

Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers

MAI 2015

Québec 

Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers

MAI 2015



Ce document est imprimé sur du papier entièrement recyclé, fabriqué au Québec, contenant 100 % de fibres postconsommation et produit sans chlore élémentaire.

Le générique masculin n'est utilisé que pour alléger le texte.

Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers

Dépôt légal – Mai 2015
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-73178-8 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-72074-4 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2015

*Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4*

Monsieur le Président,

En application de l'article 580 de la Loi sur la distribution de produits et services financiers (RLRQ, chapitre D-9.2), il me fait plaisir de vous transmettre, pour son dépôt à l'Assemblée nationale, mon rapport sur l'application de cette Loi.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

Le ministre des Finances,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Carlos Leitão', with a stylized, cursive script.

*Carlos Leitão
Québec, mai 2015*

MOT DU MINISTRE

L'industrie financière est une industrie vitale pour l'économie du Québec. Elle fournit près de 5 % de l'emploi total au Québec et les salaires et les profits qu'elle génère comptent pour près de 7 % du PIB québécois. De plus, elle permet aux Québécois d'accroître leur sécurité financière en protégeant leurs avoirs. Le secteur financier contribue donc de manière importante à la croissance de l'économie du Québec et au mieux-être de sa population.

C'est pourquoi il est important de s'assurer que l'encadrement des acteurs de cette industrie est adéquat, de manière à maintenir la confiance du public dans l'offre de produits et services financiers tout en permettant de mettre cette offre constamment à niveau pour tenir compte de l'évolution des marchés.

La Loi sur la distribution de produits et services financiers (LDPSF) joue un rôle essentiel à cet égard. Elle régit principalement les personnes habilitées à distribuer certains produits et certains services dans le secteur financier : en assurance de personnes, en assurance de dommages, en expertise de règlement de sinistres et en planification financière. La réglementation adoptée en vertu de celle-ci encadre également la déontologie des représentants de courtier en épargne collective de même que les représentants de courtier en plans de bourses d'études. Elle régit aussi l'activité des assureurs qui distribuent certains produits sans utiliser les services de représentants.

Or, le monde dans lequel évoluent les acteurs du secteur financier s'est grandement transformé depuis l'adoption de la LDPSF il y a déjà quinze ans. Par exemple, on peut aujourd'hui presque tout acheter en ligne, et jamais l'information n'a été si accessible ni si abondante. Ce nouveau monde pose de nouveaux défis que le législateur ne pouvait anticiper en 1998.

Ces quinze années d'expérience ont aussi permis d'identifier différents problèmes d'application. L'harmonisation de la réglementation du secteur du courtage en épargne collective, l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers et la distribution sans représentant sont des sujets majeurs sur lesquels une réflexion approfondie est nécessaire afin de moderniser l'encadrement de ce segment du secteur financier. Ces questions ont déjà fait l'objet de consultations publiques de la part de l'Autorité des marchés financiers. Ce rapport fait le point sur celles-ci.

L'encadrement de la distribution des produits et services financiers doit permettre à l'industrie de s'adapter aux réalités d'aujourd'hui et doit être assez souple pour lui permettre de continuer à évoluer. La LDPSF doit avoir pour objectif de n'imposer que le fardeau réglementaire strictement nécessaire pour maintenir des mesures adéquates de protection des épargnants afin de permettre un fonctionnement efficace de cette importante industrie qu'est celle des services financiers.

Ce rapport se veut un outil de diagnostic et de réflexion collective pour améliorer le cadre juridique actuel en assurant au public québécois un accès aux produits et services financiers et aux conseils dont il a besoin tout en permettant à tous les acteurs de l'industrie d'y trouver leur compte. J'invite donc l'industrie et toute personne intéressée à commenter les diverses propositions présentées dans ce rapport et à répondre aux questions qui y sont soulevées.

Le ministre des Finances,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carlos Leitão', with a stylized, cursive script.

Carlos Leitão

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
L'objet du présent rapport	1
 CHAPITRE 1.....	 3
Description de l'encadrement de la distribution de certains produits financiers avec ou sans représentant	 3
Contexte.....	3
Portrait de l'industrie	3
Objectifs de la Loi sur la distribution de produits et services financiers ..	5
L'évolution législative depuis 1998.....	6
Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier (L.Q. 2002, chapitre 45)	6
Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2004, chapitre 37)	7
Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2006, chapitre 50)	7
Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2007, chapitre 15)	8
Loi modifiant la Loi sur l'Autorité des marchés financiers et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2008, chapitre 7)	8
Loi sur le courtage immobilier (L.Q. 2008, chapitre 9),	8
Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2009, chapitre 25)	8
Loi modifiant diverses dispositions législatives afin principalement de resserrer l'encadrement du secteur financier (L.Q. 2009, chapitre 58) ...	9
Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le secteur financier (L.Q. 2011, chapitre 26)	9
Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le secteur financier (L.Q. 2013, chapitre 18)	9
Le contexte canadien.....	10
Bilan	11

CHAPITRE 2.....	13
Les tendances en matière de distribution	13
Les consultations de l'Autorité des marchés financiers	13
Distribution d'assurance par Internet.....	13
Distribution sans représentant	15
CHAPITRE 3.....	19
L'encadrement du représentant.....	19
Les cas particuliers	21
Les représentants de courtier en épargne collective et en plans de bourses d'études	21
Les employés des assureurs	23
Les experts en sinistre à l'emploi d'un assureur.....	24
Les représentants autonomes.....	25
CHAPITRE 4.....	27
Indemnisation en cas de fraude.....	27
CONCLUSION	31
ANNEXE 1	33
Sommaire des recommandations	33
ANNEXE 2	35
Sommaire des questions de consultation.....	35

INTRODUCTION

Le public a à sa disposition différents modes d'acquisition de produits et services financiers. Chacun de ces modes présente des avantages et des inconvénients. L'acquisition par l'entremise d'un représentant a depuis toujours été privilégiée par le public pour bon nombre de produits, notamment les produits complexes comme les valeurs mobilières ou certains types d'assurance, mais également dans les cas où l'évaluation des besoins est difficile à réaliser. Les conseils que prodiguent les représentants constituent alors un avantage indéniable, une carte de visite d'une grande valeur.

Afin de préserver la plus-value que représente l'apport du représentant dans l'acquisition d'un produit financier, et par le fait même d'augmenter l'attrait de ce mode d'acquisition auprès du public, l'industrie s'est montrée favorable à un encadrement rigoureux des représentants.

Ainsi, la Loi sur la distribution de produits et services financiers (RLRQ, chapitre D-9.2) (la LDPSF) régit principalement les personnes et les cabinets habilités à distribuer certains produits et certains services dans le secteur financier : en assurance de personnes, en assurance de dommages, en expertise de règlement de sinistres et en planification financière. La réglementation adoptée en vertu de celle-ci encadre également la déontologie des représentants de courtier en épargne collective de même que les représentants de courtier en plans de bourses d'études. Elle régit aussi l'offre de certains produits d'assurance afférents à des biens vendus de façon accessoire par des distributeurs dans le cadre de la vente de ces biens. C'est l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) qui est responsable de son administration.

Tout représentant qui souhaite distribuer ces produits et services au Québec doit préalablement obtenir un certificat de l'Autorité l'autorisant à pratiquer dans disciplines appropriées. De même, les cabinets doivent s'inscrire auprès de l'Autorité.

L'objet du présent rapport

Le *Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers* vise à évaluer dans quelle mesure cette loi continue de répondre aux besoins du public et de l'industrie de la distribution et à proposer des améliorations, au besoin.

Le rapport compte quatre chapitres.

Le chapitre 1 présente le contexte actuel et historique et fait la description de l'encadrement de la distribution de produits et services financiers par la LDPSF.

Le chapitre 2 traite des tendances en matière de distribution et des consultations de l'Autorité des marchés financiers qui s'y rapportent.

Le chapitre 3 examine l'encadrement du représentant au Québec et identifie les pistes d'amélioration visant à l'optimisation et à la simplification de cet encadrement.

Le chapitre 4 traite du mécanisme québécois d'indemnisation en cas de fraude.

Les sommaires des recommandations et des questions de consultation sont présentés en annexe.

CHAPITRE 1

DESCRIPTION DE L'ENCADREMENT DE LA DISTRIBUTION DE CERTAINS PRODUITS FINANCIERS AVEC OU SANS REPRÉSENTANT

CONTEXTE

Portrait de l'industrie

L'industrie financière est vitale pour l'économie du Québec. Elle fournit près de 5 % de l'emploi total au Québec¹. En outre, les salaires et les profits qu'elle génère comptent pour près de 7 % du PIB québécois². Au-delà de sa contribution directe à l'économie, elle joue plusieurs rôles importants. Elle permet aux entreprises du Québec de disposer des fonds nécessaires au financement de leur croissance. De plus, elle permet aux Québécois d'épargner et, ainsi, d'accroître leur sécurité financière. Elle leur permet aussi de protéger leurs avoirs et leurs revenus contre les imprévus. Le secteur financier contribue donc de manière importante à la croissance de l'économie du Québec et au mieux-être de sa population.

Afin de bien évaluer l'impact des mesures qui seront proposées, le portrait du segment de l'industrie couvert par la Loi sur la distribution de produits et services financiers (LDPSF) en fonction du nombre de professionnels et de cabinets dans chaque discipline est présenté à la page suivante. Il est important de noter que plusieurs représentants cumulent plus d'une discipline.

¹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Emploi salarié et rémunération de l'industrie des services financiers, Canada et provinces – Édition 2014*, mai 2014, p. 19.

² INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *PIB et indice de concentration géographique de l'industrie des services financiers, Canada et provinces, données provisoires 2013*, juin 2014, p. 20.

TABLEAU 1

PROFIL DE L'INDUSTRIE

AU 5 SEPTEMBRE 2014

Intermédiaire	Nombre de représentants	Nombre – cabinets et assureurs
Représentants rattachés à un cabinet		
Représentants en assurance de personnes	6 589	2 813
Représentants en assurance collective	2 982	1569
Courtiers en assurance de dommages	6 536	885
Planificateurs financiers rattachés à un cabinet	4 058	745
Représentants de courtier en épargne collective	23 356	78
Représentants de courtier en plans de bourses d'études	585	12
Experts en sinistre rattachés à un cabinet indépendant	745	127
Représentants rattachés à un assureur inscrit comme cabinet		
Représentants en assurance de personnes	3414	23
Représentants en assurance collective	763	16
Agents en assurance de dommages	4 603	62
Experts en sinistre rattachés à un assureur	2 185	65
Représentants autonomes		
Représentants en assurance de personnes	2 748	SO
Représentants en assurance collective	750	SO
Courtiers en assurance de dommages	99	SO
Planificateurs financiers autonomes	368	SO
Experts en sinistre autonomes	12	SO
Distribution sans représentant		
Distributeurs	SO	5 736 (distributeurs)

Source : Autorité des marchés financiers, septembre 2014.

Objectifs de la Loi sur la distribution de produits et services financiers

La Loi sur la distribution de produits et services financiers (LDPSF) a été adoptée en 1998. Comme le mentionnait M. Bernard Landry lors de l'adoption du principe du projet de loi n° 188, son principal objectif était de moderniser et d'accroître les dispositions relatives à la protection du consommateur. La LDPSF devait mettre en place un nouveau cadre concurrentiel, moderne et équitable pour assurer une offre diversifiée de produits et de services financiers. Elle devait simplifier le cadre réglementaire et n'imposer que le fardeau strictement nécessaire, de façon à permettre un fonctionnement efficace de l'industrie des services financiers et, en particulier, du secteur de l'assurance.

De plus, suivant la tendance mondiale du moment, un autre objectif de la LDPSF était de compléter le décloisonnement en permettant la vente d'assurances par les institutions de dépôts.

La LDPSF a remplacé la Loi sur les intermédiaires de marché et en partie la Loi sur les valeurs mobilières (RLRQ, chapitre V-1.1) pour encadrer les personnes habilitées à distribuer les produits d'assurance, certains produits de valeurs mobilières (plans de bourses d'études, contrats d'investissement, parts de fonds communs de placement) ainsi qu'à exercer les professions de planificateur financier et d'expert en sinistre.

Le Bureau des services financiers, dont le conseil d'administration était formé en majorité de représentants de l'industrie, a été créé du même coup à titre d'organisme de réglementation et de surveillance. Il agissait aussi comme centre d'information pour la population et comme guichet pour le dépôt des plaintes. Il a été depuis intégré à l'Autorité des marchés financiers.

La Chambre de la sécurité financière (CSF) et la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD) ont été créées par la LDPSF. Les chambres déterminent les règles de déontologie applicables aux représentants qui en sont membres. Sauf pour les planificateurs financiers, les chambres déterminent également les règles concernant la formation continue de leurs membres. De plus, un comité de discipline est formé au sein de chacune des chambres. Il est saisi de toute plainte formulée à l'égard d'un représentant pour des infractions aux règles de déontologie. Les dispositions gouvernant les chambres sont inspirées du Code des professions.

La LDPSF introduit la notion et le concept de cabinet et de représentant autonome. Toute personne morale doit s'inscrire comme cabinet afin de pouvoir distribuer, par l'entremise de représentants, les produits et services financiers que ses représentants sont autorisés à offrir. Les représentants peuvent aussi s'inscrire en tant que représentants autonomes s'ils ne sont pas rattachés à un cabinet. Les cabinets et les représentants peuvent être multidisciplinaires, c'est-à-dire être autorisés à pratiquer plus d'une discipline

régie par la LDPSF, soit l'assurance de personnes, l'assurance collective de personnes, l'assurance de dommages, l'expertise en règlement de sinistres et la planification financière.

La LDPSF a donc comme particularité, comparativement à la réglementation des autres provinces canadiennes, d'imposer aux représentants du secteur financier, à l'exception des représentants de courtier en valeurs mobilières, un encadrement basé sur le modèle des ordres professionnels avec des chambres responsables d'assurer le respect des règles de déontologie et celles relatives à la formation continue.

La LDPSF encadre également un régime de distribution sans représentant. Selon ce régime, un distributeur, dans le cadre de ses activités qui ne sont pas du domaine de l'assurance, peut offrir de façon accessoire, pour le compte d'un assureur, une couverture d'assurance afférente à un bien qu'il vend.

La LDPSF a aussi mis en place le Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF). Ce fonds a regroupé en 1999 les trois fonds d'indemnisation alors en vigueur en assurance de personnes, en assurance de dommages et en planification financière.

L'évolution législative depuis 1998

Depuis sa sanction en 1998, la LDPSF a été modifiée à plusieurs reprises : en décembre 2002 (2002, chapitre 45), en décembre 2004 (2004, chapitre 37), en décembre 2006 (2006, chapitre 50), en novembre 2007 (2007, chapitre 15), en mai 2008 (2008, chapitre 7, et 2008, chapitre 9), en juin 2009 (2009, chapitre 25) (2009, chapitre 58), en novembre 2011 (2011, chapitre 26) et en juin 2013 (2013, chapitre 18).

Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier (L.Q. 2002, chapitre 45)

La réforme la plus importante du secteur financier québécois depuis la sanction de la LDPSF a été réalisée à la suite du dépôt du rapport du Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier, intitulé *Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier au Québec* (rapport Martineau). Le groupe, composé de sept membres actifs et reconnus au sein de l'industrie financière québécoise, avait pour mandat d'analyser la structure d'encadrement du secteur financier québécois et de faire des recommandations visant à améliorer celle-ci.

Le groupe a conclu que la structure d'encadrement de l'époque était trop complexe, que le consommateur s'y retrouvait difficilement, que le fardeau administratif était excessif et que les assujettis s'en plaignaient. Pour faire

suite au rapport du groupe de travail, le gouvernement a décidé de simplifier la structure en regroupant au sein d'un seul organisme la plupart des fonctions d'encadrement du secteur financier, conservant toutefois les deux chambres.

Le 11 décembre 2002 était donc sanctionnée la Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier. Elle créait un organisme d'encadrement unique ayant pour mission d'administrer l'ensemble des lois régissant l'encadrement du secteur financier dans le domaine des assurances, des valeurs mobilières, des institutions de dépôts et de la distribution de produits et services financiers. L'Agence a ainsi remplacé le Bureau des services financiers, la Commission des valeurs mobilières du Québec, l'Inspecteur général des institutions financières et la Régie de l'assurance-dépôts du Québec et s'est vu confier la gestion du Fonds d'indemnisation des services financiers.

Dans le secteur de la distribution, la création de l'Agence, bientôt renommée l'Autorité des marchés financiers, entraînait un passage d'un encadrement par un organisme dirigé principalement par des représentants de l'industrie à un encadrement gouvernemental.

La Loi a établi un régime harmonisé du traitement des plaintes ainsi qu'un mécanisme de règlement des différends. Ainsi, chaque fournisseur de produits et services financiers doit depuis se doter d'une politique concernant le traitement des plaintes et des réclamations ainsi que le règlement des différends. De plus, la Loi a ajouté dans la LDPSF une obligation pour le représentant en assurance de considérer les besoins spécifiques du client lors d'une offre d'assurance.

Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2004, chapitre 37)

Le 17 décembre 2004 était sanctionnée la Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives. La Loi modifiait notamment la gouvernance des deux chambres. Par la même occasion, l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier changeait de nom pour devenir l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité).

Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2006, chapitre 50)

Le projet de loi n° 29, sanctionné le 14 décembre 2006, accorde à l'Autorité le pouvoir d'assortir de restrictions ou de conditions l'inscription d'un représentant ou d'un cabinet dans une discipline de valeurs mobilières.

Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2007, chapitre 15)

Le projet de loi n° 19, sanctionné le 9 novembre 2007, accorde le pouvoir à l'Autorité de suspendre le certificat d'un représentant qui ne respecte pas son obligation de formation continue.

Loi modifiant la Loi sur l'Autorité des marchés financiers et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2008, chapitre 7)

Le projet de loi n° 64, sanctionné le 28 mai 2008, harmonise le régime des sanctions avec celui des autres lois du secteur financier, le rendant du même coup plus sévère, notamment en ce qui concerne les amendes, les sanctions administratives et les délais de prescription. L'Autorité obtient le pouvoir de déterminer par règlement les montants et les conditions d'imposition d'une pénalité pour un manquement à une obligation de dépôt de document. De plus, le projet de loi prévoyait la constitution d'un comité d'indemnisation au sein de l'Autorité. Ce comité, formé de trois membres nommés par le ministre, aurait eu pour fonction de statuer sur l'admissibilité des réclamations au Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF) et de décider du montant des indemnités à verser, conformément au règlement. Les dispositions sur ce comité ont été adoptées mais n'ont jamais été mises en vigueur.

Loi sur le courtage immobilier (L.Q. 2008, chapitre 9),

Le projet de loi n° 73, sanctionné le 28 mai 2008, a établi de nouvelles règles sur l'encadrement du courtage en prêt garanti par hypothèque immobilière, abrogeant par concordance les dispositions relatives au courtier hypothécaire qui étaient prévues, sans toutefois être en vigueur, dans la LDPSF.

Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2009, chapitre 25)

Le projet de loi n° 8, sanctionné le 17 juin 2009, a transféré dans la Loi sur les valeurs mobilières (LVM) l'encadrement des disciplines de valeurs mobilières auparavant visées par la LDPSF afin d'améliorer l'harmonisation de la réglementation québécoise avec celle des autres provinces et territoires canadiens. L'harmonisation complète demeure toutefois difficile dans la mesure où la Loi prévoit que les dispositions concernant le FISF et celles concernant la CSF continuent de s'appliquer. Les représentants de courtier en épargne collective et de courtier en plans de bourses d'études sont encore membres de la CSF bien qu'ils soient assujettis à la LVM.

Parmi les autres dispositions législatives, l'Autorité obtient le pouvoir de déterminer, par règlement, les autres circonstances dans lesquelles un client peut résoudre un contrat d'assurance ou de rente établi par un assureur, de même que toute souscription à ce contrat, ou celles dans lesquelles il peut résilier un tel contrat ou une telle souscription, ainsi que les conditions et modalités de cette résolution ou de cette résiliation.

Loi modifiant diverses dispositions législatives afin principalement de resserrer l'encadrement du secteur financier (L.Q. 2009, chapitre 58)

Le projet de loi n° 74, sanctionné le 4 décembre 2009, a donné juridiction au Bureau de décision et de révision (BDR) à l'égard de la LDPSF. De plus, il a modifié certaines dispositions de la LDPSF relatives à la distribution sans représentant et a harmonisé le régime d'infractions de cette loi avec celui prévu dans la LVM et la Loi sur les instruments dérivés (RLRQ, chapitre I-14.01). Les sanctions administratives et les amendes qui peuvent être imposées en vertu de ces lois ont été augmentées.

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le secteur financier (L.Q. 2011, chapitre 26)

Le projet de loi n° 7, adopté le 30 novembre 2011, a permis aux chambres de s'adresser au BDR pour qu'il sanctionne un cabinet pour un manquement à la Loi. De la même façon, le projet de loi a permis à l'Autorité de s'adresser au BDR pour qu'il puisse sanctionner un représentant. Le projet de loi a donné en outre de nouveaux pouvoirs d'ordonnance au BDR. Quant aux décisions du comité de discipline d'une chambre, il prévoit qu'un appel ne peut se faire qu'une fois la décision sur la sanction rendue et non au moment de la décision sur la culpabilité. Il a modifié également certaines dispositions concernant la gouvernance des chambres.

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le secteur financier (L.Q. 2013, chapitre 18)

Le projet de loi n° 31, sanctionné le 14 juin 2013, améliore la gouvernance de la CSF en augmentant le nombre d'administrateurs indépendants. Il donne aussi à l'Autorité le pouvoir de prendre les moyens nécessaires pour vérifier que les polices d'assurance responsabilité professionnelle des représentants couvrent la faute lourde afin que les consommateurs soient mieux protégés.

Le contexte canadien

Il n'y a pas, dans le reste du Canada, de loi équivalente à la LDPSF puisque, en général, les lois sectorielles régissent la distribution des produits qu'elles encadrent. La seule législation qui pourrait s'apparenter à la LDPSF est la Loi sur les courtiers d'assurances inscrits (Insurance Brokers Act), une loi ontarienne qui vise directement la distribution, mais seulement pour les courtiers en assurance de dommages.

En valeurs mobilières, les autres provinces ont opté pour un système de reconnaissance d'organismes d'autoréglementation (OAR). Un OAR est un regroupement d'acteurs d'une industrie surveillant l'ensemble de ses membres en adoptant des règles de conduite, d'éthique et de pratiques commerciales et en mettant en place des systèmes de contrôle, de surveillance et d'indemnisation afin de maximiser la confiance des consommateurs en l'industrie.

L'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) est l'organisme d'autoréglementation reconnu par toutes les provinces et territoires. Il surveille les courtiers en placement et l'ensemble des opérations effectuées sur les marchés boursiers et les marchés de titres d'emprunt au Canada, y compris au Québec.

Dans le domaine du courtage en épargne collective, l'Association canadienne des courtiers en fonds mutuels (ACFM) est l'OAR reconnu au Canada, sauf au Québec.

En assurance, il n'y a pas d'OAR canadien pour les distributeurs. Toutefois, en Ontario, ce sont les Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario (Registered Insurance Brokers of Ontario, RIBO) qui agit en tant qu'organisme d'autoréglementation pour les courtiers en assurance de dommages. Il est intéressant de remarquer qu'il n'y a qu'au Québec que les planificateurs financiers sont réglementés par la loi. Ailleurs au Canada, c'est un organisme à but non lucratif, le Conseil des normes de planification financière (Financial Planners Standards Council, FPSC), qui offre l'accréditation CFP (Certified Financial Planner) à ceux qui ont suivi le programme de formation, passé les examens, acquis l'expérience requise, adhéré au code d'éthique et participé à la formation continue.

Pour ce qui est des experts en sinistre, dans les autres provinces, ils doivent être certifiés, mais sont encadrés dans la même loi que les assureurs. Selon la loi provinciale qui l'encadre, le niveau de responsabilité personnelle qui incombe à l'expert en sinistre est plus ou moins grand. La Loi sur les assurances de l'Alberta³ va jusqu'à énoncer qu'une infraction commise dans

³ Insurance Act (chapter I-3), Alberta

le cadre de son travail par un expert en sinistre employé d'une compagnie d'assurance est réputée être faite par l'assureur.

Bilan

La LDPSF a bien répondu aux besoins de l'industrie et de la population. Elle a notamment contribué à soutenir la confiance des consommateurs envers l'industrie malgré les différentes affaires de fraude qui ont marqué la dernière décennie. L'industrie est performante et concurrentielle. Par contre, le régime actuel commence à montrer des signes d'essoufflement et n'arrive plus à répondre adéquatement aux besoins générés principalement par les nouvelles technologies. Si rien n'est fait, le régime d'encadrement risque de devenir inadéquat et désuet. L'industrie comme le public pourraient en pâtir. Le temps est donc venu de le revoir.

Nous aborderons trois thèmes dans le présent rapport, soit les tendances en matière de distribution et les consultations de l'Autorité s'y rapportant, le double encadrement du représentant et l'indemnisation des consommateurs en cas de fraude.

CHAPITRE 2

LES TENDANCES EN MATIÈRE DE DISTRIBUTION

L'acquisition de produits financiers par l'entremise d'un représentant demeure le mode d'acquisition privilégié par le public, la distribution directe de produits par les institutions financières se limitant aux produits plus simples, tels les dépôts. Cette préférence témoigne de la valeur ajoutée des conseils prodigués par les représentants quand vient le temps d'acquérir des produits « complexes ». Les représentants ont par ailleurs veillé à préserver leur avantage concurrentiel en rehaussant les exigences en matière de formation et d'éthique pour l'ensemble de l'industrie.

On constate toutefois que l'acquisition en ligne de produits financiers séduit de plus en plus de gens. La disponibilité de l'information et la commodité de ce mode d'acquisition expliquent sans doute son attrait croissant.

Les consultations de l'Autorité des marchés financiers

Reconnaissant les problématiques créées par l'innovation technologique pour le secteur financier, et les multiples défis d'adaptation réglementaire qu'elle pose, l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) a procédé à des consultations publiques à l'égard de la distribution d'assurance par Internet et la distribution sans représentant.

Distribution d'assurance par Internet

Le magasinage en ligne a connu une croissance fulgurante ces dernières années. Le phénomène rejoint maintenant la distribution des produits financiers. Malheureusement, ni la Loi sur la distribution de produits et services financiers (LDPSF) ni les autres lois régissant le secteur financier ne traitent spécifiquement de ce mode de plus en plus populaire d'acquisition de produits. Il est donc temps d'examiner la pertinence d'adapter nos lois à cette nouvelle réalité.

La distribution en ligne de biens de consommation ne requiert généralement pas de disposition particulière en matière de protection des consommateurs. Les obligations habituelles en matière de commerce et la concurrence sont suffisantes. Qu'en est-il de la distribution de produits et de services financiers? Doit-on imposer un encadrement légal particulier et, si oui, quel devrait-il être? Doit-on imposer la mise en ligne de certaines informations et des formats de documents précis ou laisser chacun déterminer le contenu de son site selon son évaluation de ce que le public désire? Doit-on interdire la distribution de certains produits trop « complexes »? Doit-on imposer

l'intervention d'un représentant certifié ou seulement requérir qu'on donne au client l'accès à un tel représentant? Essentiellement, la question est : peut-on laisser l'industrie s'autodiscipliner et supposer qu'elle répondra aux besoins de ses consommateurs ou doit-on intervenir et imposer des façons de faire?

L'Autorité a mené une consultation sur la distribution d'assurance par Internet du 24 février au 24 mai 2012. À la même période, du côté canadien, le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA) a publié un document qui porte sur les mêmes enjeux. Le document, intitulé *Le commerce électronique des produits d'assurance*, résulte des travaux d'un comité dirigé par l'Autorité. Même si elle aborde essentiellement les mêmes sujets, la consultation de l'Autorité ajuste le contenu aux éléments spécifiques de la réglementation québécoise.

Le Comité sur le commerce électronique du CCRRA a reçu 25 propositions d'organismes de l'industrie représentant des assureurs, des agents et des courtiers, ainsi que des réponses d'assureurs répondant en leur propre nom. Aucun groupe de consommateurs ne s'est manifesté, bien que leur opinion ait été sollicitée.

Les principales recommandations du CCRRA qui ont découlé de ce processus sont les suivantes :

- Il revient au consommateur de choisir le produit qu'il veut souscrire et la manière de le faire.
- Il incombe aux fournisseurs d'assurance en ligne de veiller à ce qu'un consommateur qui achète un produit d'assurance puisse prendre une décision éclairée en lui fournissant les renseignements nécessaires d'une manière exhaustive et en temps opportun. Il doit lui donner accès à des conseils appropriés et l'informer de l'importance de ces conseils.
- Les renseignements permettant au consommateur de vérifier l'identité du fournisseur de services et de s'assurer qu'il est inscrit auprès de l'organisme de réglementation doivent être facilement et directement accessibles de façon permanente sur les sites Internet de tous les fournisseurs qui distribuent des produits d'assurance en ligne.
- La communication de renseignements dans les sites Internet des fournisseurs doit inclure tous les renseignements importants à la prise de décision et respecter toutes les obligations juridiques.
- Les fournisseurs devraient, avant la conclusion du contrat, présenter au consommateur un résumé des renseignements qu'il a fournis sur le formulaire de proposition.
- Les fournisseurs devraient fournir au consommateur un exemplaire de la proposition et du contrat dans un format permettant de les reproduire et de les conserver.

- Il incombe aux fournisseurs d'utiliser des systèmes sur lesquels les consommateurs peuvent compter.
- Conformément aux lois applicables, il incombe aux fournisseurs de veiller à protéger les renseignements personnels des consommateurs. Les assureurs devraient mettre en place des systèmes sécuritaires et efficaces pour offrir aux consommateurs la possibilité de désigner et de changer les bénéficiaires par voie électronique.

Les assureurs ont tout intérêt à bien choisir les produits qu'ils offrent en ligne afin qu'ils soient adaptés à ce canal de distribution. Ils feraient les frais d'un mode de distribution mal adapté. Par ailleurs, les conseils du représentant seront toujours indiqués pour certains produits et pour les consommateurs qui préfèrent se fier à un professionnel. Les assureurs devraient être en mesure de déterminer le mode de distribution qui sied le mieux aux différents produits qu'ils offrent. La réglementation doit donc leur accorder suffisamment de souplesse.

Bref, pour qu'elle puisse distribuer ses produits par Internet, l'industrie doit rendre ce mode d'acquisition attrayant pour le public. Par ailleurs, certaines exigences apparaissent souhaitables et pourraient constituer la base d'un régime d'encadrement souple qui donnerait certaines responsabilités au distributeur du produit tout en lui donnant une marge de manœuvre suffisante pour adapter son mode de distribution aux besoins de sa clientèle.

Recommandation 1

- S'inspirer des recommandations du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance pour mettre en place un cadre législatif souple qui permettra aux assureurs d'offrir leurs produits par Internet.

Distribution sans représentant

La distribution sans représentant (DSR) est un régime de distribution décrit au titre VIII de la LDPSF. Ce régime permet à un assureur d'offrir des produits d'assurance par l'entremise d'un distributeur qui, dans le cadre de ses activités qui ne sont pas du domaine de l'assurance, offre de façon accessoire un produit d'assurance afférent uniquement à un bien qu'il vend ou auquel il fait adhérer un client. La LDPSF identifie aussi certains produits qui sont réputés être qualifiés pour ce type de distribution : l'assurance-voyage, l'assurance-location de véhicules pour une location d'une durée inférieure à quatre mois, l'assurance sur les cartes de crédit et de débit,

l'assurance de remplacement de véhicule et l'assurance sur la vie, la santé et la perte d'emploi d'un débiteur ou d'un épargnant.

L'Autorité a tenu une consultation publique sur la DSR du 26 novembre 2010 au 25 février 2011. Le document de consultation contenait un rappel des règles, un portrait du marché et quatorze recommandations, répondant à six enjeux identifiés par l'Autorité, que les intervenants devaient commenter.

Six recommandations portaient sur le guide de distribution. L'Autorité y proposait de créer un gabarit de guide qui comprendrait toutes les informations obligatoires. Ces informations seraient sensiblement les mêmes que ce qu'exige la réglementation actuelle, mais elles seraient présentées plus clairement et dans un langage adapté au niveau de compréhension général du public. Le guide serait ainsi moins long et ne contiendrait pas d'information superflue qui viendrait diluer les informations primordiales pour la prise de décision éclairée du client. Le nombre de produits pouvant être offerts par un même guide serait limité, les exclusions, limitations et restrictions seraient mises en évidence, et l'Autorité exigerait que la confirmation d'assurance soit un élément distinct du guide. L'Autorité proposait aussi de faciliter l'accès aux guides en les rendant disponibles sur son site Internet.

Deux recommandations proposaient de rallonger la période de résolution d'un contrat de 10 à 30 jours. Selon l'Autorité, ce délai permettrait au consommateur de réviser sa décision d'achat et de vérifier si un produit traditionnel lui conviendrait mieux. Dans un contexte de télémarketing, le consommateur aurait le temps de recevoir la documentation et de la consulter avant l'expiration du délai.

Deux recommandations avaient pour but de rendre les assureurs imputables du respect des obligations de leurs distributeurs. Les assureurs devraient donc se doter de systèmes de supervision et vérifier la cohérence entre le bien vendu et le produit d'assurance offert.

Trois recommandations portaient sur les distributeurs. L'Autorité proposait de développer un programme d'inspection spécifique des distributeurs pour vérifier qu'ils respectent leurs obligations. Elle voulait aussi créer un registre public afin que les consommateurs puissent vérifier si les distributeurs sont autorisés à leur offrir des produits. Par ailleurs, elle désirait établir des scripts d'appels pour le télémarketing afin de s'assurer de leur conformité aux exigences de la DSR.

Une recommandation proposait d'obliger la divulgation de la rémunération clairement et par écrit dans tous les cas plutôt que seulement lorsque celle-ci dépasse 30 % de la prime versée, comme c'est le cas actuellement, afin d'éliminer les tactiques d'évitement utilisées par certains distributeurs.

L'Autorité a reçu 18 mémoires dans lesquels les opinions diffèrent grandement. Évidemment les acteurs de la distribution sans représentant prônent une approche moins stricte, par l'intermédiaire de lignes directrices qui laisseraient plus de latitude aux fournisseurs d'assurance sur les moyens de respecter la réglementation. Les différents groupes de représentants certifiés désirent un encadrement très strict et voudraient réduire au minimum l'utilisation de ce mode de distribution.

Une des faiblesses du régime de DSR est qu'il assujettit à un ensemble de règles des personnes qui n'ont autrement aucun lien avec le secteur financier et qui n'agissent comme distributeurs que de façon accessoire à leur activité principale en lien avec le produit assuré. Alors qu'un assujettissement à un ensemble de règles est la norme dans le secteur financier, c'est plutôt inhabituel dans les autres secteurs. Il en résulte plusieurs difficultés d'application.

Une autre faiblesse importante du régime de DSR est qu'il fait reposer la majeure partie de la responsabilité de la distribution sur une personne qui n'est pas nécessairement en mesure d'assumer cette responsabilité. D'ailleurs, la recommandation⁴ de l'Autorité ayant pour effet de rendre les assureurs imputables du respect des obligations de leurs distributeurs découle directement de cette problématique et aurait pour effet de faire reposer la responsabilité de la distribution sur une entité en mesure de mieux l'assumer.

Une manière de corriger ces deux lacunes du régime serait de confirmer le rôle des distributeurs à titre de mandataires de l'assureur. Cette mesure, d'une part, aurait pour effet de responsabiliser l'assureur et, d'autre part, permettrait d'imposer la réglementation à l'assureur plutôt qu'au distributeur. Dans un tel contexte, il serait sans doute possible de revoir l'ensemble de l'encadrement de la DSR. Les règles pourraient ressembler à celles de la distribution par Internet. Ainsi, peu importe le mode de distribution, les

⁴ AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS, *Document de réflexion et de consultation sur la distribution sans représentant*, novembre 2010, p. 11, recommandation 7, Rendre les assureurs imputables du respect des obligations de leurs distributeurs :

« Considérant que les distributeurs ne sont pas des individus titulaires d'un certificat délivré par l'Autorité les autorisant à agir dans le domaine de l'assurance de dommages ou de l'assurance de personnes, qu'ils ne sont pas encadrés par la Chambre de l'assurance de dommages ni par la Chambre de la sécurité financière, et qu'ils offrent des produits d'assurance pour le compte d'un assureur, ce dernier devrait être davantage imputable des manquements de ses distributeurs.

Le fait de rendre les assureurs imputables du respect des obligations de leurs distributeurs obligera ceux-ci à prendre les moyens nécessaires pour s'assurer que leurs distributeurs se conforment à la loi, en se dotant notamment de procédures de supervision. »

consommateurs auraient accès aux mêmes outils pour prendre une décision éclairée.

Recommandation 2

- Mettre en place un cadre législatif pour la distribution sans représentant qui s'appliquera directement aux assureurs qui devront veiller à ce que leurs mandataires (actuellement appelés des distributeurs) respectent les règles.

CHAPITRE 3

L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT

Le désir de l'industrie d'augmenter le professionnalisme des représentants a résulté en l'adoption d'un régime d'encadrement comparable à celui des ordres professionnels. Cette approche qui a ses avantages a aussi eu pour conséquence de multiplier les responsabilités. Tant l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) que les chambres exercent un pouvoir réglementaire sur le représentant. Elles exercent également, directement ou indirectement, un pouvoir de surveillance et de sanction sur lui.

En effet, la Loi sur la distribution de produits et services financiers (LDPSF) encadre à la fois le représentant et son cabinet. Au Québec, le représentant est régi par une chambre selon un modèle inspiré des ordres professionnels et doit respecter son code de déontologie. En vertu de cet encadrement, il est responsable de ses actes, qu'il soit autonome ou employé. Le représentant est également surveillé par le cabinet pour qui il agit puisqu'en vertu de la LDPSF, le cabinet est responsable des gestes posés par les représentants qui lui sont rattachés.

L'encadrement déontologique par une chambre présente donc l'avantage d'ajouter un élément de protection supplémentaire pour le consommateur dans le régime de distribution par représentant au Québec. Il se traduit par une responsabilité personnelle du représentant pour les services qu'il rend au consommateur. Cette responsabilité personnelle s'ajoute cependant à celle du cabinet pour lequel il agit, le cas échéant.

Bien qu'elle ait contribué au rehaussement du niveau de professionnalisme des représentants en général, cette approche est plus lourde que les approches adoptées ailleurs au Canada. Elle engendre des coûts supplémentaires que ce soit en termes de cotisations ou de fardeau administratif et réglementaire additionnel.

Par ailleurs, le double encadrement fait naître une certaine confusion, voire parfois une possible incohérence à propos de la responsabilité du cabinet et du représentant et du comportement que chacun doit adopter. En effet, comme le cabinet est responsable des actes de ses représentants, il en découle qu'il doit pouvoir leur imposer des pratiques et des politiques. On peut alors se retrouver dans une situation où ces pratiques ou politiques contreviennent à son code de déontologie.

Cette même confusion peut exister au niveau des responsabilités des organismes de surveillance. Lorsque l'Autorité inspecte un cabinet, elle doit également considérer les agissements des représentants par l'entremise de qui ce cabinet agit ainsi que la responsabilité de ce cabinet à l'égard du représentant. À l'inverse, une chambre qui enquête sur un représentant est

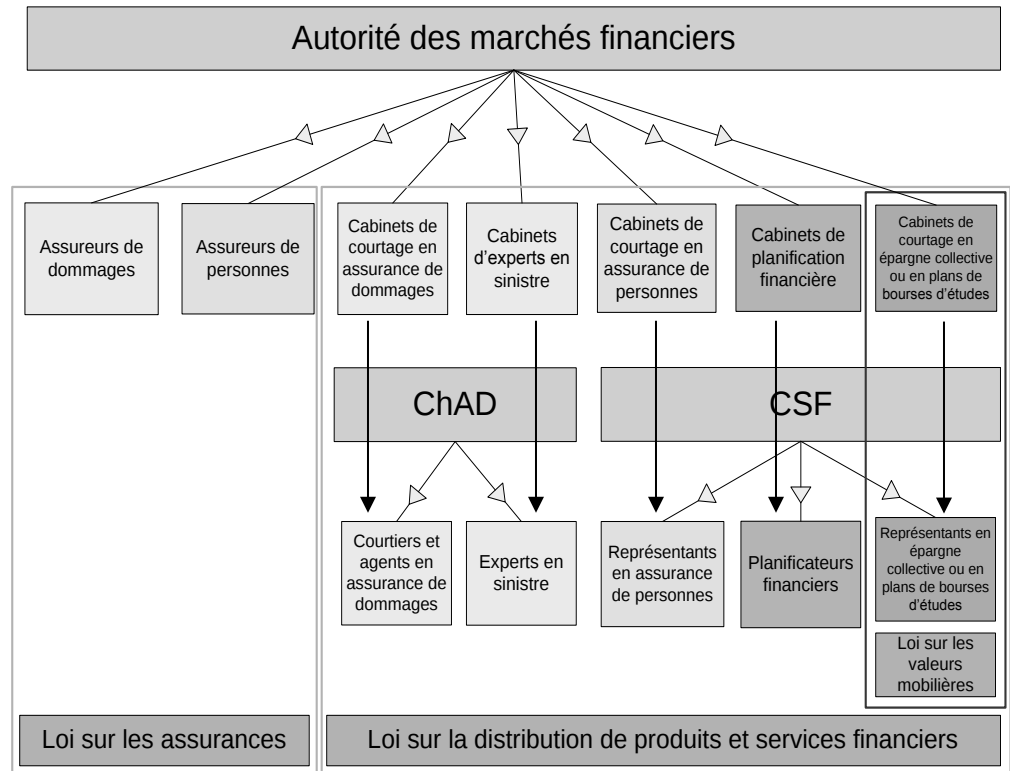
amenée à examiner les agissements du cabinet. Les deux encadrements peuvent difficilement s'appliquer sans créer une confusion au niveau de la responsabilité de chacun. Comme nous le verrons plus loin, la possibilité de conflit est encore plus grande lorsque le cabinet est une institution financière assujettie par ailleurs à des obligations de pratiques commerciales saines à l'égard de ses clients.

Cette structure de double encadrement soulève plusieurs enjeux :

- un plus grand fardeau aux niveaux réglementaire et pécuniaire pour les participants de l'industrie;
- des dédoublements dans les champs de compétence des organismes d'encadrement;
- l'obligation pour les institutions financières et les cabinets de faire affaire avec plusieurs organismes de surveillance;
- une certaine confusion chez le consommateur dans le rôle de chaque entité réglementaire;
- une harmonisation du secteur du courtage en épargne collective difficile à compléter avec le reste du Canada.

Recommandation 3

- Examiner toutes les approches pour alléger le fardeau réglementaire et financier des assujettis tout en maintenant un encadrement adéquat de la distribution de produits et services financiers.

ILLUSTRATION 1**STRUCTURE D'ENCADREMENT ACTUELLE****Questions**

- A. Est-ce que selon vous les avantages du double encadrement excèdent les coûts engendrés ?
- B. Si non, que proposez-vous comme encadrement?

Les cas particuliers

Les avantages et les inconvénients du double encadrement varient selon les secteurs concernés, le présent chapitre en fait l'examen.

Les représentants de courtier en épargne collective et en plans de bourses d'études

Le domaine des valeurs mobilières a fait l'objet depuis plusieurs années d'un effort constant d'harmonisation. Ces efforts répondent à un désir des gouvernements provinciaux et territoriaux de minimiser les difficultés que

peut créer la présence de plusieurs juridictions différentes au Canada. Ces efforts ont bien entendu été stimulés par la constante pression exercée par le gouvernement fédéral pour réglementer ce secteur stratégique. Malgré la décision unanime de la Cour suprême en 2011, qui a confirmé le pouvoir exclusif des provinces de réglementer le commerce des valeurs mobilières, le gouvernement fédéral continue d'exercer des pressions et il fait maintenant la promotion d'un projet de commission « fédérale-provinciale » des valeurs mobilières. L'harmonisation de la réglementation québécoise avec celle du reste du Canada demeure donc une priorité.

Dans toutes les provinces canadiennes, excepté au Québec, les courtiers et représentants en épargne collective sont assujettis uniquement aux organismes de réglementation en valeurs mobilières lesquelles ont reconnu comme organisme d'autoréglementation l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (ACFM). L'encadrement actuel au Québec limite la capacité d'harmoniser le régime québécois avec celui du reste du Canada, ce qui constitue un coût additionnel pour ce secteur étant donné que plusieurs courtiers exerçant au Québec ont aussi des activités à l'échelle canadienne.

Dans le cadre de l'harmonisation de la réglementation en valeurs mobilières au Canada, l'Autorité a tenu plusieurs consultations qui ont conduit à l'entrée en vigueur, le 28 septembre 2009, du Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription. Ce règlement a permis de compléter l'harmonisation nécessaire en matière d'inscription des courtiers et de leurs représentants pour la mise en place du régime de passeport en valeurs mobilières. Toutefois l'encadrement du secteur du courtage en épargne collective n'est pas encore complètement harmonisé. L'existence de deux modèles d'encadrement totalement différents complique l'harmonisation des règles applicables aux courtiers en épargne collective et à leurs représentants.

L'Autorité a procédé à des consultations en 2007 et en 2010 en proposant de ne pas reconnaître l'ACFM en tant qu'organisme d'autoréglementation (OAR) au Québec, mais d'adopter par règlement les règles de l'ACFM compatibles avec les lois et règlements en vigueur au Québec. Selon ce modèle, la Chambre de la sécurité financière continuerait de s'occuper de la discipline et de la formation continue des représentants en épargne collective exerçant au Québec, que leur courtier soit membre ou non de l'ACFM.

Cette solution n'a pas fait l'unanimité. En effet, les courtiers faisant affaire tant au Québec qu'à l'extérieur préconisent l'harmonisation complète par la reconnaissance de l'ACFM, sinon, selon eux, aucune économie ou simplification ne sera possible. Pour les courtiers indépendants faisant seulement affaire au Québec, le changement de structure pourrait être important et les conséquences pourraient être déterminantes, particulièrement pour ceux qui ont moins de ressources.

Si l'ACFM était reconnue, les clients des courtiers québécois seraient couverts par le fonds d'indemnisation de l'ACFM : la Corporation de protection des investisseurs (CPI). La CPI couvre les pertes subies par les investisseurs en cas de faillite de leur courtier, laquelle peut découler des réclamations de clients fraudés. Cette option entraînerait possiblement des changements au Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF) puisque les courtiers exerçant au Québec en sont cotisants.

Questions

- C. Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager dans le cas particulier des représentants en épargne collective et en plans de bourses d'études ?
- D. Dans le cas où l'ACFM serait reconnue, devrait-on conserver la protection du FISF en plus de la CPI?

Les employés des assureurs

Une des conséquences du double encadrement est la possibilité de conflits entre les règles que voudrait imposer le cabinet au représentant qui agit pour son compte et les règles imposées par les chambres. Cette possibilité sera généralement plus importante lorsque le cabinet est un assureur et le représentant, son employé. En effet, l'intérêt de l'assureur à imposer ses propres règles de comportement sera beaucoup plus grand lorsqu'il s'agit d'un employé étant donné le risque de réputation qu'il encourt. De plus, la Loi sur les assurances lui impose de suivre des pratiques commerciales saines lesquelles sont décrites dans les lignes directrices de l'AMF. Ces exigences relatives aux pratiques commerciales sont appelées à prendre de plus en plus d'importance si on se fie aux tendances internationales en la matière. Les possibilités de conflits réglementaires ne peuvent donc que croître.

Par ailleurs, les attentes du consommateur à l'égard des représentants et des experts en sinistre qui sont à l'emploi d'un assureur ne sont pas les mêmes qu'à l'égard des autres représentants. Bien que le consommateur soit en droit de s'attendre à recevoir la même qualité de conseil quant à l'adéquation des produits par rapport à ses besoins, il ne peut s'attendre à ce que le représentant magasine pour lui le produit le plus avantageux parmi l'ensemble des produits disponibles. Seuls les représentants qui agissent pour le compte de plusieurs assureurs présentent en plus pour le consommateur l'avantage de pouvoir magasiner le produit le plus avantageux.

Ainsi, dans le cas des employés d'un assureur, les avantages du double encadrement n'apparaissent pas aussi grands pour le consommateur, alors que les désavantages pour l'industrie en ce qui concerne les possibilités de

conflits, tant en matière de réglementation que de surveillance, s'avèrent importants.

Question

E. Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager dans le cas particulier des employés des assureurs ?

Les experts en sinistre à l'emploi d'un assureur

Dans la LDPSF, l'assujettissement des experts en sinistre contraste. En effet, comme ceux-ci n'offrent ni produits, ni services financiers il est surprenant de les voir encadrer par une loi portant sur la distribution.

Par ailleurs, il est important de bien distinguer les activités des experts en sinistre à l'emploi du public et celles des experts en sinistre à l'emploi ou sous contrat avec l'assureur. Les experts en sinistre à l'emploi du public offrent un service d'intermédiaire ou de contre-expertise pour le consommateur qui désire être assisté dans la gestion de sa réclamation avec l'assureur.

Dans le cas où l'assureur emploie ou donne un contrat à un expert en sinistre, celui-ci exécute essentiellement une fonction directement liée à l'activité de l'assureur. Il n'offre pas un service. Il exécute une tâche pour le compte de l'assureur. Alors qu'un représentant en assurance fournit au client un service distinct du produit qu'il vend pour le compte de l'assureur, soit l'évaluation des besoins du client et la recommandation des produits adéquats, l'expert en sinistre ne fournit aucun service au client : il constate le sinistre, analyse le contenu de la police et établit pour le compte de l'assureur le dédommagement auquel a droit l'assuré. C'est le contrat d'assurance qui assure la protection du client. Le double encadrement pour ces employés de l'assureur peut donc engendrer des situations particulièrement compliquées à la fois pour l'expert et pour l'assureur.

Question

F. Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager pour les experts en sinistre employés des assureurs ?

Les représentants autonomes

Le représentant rattaché à un cabinet exerce ses activités sous la responsabilité du cabinet qui l'emploie alors qu'il est personnellement responsable de ses actions en vertu de l'encadrement exercé par les chambres de qui il relève. Ce n'est pas exactement le cas pour les représentants autonomes puisque ceux-ci ne sont pas rattachés à un cabinet. Le représentant autonome subit donc directement le double encadrement puisqu'il est assujéti d'une part à la même réglementation et surveillance qu'un cabinet et, d'autre part, à l'encadrement déontologique de la chambre. Le fardeau réglementaire apparaît relativement plus lourd puisqu'il doit être supporté par une personne unique.

Question

G. Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager pour les représentants autonomes ?

CHAPITRE 4

INDEMNISATION EN CAS DE FRAUDE

Une fraude commise par un membre de l'industrie des représentants ou l'impliquant fait plus de victimes que l'on croit. Il y a bien entendu ceux qui perdent leur argent, mais il y a aussi les milliers de représentants honnêtes et compétents qui perdent la confiance de leurs clients et du public.

C'est pour se prémunir contre ces dommages collatéraux que diverses industries pour qui la confiance du public est primordiale se dotent de fonds d'indemnisation. L'industrie établit elle-même dans quelle mesure elle veut se prémunir des pertes de confiance qui affecteront tous ses membres.

Reconnaissant les avantages évidents pour l'industrie, mais également pour le public, les gouvernements contribuent souvent au succès de tels fonds en en rendant la participation obligatoire. Ainsi, plusieurs fonds, ou autres mécanismes d'indemnisation, ont d'abord été mis sur pied sur la base d'une participation entièrement volontaire, participation qui a ensuite été imposée par réglementation.

La Loi sur les intermédiaires de marché avait constitué le Fonds d'indemnisation en assurance de personnes au sein du Conseil des assurances de personnes, le Fonds d'indemnisation en assurance de dommages au sein du Conseil des assurances de dommages et le Fonds d'indemnisation des planificateurs financiers pour les planificateurs financiers titulaires d'un certificat délivré par l'inspecteur général. Le conseil d'administration des fonds était composé d'un administrateur désigné par le ministre et de six administrateurs désignés par le conseil, dont trois choisis parmi les titulaires des certificats et trois autres parmi les personnes qui, en raison de leurs activités, étaient susceptibles de contribuer d'une façon particulière à la solution de problèmes inhérents à l'exercice de l'activité d'intermédiaire de marché.

Lors de l'adoption de la LDPSF, les trois fonds ont été fusionnés pour constituer le Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF) avec l'objectif de préserver la confiance du public envers les représentants et les cabinets en indemnisant les victimes de fraude, de manœuvre dolosive ou de détournement de fonds. La gestion du FISF a été confiée à un conseil d'administration composé de sept membres nommés par le Bureau des services financiers, lui-même dirigé par un conseil d'administration constitué aux deux tiers de représentants de l'industrie.

Lors de la création de l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) en 2004, qui avait pour but principal de doter le public et l'industrie d'un guichet unique en matière d'encadrement du secteur financier, le FISF a été intégré aux activités de l'Autorité, la gestion du fonds étant de ce fait transférée de l'industrie à un organisme public.

Le FISF est le seul fonds en son genre au Canada. En effet, il existe d'autres fonds d'indemnisation, mais ceux-ci sont gérés par l'industrie et couvrent les pertes dues à l'insolvabilité d'une firme. La Corporation de protection des investisseurs de l'Association canadienne des courtiers en fonds mutuels (ACFM), Assuris pour les assureurs de personnes et la Société d'indemnisation en matière d'assurances de dommages pour les assureurs de dommages en sont des exemples. Bien que le FISF soit efficace et que le régime actuel fonctionne bien, le régime a fait l'objet de plusieurs critiques à la suite des différents scandales financiers que le Québec a connu ces dernières années.

L'Autorité a tenu, à la demande du ministre des Finances de l'époque, une consultation publique du 9 décembre 2011 au 9 mars 2012. L'avis de consultation comportait 22 questions et était accompagné d'un guide de référence sur les mécanismes de protection offerts au Québec et au Canada. L'Autorité demandait l'opinion des divers acteurs du marché par rapport à sept enjeux :

- la place de l'indemnisation dans l'ensemble des mesures visant à assurer la protection des consommateurs de produits et services financiers;
- la responsabilisation des consommateurs et des représentants;
- l'objectif fondamental poursuivi par l'indemnisation;
- l'approche à l'égard de l'indemnisation des consommateurs;
- la responsabilité de la gestion des mécanismes d'indemnisation des victimes de fraudes financières;
- les produits, les représentants et les gestes couverts par le fonds d'indemnisation;
- le financement du fonds d'indemnisation et les mesures d'atténuation des coûts.

Trente-quatre mémoires ont été reçus dont certains étaient très étoffés.

La principale problématique relative au FISF découle du fait que celui-ci ne couvre que les agissements qui se situent dans les limites permises par le certificat ou l'inscription de l'intermédiaire qui a agi frauduleusement. Il s'agit d'ailleurs du motif de refus d'indemnisation le plus fréquent. Ceci met un fardeau énorme sur les épaules du consommateur. Or, puisque le monde de

la finance est en constante évolution et que les produits sont de plus en plus nombreux et complexes, le consommateur peut éprouver certaines difficultés à cerner avec justesse les produits et services que l'intermédiaire est, dans les faits, autorisé à lui offrir. Ainsi, une solution à ce problème serait de fournir une protection aux consommateurs, dès lors qu'ils font affaire avec un intermédiaire dûment certifié ou inscrit dans l'une des disciplines couvertes par le FISF, même si la réclamation concerne des agissements qui se situent en dehors des actes permis par le certificat ou l'inscription octroyés par l'Autorité.

Une autre problématique soulevée quant au régime d'indemnisation pourrait trouver solution selon le type d'encadrement retenue. Par exemple, le fait qu'un investisseur qui achète un fonds mutuel auprès d'un représentant en épargne collective soit protégé par le FISF, mais que celui qui achète le même produit par l'intermédiaire d'un représentant de courtier de plein exercice ne le soit pas pose un problème d'équité. Or dans le cas où l'ACFM serait reconnue au Québec et qu'on se référerait essentiellement à son fonds en cas de faillite, comme c'est le cas pour les courtiers en valeurs mobilières, cette incongruité disparaîtrait.

L'objectif du fonds est de maintenir la confiance du public envers l'industrie de la distribution. Toutefois, le fait que le fonds soit géré par un organisme public plutôt que par l'industrie peut donner l'impression que le consommateur sera indemnisé peu importe que le responsable du préjudice soit un assujéti ou non. La nuance est importante quand il s'agit de déterminer la couverture d'indemnisation et de gérer les attentes du public. Il est difficile de comprendre pourquoi un organisme public accepte d'indemniser une victime de fraude, mais pas une autre. Par contre, on comprend aisément qu'une industrie accepte d'indemniser les victimes d'une fraude commise par l'un de ses membres, mais pas les victimes d'une fraude commise par quelqu'un d'autre. Devrait-on revoir la gestion du fonds?

Une solution qui permettrait de conserver l'avantage du guichet unique qu'offre le regroupement des fonctions d'encadrement au sein de l'Autorité tout en remettant, dans une certaine mesure, la gestion du fonds entre les mains de l'industrie serait de constituer un comité représentatif de l'industrie au sein de l'Autorité.

La constitution d'un comité au sein de l'Autorité pour statuer sur l'admissibilité des réclamations et décider du montant des indemnités à verser avait été introduite en 2008 par le projet de loi n^o 64. En effet, ce projet de loi prévoyait la création d'un comité d'indemnisation composé de trois membres nommés par le ministre qui devait lui faire un rapport de ses activités chaque année. Ces dispositions n'ont jamais été mises en vigueur puisqu'elles ne semblaient pas répondre adéquatement à plusieurs des problématiques liées au FISF. On pourrait ainsi considérer de modifier la composition du comité afin de le rendre représentatif de l'industrie.

Une autre possibilité serait de s'en inspirer pour mettre en place un comité de révision des décisions de l'Autorité. Le comité pourrait être formé de membres de l'industrie et serait responsable de réviser les décisions de l'Autorité en matière d'indemnisation à la demande du consommateur.

Recommandation 4

- Prévoir qu'un consommateur puisse être indemnisé lorsqu'il est victime d'une fraude commise par un représentant certifié, même si la réclamation concerne la vente de produits que le représentant n'était pas autorisé à offrir.

Recommandation 5

- Mettre à contribution des représentants de l'industrie dans le processus décisionnel du Fonds d'indemnisation des services financiers.



CONCLUSION

La loi actuelle a atteint son objectif de protection du public. Une modernisation s'avère néanmoins souhaitable pour suivre l'évolution du marché. La surveillance des intermédiaires pourrait aussi être simplifiée. À cet égard la réforme qui suivra ce rapport pourra être plus ou moins profonde et tiendra compte des commentaires que suscitera le rapport.

ANNEXE 1

Sommaire des recommandations

Recommandation 1

- S'inspirer des recommandations du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance pour mettre en place un cadre législatif souple qui permettra aux assureurs d'offrir leurs produits par Internet.

Recommandation 2

- Mettre en place un cadre législatif pour la distribution sans représentant qui s'appliquera directement aux assureurs qui devront veiller à ce que leurs mandataires (actuellement appelés des distributeurs) respectent les règles.

Recommandation 3

- Examiner toutes les approches pour alléger le fardeau réglementaire et financier des assujettis tout en maintenant un encadrement adéquat de la distribution de produits et services financiers.

Recommandation 4

- Prévoir qu'un consommateur puisse être indemnisé lorsqu'il est victime d'une fraude commise par un représentant certifié, même si la réclamation concerne la vente de produits que le représentant n'était pas autorisé à offrir.

Recommandation 5

- Mettre à contribution des représentants de l'industrie dans le processus décisionnel du Fonds d'indemnisation des services financiers.
-

ANNEXE 2

Sommaire des questions de consultation

Questions

- A. Est-ce que selon vous les avantages du double encadrement excèdent les coûts engendrés ?
 - B. Si non, que proposez-vous comme encadrement?
 - C. Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager dans le cas particulier des représentants en l'épargne collective et en plans de bourses d'études ?
 - D. Dans le cas où l'ACFM serait reconnue, devrait-on conserver la protection du FISF en plus de la CPI?
 - E. Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager dans le cas particulier des employés des assureurs ?
 - F. Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager pour les experts en sinistre employés des assureurs ?
 - G. Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager pour les représentants autonomes ?
-

