer sa décision à celle du surintendant.

avis d'intention à la personne concernée. L'avis d'intention énonce les allégations, donne une description des preuves, précise les mesures disciplinaires proposées et explique à la personne comment demander une audience devant le TSF.

2. Si la personne a demandé une audience devant le TSF, le président du TSF nomme un comité d'audition pour entendre l'affaire. À l'audience, la CSFO produit des preuves pour étayer les arguments du surintendant. La personne concernée ou son représentant a le droit de présenter sa propre défense. L'audience n'est pas très différente que l'audience actuelle devant le comité consultatif.
3. Après l'audience, le TSF peut ordonner au surintendant d'exécuter son intention, avec ou sans changements, ou substituer sa propre opinion à celle du surintendant et imposer des conditions s'il l'estime indiqué.
4. La personne ou le surintendant peut faire appel de la décision du TSF devant la Cour divisionnaire.
5. Si la personne ne demande pas d'audience dans le délai imparti dans l'avis d'intention, le surintendant peut rendre une ordonnance exécutant les sanctions proposées dans l'avis d'intention.

AVANTAGES DU PROCESSUS RECOMMANDÉ

- *Conforme aux principes modernes d'équité.* Le modèle proposé ne prévoit qu'une seule procédure réglementaire. Un seul organisme aurait le pouvoir d'entendre et de trancher les affaires concernant des agents et experts d'assurance, ainsi que de prendre en compte toutes les sanctions possibles en vertu de la loi.
- *Processus simplifié.* Le modèle proposé élimine des étapes de l'audience, notamment le besoin de rédaction d'un rapport et de recommandations par le comité consultatif, et constitue une procédure plus efficace.
- *Réduction des coûts, économie de temps et élimination de l'incohérence.* L'application du modèle du TSF à toutes les affaires disciplinaires permettrait de réduire les coûts et d'économiser du temps pour les personnes passibles à la fois de sanctions liées à leurs permis et de pénalités administratives. En outre, le nouveau système éviterait tout risque d'incertitude et d'incohérence dans les décisions.
- *Cohérence.* Le modèle proposé harmonise la procédure pour les personnes qui sont titulaires d'un permis dans plus d'un secteur réglementé par la CSFO (p.ex., courtage d'hypothèques et assurance).

AUTRES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Hormis ces changements, la CSFO propose également des changements d'ordre administratif et de clarification, ainsi que d'autres changements qui éviteraient la perte de compétence lorsqu'une procédure disciplinaire est entamée. Ces changements visent notamment à conférer au surintendant le pouvoir exprès de :

- délivrer des ordonnances provisoires imposant la suspension du permis, en cas de risque de préjudice pour le public, s'il y a un retard;
- poursuivre les affaires disciplinaires même si un permis a expiré, a été suspendu ou remis;
- examiner des demandes d'agents et d'experts qui demandent la permission de remettre leur permis.

ORDONNANCES PROVISOIRES

Conférer au surintendant la compétence expresse de délivrer des ordonnances provisoires pour suspendre le permis d'un agent ou d'un expert d'assurance assurera la protection du public, tout en offrant à la personne concernée une procédure équitable et ouverte pour demander une audience. Fort de cette compétence, le surintendant peut délivrer un avis d'intention⁵ de révoquer ou suspendre un permis, et rendre une ordonnance provisoire exigeant la suspension du permis de la personne, si l'intérêt public était compromis par un retard dans la suspension ou la révocation du permis. Il s'agit d'une mesure de protection publique rendue selon des normes élevées de supervision. Ce système est également conforme au pouvoir de rendre des ordonnances provisoires dont dispose le surintendant dans d'autres secteurs réglementés.

Il incomberait au surintendant d'établir qu'il existe un risque pour le public si la suspension du permis était retardée, au point de justifier la délivrance d'une ordonnance provisoire. Dans ce cas, le surintendant suspendrait immédiatement le permis de la personne et donnerait ses motifs pour expliquer la nécessité de rendre l'ordonnance provisoire et de délivrer un avis d'intention. Toutefois, cette mesure ne serait prise que dans les cas exceptionnels où le surintendant avait de bonnes raisons de croire qu'un risque existe pour le public si la personne maintenait son permis pendant la période de l'avis d'audience.

Si la personne a demandé une audience, le surintendant pourrait prolonger l'ordonnance provisoire jusqu'à l'issue de l'audience et la publication de la décision du TSF. Pendant la période de suspension provisoire, la personne ne serait pas autorisée à exercer des activités d'agent ou d'expert d'assurance. Si la personne n'a pas demandé d'audience, l'ordonnance provisoire demeurerait en vigueur jusqu'à ce que le surintendant rende une ordonnance en rapport avec la sanction proposée dans l'avis d'intention.

COMPÉTENCE CONTINUE

Le pouvoir du surintendant de continuer l'action disciplinaire après la délivrance d'un avis d'intention de suspendre ou révoquer un permis n'est pas clairement prévu par la Loi. Cela crée de l'incertitude au sujet de la compétence du surintendant dans le cas de l'expiration du permis ou de la perte de l'assureur parrain. Le modèle proposé prévoit qu'une fois que le surintendant délivre un avis d'intention, le surintendant et le TSF continuent d'avoir compétence pour rendre une ordonnance de suspension ou de révocation du permis, même dans les circonstances suivantes :

- le permis a expiré et la personne n'a pas renouvelé son permis;
- la personne est autorisée à remettre son permis;

⁵ L'avis d'intention peut aussi prévoir l'imposition d'une pénalité administrative.

- le permis est suspendu (par ex., parce que la personne a perdu le parrainage d'une compagnie d'assurance). (Dans les cas où l'assureur retire son parrainage, le permis de l'agent est automatiquement suspendu en vertu de la Loi jusqu'à ce qu'il trouve un autre parrain.)

REMISE DU PERMIS

Le changement proposé signifierait qu'un agent ou un expert d'assurance qui souhaite remettre son permis devra obtenir l'approbation du surintendant. À l'heure actuelle, aucune exigence ou démarche particulière n'est prévue pour remettre le permis aux termes de la Loi.

Afin de prendre la décision d'approuver la remise du permis, le surintendant tiendra compte de plusieurs facteurs, notamment les suivants :

- si la personne a fait l'objet de mesures disciplinaires;
- si la personne a fait l'objet de plaintes ou d'enquêtes en cours;
- les mesures prises par la personne pour aviser ses clients;
- les mesures prises pour assurer la continuation des services aux clients existants.

Le surintendant pourrait autoriser la remise du permis, assujettir la remise du permis à des conditions ou refuser la remise de permis s'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle n'est pas dans l'intérêt public. Cette proposition est conforme aux pouvoirs du surintendant liés à la remise de permis dans d'autres secteurs réglementés.

Si le surintendant a émis un avis d'intention en conjonction avec une affaire disciplinaire, la demande de remise du permis ne règle pas les allégations contre l'agent ou l'expert d'assurance contenues dans l'avis d'intention, ni ne les élimine ou évite le processus de l'avis d'intention ou de l'audience.

QUESTIONS

Les intervenants sont invités à soumettre, par écrit, leurs commentaires ou suggestions, au sujet des questions ci-dessous :

1. La substitution du comité d'audition du comité consultatif par le TSF assure-t-elle une procédure disciplinaire plus juste et simplifiée pour les agents et experts d'assurance?
2. La proposition clarifie-t-elle le pouvoir du surintendant de rendre des ordonnances provisoires en vue d'établir un juste équilibre entre l'obligation de protéger les consommateurs et l'obligation d'assurer aux agents et experts d'assurance l'accès à la justice?
3. Y a-t-il d'autres facteurs que le surintendant devrait prendre en considération lorsqu'il examine des demandes de remise de permis provenant d'agents et d'experts d'assurance?