



**Chambre  
de la sécurité  
financière**

CFP – 025M  
C.P. – P.L. 141  
Améliorer l'encadrement  
du secteur financier

# MÉMOIRE DE LA CHAMBRE DE LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE

Consultations particulières et auditions publiques sur le  
Projet de loi n° 141 - *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du  
secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de  
fonctionnement des institutions financières*

---

Déposé à la Commission des finances  
publiques  
Le 17 janvier 2018

---





Le 17 janvier 2018

Commission des finances publiques  
Assemblée nationale du Québec  
Direction générale des affaires parlementaires  
1035, rue des Parlementaires  
3<sup>e</sup> étage, bureau 3.22  
Québec (Québec) G1A 1A3

À l'attention de M<sup>me</sup> Carolyne Paquette  
Secrétaire suppléante

Chers membres de la Commission,

La Chambre de la sécurité financière (CSF) est heureuse de vous transmettre aujourd'hui son mémoire qui vise à vous faire part de ses principales préoccupations et réactions au projet de loi n<sup>o</sup> 141, intitulé « *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières* ».

Je vous prie de noter que nos propos sont soumis dans la perspective de notre mission. Ils ont pour objectifs de non seulement préserver la protection dont bénéficie l'ensemble des Québécois, mais aussi de s'assurer que les améliorations à faire à nos lois, bien que nécessaires en raison des réalités d'aujourd'hui, ne deviennent force de loi sans la considération prioritaire de la protection du consommateur.

Nous demeurons à votre entière disposition, en dehors du cadre de cette commission parlementaire qui est très limitée dans le temps, pour répondre à vos questions, discuter du projet de loi, mais surtout du rôle de la Chambre de la sécurité financière dans le régime québécois d'encadrement de notre système financier.

Veuillez agréer, chers membres de la Commission, l'expression de mes sentiments distingués.

André Di Vita  
Président du conseil d'administration

p.j. Mémoire





# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>Sommaire</b>	<b>7</b>
<b>1. Avant-propos</b>	<b>14</b>
<b>2. La CSF et la protection du public</b>	<b>17</b>
2.1. Ce qu'elle est et sa mission.....	17
2.2. La gouvernance de la CSF .....	18
2.3. Ce qu'ils ont dit de la CSF .....	19
<b>3. Commentaires sur le projet de loi n° 141</b>	<b>21</b>
3.1. Un recul de 30 ans.....	21
3.1.1. Un conseiller certifié .....	21
3.1.2. Qu'est-ce que le devoir de conseil? .....	22
3.1.3. L'assurance : un produit complexe qui doit être expliqué.....	23
3.1.4. Des conditions d'exercice et des exigences professionnelles accrues pour répondre au besoin grandissant de protection des consommateurs .....	23
3.2. Modernisation du régime : Le risque du nivellement par le bas .....	24
3.3. Abolition de l'exclusivité du conseil .....	25
3.3.1. Des exigences variables pour des produits et conseils similaires .....	26
3.3.2. Confusion dans la couverture du Fonds d'indemnisation.....	27
3.4. L'offre directe par les assureurs, sans l'entremise d'une personne physique .....	27
3.4.1. Dilution des mécanismes de protection du consommateur .....	28
3.4.2. La réduction des exigences d'information et de conseil.....	29
3.4.3. Déséquilibre informationnel .....	29
3.4.4. Responsabilité accrue du consommateur .....	30
3.5. Offre par les cabinets en assurance, sans l'entremise d'une personne physique.....	31
3.6. Dérèglementation des exigences d'information pour l'offre d'assurance par les « distributeurs » .....	32
3.6.1. L'élimination d'un important outil d'information aux preneurs d'assurance....	32
3.6.2. L'élimination du régime de certificat restreint .....	33
3.7. Diminution des obligations professionnelles des conseillers certifiés .....	34
3.7.1. Abolition de l'obligation de recueillir personnellement les renseignements ....	34
3.7.2. Dilution de l'obligation de s'assurer de la convenance du produit d'assurance proposé.....	34
<b>4. La CSF : un premier rempart de protection qui a fait ses preuves</b>	<b>36</b>
4.1. Fin de la justice par les pairs .....	36
4.2. Les avantages d'un encadrement professionnel .....	37
4.3. Un système d'encadrement cohérent .....	38
4.4. Les avantages du modèle de la CSF .....	39
<b>5. La solution à un faux problème</b>	<b>41</b>
5.1. Incohérences .....	42
5.2. Disparition d'un encadrement transparent .....	43
5.2.1. Le traitement des plaintes des consommateurs .....	43
5.2.2. Le processus disciplinaire .....	45
5.2.3. Un désaveu du système professionnel.....	46
<b>6. Conclusion</b>	<b>47</b>

## Notes aux lecteurs :

Aux fins du présent mémoire :

1. Le genre « masculin » est utilisé uniquement pour faciliter la lecture.
2. Les propos et énoncés de ce document sont ceux de la Chambre de la sécurité financière (CSF). Toutefois, certains pourraient s'appliquer aussi pour la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD).
3. Les termes « conseillers » et « conseillers certifiés » réfèrent uniquement aux représentants en assurances membres de la CSF qui sont des :
  - a) représentants en assurance de personnes exerçant dans les disciplines de l'assurance de personnes ou de l'assurance contre la maladie ou les accidents; ou
  - b) représentants en assurance collective exerçant dans les disciplines de l'assurance collective de personnes, les régimes d'assurance collective et les régimes de rentes collectives.
4. L'utilisation du mot « assurance » réfère uniquement aux différents produits d'assurance qui peuvent être actuellement offerts par les conseillers membres de la CSF, soit notamment :
  - a) des produits individuels d'assurance de personnes, tels que l'assurance vie, l'assurance invalidité et l'assurance maladies redoutées (graves), de rentes et de fonds distinct; ou
  - b) des produits collectifs d'assurance de personnes, tels que des produits collectifs d'assurance vie, d'assurance médicaments, d'assurance accident et d'assurance maladie ou invalidité.
5. Les constats, commentaires et questionnements soulevés par la CSF dans le présent mémoire aux fins de l'analyse du PL 141 reprennent l'essentiel des éléments qu'elle avait déjà soulevés dans son mémoire sur le *Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers* que la CSF avait déposé en septembre 2015, lequel s'applique donc au présent mémoire avec les adaptations nécessaires.

## Sommaire

---

La Chambre de la sécurité financière (CSF) est un organisme professionnel, financé par la cotisation de ses membres, qui encadre plus de 32 000 conseillers qui distribuent des services financiers dans cinq disciplines, notamment dans le domaine de la vente d'assurances vie. La mission de la CSF est clairement définie dans la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (LDPSF) : *assurer la protection du public, en veillant à la formation, la déontologie et la discipline de ses membres.*

La CSF est un organisme d'autoréglementation qui fonctionne selon un mode qui s'apparente à celui des ordres professionnels. C'est sur cette approche de prévention et de protection que le législateur a créé, en 1998, la CSF. Il s'agit d'un système de protection du public qui confirme l'imputabilité et la responsabilité professionnelle des conseillers envers leurs clients, les consommateurs.

Le gouvernement propose, dans le cadre du PL 141, plusieurs mesures favorisant la dérèglementation de certains éléments cruciaux qui composent l'encadrement du secteur financier, notamment pour l'offre de produits d'assurance au Québec. Par cette dérèglementation, le PL 141 vise entre autres à faciliter la distribution d'assurance en ligne, sans l'intervention et les conseils d'un professionnel certifié, affaiblissant ainsi considérablement la protection des consommateurs.

Or, nous avons la plus profonde conviction que le gouvernement fait fausse route en voulant trop vite dérèglementer le marché de l'assurance, en éliminant l'exclusivité du service-conseil en assurance et en proposant, conséquemment, l'abolition de la CSF.

Bien que l'intention sous-jacente de ces propositions puisse être bienveillante en voulant répondre aux nouvelles tendances du commerce en ligne, c'est en fait tout un système de protection du consommateur en matière de sécurité financière qui serait démembré. Et c'est peu dire...

Il serait mal fondé de croire que la CSF s'oppose aux nouveaux modes de distribution de produits financiers, comme les plateformes électroniques automatisées. Nous croyons cependant que l'intervention d'une personne certifiée, imputable personnellement de ses actes et dotée de connaissances approfondies et d'un jugement avisé pour servir le consommateur au meilleur de ses intérêts, est nécessaire pour le conseil en assurance.

Dans sa forme actuelle, le PL 141 bouleversera le paysage financier québécois, autant du point de vue de la prestation des services-conseils, que de la mise en marché et de la distribution des produits financiers, notamment les produits d'assurance.

### **Un affaiblissement de la protection des consommateurs**

D'abord, le PL 141 introduit, pour la première fois en 20 ans, la notion selon laquelle l'acte de conseiller en matière d'assurances ne serait plus l'exclusivité des spécialistes dûment inscrits, formés et encadrés pour le faire.

Cela veut dire que toute personne, sans accréditation de compétence et sans formation éthique, pourrait conseiller les consommateurs sur leurs besoins en assurances, et en retirer un salaire, soit en étant à l'emploi d'un assureur, soit en étant à l'emploi d'un cabinet, ou simplement en agissant comme consultant.

Pour vous donner une image, avec le PL 141, n'importe qui pourrait demain réorienter sa carrière dans le conseil en assurance vie, sans formation ni certification pour attester de ses compétences en la matière, et sans conséquence sur de mauvais conseils qu'il pourrait alors prodiguer.

À ce point, pourquoi ne pas vendre des médicaments en ligne, sans l'intervention d'un pharmacien? Un robot ne pourrait-il pas faire l'affaire?

En fait, le PL 141 permettra bel et bien à des personnes non certifiées de pouvoir fournir des conseils en assurances, pour notamment en faciliter la vente par Internet. Il permettra la distribution et l'achat de produits d'assurance en ligne sans l'intervention d'un conseiller professionnel dûment accrédité pour éclairer le consommateur dans sa prise de décision.

Bien sûr, nous pourrions penser qu'il s'agit là d'un bien de consommation comme un autre, et que l'intelligence artificielle fait inexorablement son entrée dans tous les marchés pour remplacer progressivement l'intelligence humaine. Or, ce n'est définitivement pas le cas.

### **L'assurance, un produit complexe**

L'assurance n'est pas un simple produit comme les autres. Par exemple, l'assurance vie est en quelque sorte une protection à long terme pour laquelle une erreur peut engendrer un drame humain.

L'assurance fait partie d'une stratégie financière qui doit tenir compte d'un ensemble de données, lesquelles nécessitent l'éclairage et l'analyse d'un conseiller formé et expérimenté pour en comprendre les nuances, les tenants et aboutissants. C'est un contrat complexe qui, avec l'âge et au gré des changements familiaux, est de plus en plus onéreux et qui peut même parfois, selon la condition de santé, devenir difficilement accessible.

C'est un produit qui, mal présenté, peut aussi facilement exploiter la peur, la méconnaissance et l'insécurité des gens. C'est surtout un produit pour lequel tout mauvais choix ne pardonne pas et peut entraîner de lourdes conséquences pour l'ensemble des membres d'une même famille.

De nos jours, les produits d'assurance ont tendance à se multiplier et à se complexifier. Chaque contrat a ses particularités, ses avenants et ses exclusions, et comporte parfois même un volet investissement. Chaque assureur a ses propres produits, lesquels sont de surcroît difficilement comparables et dont la terminologie et les conditions ou termes changent régulièrement.

Qui de nous peut se targuer d'être à même de magasiner un produit d'assurance en ligne et d'en comprendre tous les aspects et impacts, sans la présence d'un conseiller adéquatement formé et certifié? Qui de nous peut se targuer de lire les centaines de petites clauses du contrat et d'en saisir suffisamment le sens pour en être adéquatement protégé? Car, est-il besoin de le rappeler, aucun contrat d'assurance n'est simple en soi.

Laissé à lui-même, le consommateur pourrait, de bonne foi, prendre une mauvaise décision, omettre de divulguer un renseignement, ne pas divulguer les bons renseignements aux assureurs, ce qui pourrait l'amener à croire à tort qu'il est assuré convenablement. Ces situations peuvent avoir des conséquences catastrophiques sur le patrimoine ou la vie des consommateurs.

Permettre l'assurance en ligne sans l'intervention d'un professionnel certifié comporte des risques pouvant être préjudiciables pour la protection du public.

### **Un fardeau accru pour les consommateurs**

Le PL 141 confine le droit du consommateur à un accès à l'information (droit au renseignement) lors de la distribution par un assureur sans l'entremise d'une personne physique, alors qu'actuellement, celui-ci bénéficie du droit d'être « conseillé » (droit au conseil). C'est un peu comme si le PL 141 donnait accès au consommateur à une vaste bibliothèque et lui laissait le soin de chercher le document pertinent à ses besoins. La nuance est importante puisqu'advenant l'adoption du projet de loi, le consommateur ne bénéficiera que du droit qu'on lui ait rendu disponibles les informations pertinentes.

En fait, ce que le PL 141 entraînera de manière insidieuse, c'est de renvoyer sur les épaules du consommateur le fardeau de connaître lui-même ses besoins financiers en matière d'assurances, de faire les bons choix et de prendre les bonnes décisions, dans un contexte où la sollicitation, en ligne ou autrement, sera considérablement accrue.

Toutes les études le démontrent : les produits financiers, les placements et l'assurance sont des sujets complexes qui ne sont pas à la portée du public en général, et le consommateur moyen ne maîtrise pas bien les produits d'assurance et toute leur subtilité. D'ailleurs, selon une étude de Statistiques Canada, en 2014<sup>1</sup> moins de 22 % des individus consultés (15 % des femmes, 22 % des hommes) avaient répondu correctement à cinq questions clés en littératie financière concernant l'intérêt, l'inflation et la diversification des risques.

### **Distribution d'assurance en ligne – deux régimes différents**

Suivant l'adoption du PL 141, les assureurs et les cabinets qui souhaiteront distribuer des produits en ligne pourront le faire sans aucune intervention humaine. Toutefois, selon que le consommateur souscrita un produit d'assurance via le site Internet d'un cabinet ou celui d'un assureur, l'encadrement législatif et réglementaire ainsi que les exigences et obligations différeront.

Ainsi, la mise en place de deux régimes distincts créera de la confusion et un traitement inéquitable qui n'est pas souhaitable pour la protection du public. De plus, lorsqu'une personne voudra se procurer un produit d'assurance en ligne, même si elle pourra parler avec des « personnes physiques » qui pourront l'informer et le conseiller, ces derniers n'auront pas l'obligation d'être certifiée, et ne seront pas imputable personnellement de leurs actes, ce qui constitue un net recul pour la protection du public.

### **Des exigences réduites**

Dans le système actuel, les conseillers certifiés détiennent l'exclusivité de donner des conseils en assurances afin de proposer un produit d'assurance qui convient le mieux au consommateur. Pour ce faire, ils doivent remplir de nombreuses obligations, notamment à l'égard de la cueillette d'information et de renseignements attestant de la compréhension de la situation financière globale ainsi que de la situation familiale de leurs clients.

Le PL 141 minimise cette étape cruciale dans l'achat d'un produit d'assurance.

---

<sup>1</sup> Statistique Canada, « Les connaissances financières des Canadiens : différences selon le sexe », Regards sur la société canadienne, Ministère de l'Industrie, 2016

De fait, la refonte de la LDPSF prévue par le PL 141 diminuera également les exigences professionnelles des conseillers inscrits. Ainsi, le conseiller n'aura plus à recueillir personnellement les renseignements ni à analyser exhaustivement les besoins de son client. Quelqu'un d'autre, comme un assistant non certifié ou même à la rigueur un robot, pourra le faire à sa place.

Les renseignements ainsi recueillis sur la situation du consommateur risquent d'être très partiels, voire superficiels, puisque le libellé du PL 141 exigera seulement de s'enquérir de la situation du client afin d'identifier ses besoins pour le « conseiller adéquatement ». Pourtant, depuis près de 20 ans, le conseiller inscrit doit recueillir personnellement les renseignements nécessaires lui permettant d'identifier les besoins d'un client, et ce, afin de pouvoir lui proposer le produit d'assurance « qui lui convient le mieux ». Le remplacement de l'expression « qui lui convient le mieux » par l'expression « conseiller adéquatement » affaiblira considérablement les obligations du conseiller.

En matière de sécurité financière, « protéger » et « conseiller » sont des actes qui ne peuvent et ne doivent pas être faits à la légère, même lorsque l'on exécute une transaction électronique.

### **Fonds d'indemnisation**

Le PL 141 propose des améliorations à la couverture du Fonds d'indemnisation des services financiers en élargissant sa couverture aux actes des représentants assujettis à la LDPSF sans égard à la catégorie dans laquelle ils sont certifiés. Toutefois, en raison de l'abolition de l'exclusivité du conseil, des personnes non certifiées pourront offrir et dispenser des services et des conseils en assurances pour faciliter l'achat d'un produit en ligne. Advenant que ces personnes ne soient pas certifiées ou n'agissent pas pour un cabinet, le Fonds ne pourra pas dédommager les victimes. Qu'advient-il de la protection des consommateurs si une malversation était commise au cours de ce type de transaction? Comment les consommateurs sauront-ils s'ils font affaire ou non avec un conseiller certifié?

### **Distribution sans représentant – encore moins de protection**

La distribution sans représentant est un régime d'exception pour l'offre de certains produits d'assurance qui est prévue à la LDPSF. Il s'agit de l'offre d'assurance accessoire à la vente d'un bien ou d'un service. Le PL 141 prévoit malheureusement d'importants changements notamment l'abolition complète du régime de certificat restreint qui donne à l'AMF le pouvoir d'exiger d'un distributeur d'avoir un certificat restreint pour certains produits. Le PL 141 prévoit aussi d'abolir le guide de distribution qui doit actuellement être remis au consommateur. Au lieu d'éliminer cet outil important pour le consommateur, il aurait été préférable de travailler à le simplifier ou à l'améliorer. Il y a donc lieu de se questionner sur les impacts de ces changements cruciaux pour la protection des consommateurs.

### **Le démantèlement injustifié de la CSF**

Actuellement, un consommateur lésé dans une transaction en assurance avec un conseiller inscrit peut porter plainte à la CSF pour mauvaise pratique, et le syndic de la CSF mène alors une enquête suivant la plainte du consommateur.

Advenant l'adoption du PL 141, un consommateur lésé s'adressera à l'assureur ou au cabinet avec lequel il a un litige, et devra assumer lui-même ses représentations ultérieures. S'il y a toujours

impasse, l'AMF organisera alors une médiation aux frais des deux parties. Il y a lieu de se demander si le rapport de forces est adéquat : le consommateur fera-il le poids?

Le PL 141 propose l'abolition de la CSF. C'est un corolaire direct de l'abolition de l'exclusivité du conseil et de la banalisation de la profession.

Or, priver le public d'un organisme de protection et d'encadrement de la profession reviendra tout simplement à livrer le consommateur à lui-même sans compter que cela pourrait constituer une brèche pour toutes sortes d'abus ou de fraudes à venir, à l'heure même où la cybersécurité est devenue un enjeu complexe pour les individus et les compagnies. Imaginez seulement la quantité de données personnelles qui pourront ainsi être recueillies à travers différents sites et potentiellement échapper à la surveillance des institutions concernées.

### **Quelle confusion?**

La CSF profite ici de l'occasion qui lui est donnée pour rétablir certains faits sur la prémisse sur laquelle le gouvernement se fonde pour proposer l'abolition de la CSF, dans le PL 141, soit le constat d'une certaine confusion qui serait engendrée par la multitude d'organismes de contrôle et de surveillance à l'égard des mêmes intervenants et pour laquelle un guichet unique serait donc souhaité. Ce n'est pas parce que l'on martèle le clou cinq fois que cela devient une vérité.

Pour la CSF, cette prémisse est pour le moins étonnante, surtout que, depuis la création de l'AMF, la CSF est reconnue à titre organisme d'autoréglementation (OAR) et est soumise au contrôle et à la supervision de l'AMF qui s'assure qu'elle agisse en fonction des pouvoirs qui lui sont dévolus, et ce, de même manière que les autres OAR reconnus au Québec soumis aux mêmes règles et contrôles. Il serait plutôt préférable d'améliorer, voire de bonifier, la mission de la CSF, ou encore d'améliorer les mécanismes de collaboration entre organismes. Le modèle québécois est reconnu pour son succès : pourquoi ne pas simplement l'améliorer?

La seule confusion qui existe est celle de laisser croire qu'il s'agit d'un simple transfert de responsabilités vers l'AMF. À terme, il n'y aurait plus de décisions par les pairs et de sens à la profession de conseiller en assurance, et la discipline par les pairs disparaîtrait.

Pourquoi abolir les OAR que sont les Chambres? Suivant cette logique, pourquoi ne pas aussi abolir les autres OAR, tel que l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières, qui opèrent aussi sous la supervision de l'AMF?

### **À qui profitera cette réforme?**

En résumé, il est légitime de se demander à qui profitera cette réforme, d'autant plus qu'elle nous prive des avantages découlant d'un modèle d'encadrement dynamique qui se déploie à deux niveaux. En effet, lorsqu'un OAR assume les responsabilités de surveillance de ses membres, le régulateur, en l'occurrence l'AMF, remplit de son côté une fonction d'encadrement à l'égard de la performance de l'OAR. Ce « regard supplémentaire » est essentiel et agit non seulement comme un incitatif stimulant l'amélioration continue, mais aussi en respectant le principe de redondance qui offre un second filet de sécurité pour le consommateur.

Sur ce point, permettez-nous de citer Bernard Landry lors de l'adoption du projet de loi n° 188 en 1998 qui a permis l'adoption de la LDPSF<sup>2</sup> :

*« Ça veut dire qu'on a **deux niveaux de protection** : on a le niveau attaché à la faute de l'individu puis on a le niveau attaché à la faute de l'organisation dont il est partie. C'est des vieux principes de droit qu'on retrouvait depuis toujours dans le Code civil pour le mandant, le mandataire qui étaient liés dans leurs obligations, mais là on va dans des choses beaucoup claires, beaucoup plus pointues, beaucoup plus spécifiques. Deux niveaux de protection pour le consommateur.*

*Le client lésé pourra alors se retourner, pour obtenir réparation des dommages, soit contre le cabinet qui détiendra toutes les protections nécessaires, soit contre le représentant lui-même. Ceux qui ont pensé et on pourra entendre des explications supplémentaires qu'on déresponsabilisait le représentant, je crois, devraient approfondir ces articles qui **responsabilisent à la fois le représentant et le cabinet pour une double protection du consommateur.** »*

La question d'identifier le bénéficiaire de cette réforme demeure donc entière. Qui a intérêt à déréglementer ce secteur important de la santé financière des consommateurs? Qui a demandé au gouvernement de livrer le consommateur à lui-même, alors que le système actuel ne lui coûte pourtant rien, puisqu'entièrement financé par les membres qui votent leur cotisation lors de l'assemblée générale annuelle de la CSF? Qui voit dans cette réforme un maintien des acquis pour les consommateurs, tout en tenant compte des développements technologiques?

L'adoption du PL 141 dans son intégralité présente des risques importants en matière de protection des consommateurs québécois qui perdront de nombreux acquis développés au cours des vingt dernières années dans le domaine de l'offre et la distribution de produits et services financiers.

En éliminant l'obligation du conseil en assurance par des personnes certifiées, de même qu'en abolissant son encadrement par la CSF, le PL 141 créera un déséquilibre des forces en rendant les consommateurs responsables de leurs décisions dans ce domaine fort complexe qu'est l'assurance.

### **L'intérêt du public, une priorité**

Considérant que l'acte constitutif de la CSF, la LDPSF, sera considérablement modifié par le PL 141, nous soulignons l'importance, sinon la nécessité, pour le législateur de s'assurer que les dispositions de la LDPSF évolueront dans l'intérêt et la protection du public et du consommateur de services financiers. Par conséquent, il est pour nous impératif de ne pas éliminer l'exclusivité du conseil certifié et encadré en assurance et de maintenir la CSF à titre d'OAR.

Notre mémoire fait également état de préoccupations importantes qui découlent de notre profonde conviction qu'il est impératif que des réflexions et analyses supplémentaires soient faites sous l'angle de la protection du public avant d'aller plus avant avec plusieurs mesures de ce projet de loi ayant trait à la déréglementation de la distribution de produits et services financiers, de telles mesures prévues au PL 141 pouvant avoir des conséquences majeures sur la protection du public.

Pour éviter de faire fausse route, donnons-nous donc le temps d'y penser, d'analyser correctement et en harmonie avec tous les secteurs concernés, recherches à l'appui, les ajustements à faire à la

---

<sup>2</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, Commission des finances publiques, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> légis., 24 février 1998, Bernard Landry

loi actuelle avant de proposer des gestes qui peuvent, selon plusieurs observateurs, créer plus de mal que de bien.

Un consommateur bien conseillé est un consommateur protégé, et un consommateur protégé est un consommateur en santé financière.

Conséquemment, nous demandons à la commission de :

- de retirer tous les articles visant l'abolition de l'exclusivité du conseil en assurance par une personne certifiée et encadrée;
- de retirer les articles visant l'abolition de la Chambre de la sécurité financière; et
- de mettre en place un groupe de travail spécialisé et objectif composé de représentants gouvernementaux, mais aussi d'experts non gouvernementaux spécialistes de l'encadrement du secteur financier et de la protection des consommateurs, d'ici et d'ailleurs, et lui confier le mandat de lui faire, dans un délai raisonnable, les recommandations qu'il jugera appropriées en matière de protection du public dans un contexte de dérèglementation du conseil en assurance et de distribution d'assurance sans l'entremise d'une personne physique.

# 1. Avant-propos

---

La Chambre de la sécurité financière (la « **CSF** ») apprécie l’opportunité qui lui est offerte de se faire entendre par la Commission des finances publiques de l’Assemblée nationale du Québec (la « **Commission** ») dans le cadre de ses consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 141 – *Loi visant principalement à améliorer l’encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d’argent et le régime de fonctionnement des institutions financières*<sup>3</sup> (le « **PL 141** ») qui a été déposé par M. Carlos J. Leitão, le ministre des Finances du Québec (le « **Ministre** »).

Réunissant 741 articles, le PL 141 a comme effet de modifier, abroger ou remplacer une soixantaine de lois, en plus d’en édicter deux nouvelles.

Même si plusieurs des lois encadrant le secteur financier au Québec, telles que la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*<sup>4</sup> (la « **LDPSF** »), *Loi sur l’Autorité des marchés financiers*<sup>5</sup> (la « **LAMF** ») et la *Loi sur les assurances*<sup>6</sup>, n’avaient pas été révisées depuis longtemps et qu’il était sans doute impératif d’en revoir plusieurs éléments, nous déplorons toutefois l’absence d’une véritable consultation sur les sujets abordés par le PL 141. Dans ce contexte, et devant l’ampleur des modifications proposées, nous nous étonnons que si peu de temps ait été accordé aux consultations et, conséquemment, que si peu d’intervenants concernés par les nombreuses mesures aient été conviés aux présentes auditions. Cette situation ne peut que priver les membres de la Commission de différents points de vue qui auraient permis à chacun de mieux saisir l’ampleur et l’impact des changements proposés.

De fait, nous aurions souhaité qu’une consultation publique ait été menée, préalablement à la présentation du projet de loi, auprès des parties prenantes, comme les organismes d’autoréglementation et autres organismes voués à la protection du public, afin que les préoccupations, inquiétudes et questionnements exprimés par la majorité des groupes ayant déposé un mémoire, à la suite du dépôt en 2015 du *Rapport sur l’application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers*<sup>7</sup> (le « **Rapport** »), aient été davantage pris en compte lors de la rédaction du PL 141.

D’entrée de jeu, il nous faut souligner que le PL 141 comporte six failles problématiques qui en affaiblissent les fondements.

D’abord, à la lecture de ce projet de loi fort complexe et volumineux, il apparaît clairement que le Ministre s’est inspiré, pour la rédaction du PL 141, de son Rapport, lequel avait déjà fait l’objet d’importantes critiques de plusieurs intervenants du secteur financier, notamment au plan méthodologique. En effet, comme l’indiquaient notamment les chercheuses en droit des services

---

<sup>3</sup> *Loi visant principalement à améliorer l’encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d’argent et le régime de fonctionnement des institutions financières*, Projet de loi n°141(Présentation), 1<sup>ère</sup> sess., 41<sup>e</sup> légis. (Qc)

<sup>4</sup> *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, RLRQ, c. D-9.2

<sup>5</sup> *Loi sur l’Autorité des marchés financiers*, RLRQ, c. A-33.2

<sup>6</sup> *Loi sur les assurances*, RLRQ, c. A-32

<sup>7</sup> Ministère de la justice du Québec, *Rapport sur l’application de la loi sur la distribution de produits et services financiers*, Québec, Publications du Québec, 2015

financiers de l'Université Laval, Raymonde Crête et Cinthia Duclos, dans leur mémoire sur la révision de la LDPSF<sup>8</sup>:

*« Sur le plan méthodologique, le Rapport sur la LDPSF omet de fournir un état de situation suffisamment rigoureux fondé sur un ensemble d'indicateurs, de données, de résultats de consultations et d'études approfondies pour appuyer les affirmations et les conclusions contenues dans ce rapport. »*

*« Le ministère des Finances aurait dû adopter une méthodologie plus rigoureuse afin d'être mieux outillé pour déterminer si ce cadre juridique a permis ou non, depuis sa mise en place, d'assurer la protection du public, le bon fonctionnement de l'industrie et le maintien de la confiance du public. »*

Ensuite, il n'y a pas eu de bilan documenté du système en place. Si un tel bilan existe, il ne nous a pas été communiqué. Les consommateurs ont-ils soulevé des préoccupations? Quelles études confirment que le système actuel est déficient? Quelles recherches permettent de conclure que le public est mal protégé? Quelle analyse prospective soutient la solution proposée? Où est l'étude d'impact du PL 141? On n'y trouve d'ailleurs aucun propos sur les problèmes qui touchent le public.

De plus, bien que le PL 141 comporte certaines mesures d'amélioration pertinentes et nécessaires pour le secteur financier, comme le démontre la prise en compte du risque systémique posé par *Desjardins*, il a toutefois été qualifié dans les médias de « projet de loi Desjardins<sup>9</sup> », tandis que l'organisme de défense des droits des consommateurs, Option consommateurs, s'est déclaré consterné par les mesures contenues dans cette réforme qui affaiblira considérablement la protection du public. D'ailleurs, dans une lettre ouverte publiée en 2016, Option consommateurs et l'Union des consommateurs affirmaient que, selon eux :

*« le système professionnel qui encadre les représentants en distribution de produits et services financiers agit présentement comme un rempart pour les consommateurs. Son abandon constituerait, à notre avis, un retour en arrière<sup>10</sup>. »*

*« [...] Le problème, c'est que la protection des consommateurs passe au second plan, de la manière dont ça a été fait. Et c'est particulièrement apparent dans le domaine des assurances », a affirmé M<sup>e</sup> Annik Bélanger-Krams, avocate pour Option consommateurs<sup>11</sup>.*

Aussi, au cours de cette même consultation sur la révision de la LDPSF, le Ministre a demandé aux acteurs de l'industrie quel avenir ils envisageaient pour la CSF et la Chambre de l'assurance de dommages (la « **ChAD** »). Sur 332 lettres et mémoires reçus, 270 se sont prononcés en faveur du rôle de la CSF et de la ChAD (collectivement les « **Chambres** »), 45 sont demeurés neutres, et seulement 5 assureurs ont conseillé au Ministre de faire disparaître la CSF. Or, le PL 141 propose l'abolition des Chambres. Pourquoi et sur la base de quelle analyse?

Le PL 141 placera 47 000 conseillers professionnels sous un encadrement gouvernemental par le biais de l'Autorité des marchés financiers (l'« **AMF** »). Sachant que l'industrie des services financiers est composée de quelque 66 000 individus, c'est donc 71 % de tous les intermédiaires œuvrant au Québec qui seront touchés par ces changements majeurs. Pourtant, aucun avis préalable au projet de loi, relativement à l'abolition de leur organisme d'encadrement et sur la perte de leur

---

<sup>8</sup> Raymonde CRÊTE et Cinthia DUCLOS, « Réflexions sur l'encadrement des services de courtage en épargne collective », *Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers*, 2015, p. ii

<sup>9</sup> Guillaume POULIN-GOYER, « On aurait dû l'appeler le projet de loi Desjardins! », *Finance et Investissement*, 24 novembre 2017

<sup>10</sup> Éliane HAMEL et France LATREILLE, « Produits financiers : l'inquiétante réflexion de Québec », *Le Droit*, 6 juin 2016

<sup>11</sup> Lia LÉVESQUE, « Services financiers : le consommateur moins protégé, dit Option consommateurs », *L'Actualité*, 24 octobre 2017

statut professionnel, n'a été sollicité auprès d'eux, ni même auprès de leurs clients, les consommateurs que l'on doit protéger.

De surcroît, un encadrement réglementaire devra être élaboré suite à l'adoption du PL 141. Rien de pire que de légiférer en disant que le tout sera établi par règlement. N'oublions pas que ce n'est pas la réglementation qui donne le cadre, mais bien la loi qui en définit les prémisses. Ainsi, est-ce que cet encadrement évoluera en gardant la protection du public au premier plan, ou évoluera-t-il plutôt en fonction des intérêts commerciaux?

Pour la CSF, la réflexion est loin d'être terminée.

Le PL 141, par certaines mesures, s'apprête à faire table rase du passé. Ainsi, pour mieux en comprendre les impacts, la CSF croit important, dans un premier temps, de faire un bref survol de ce qu'est la CSF, comment s'exerce sa mission de protection du public, et le rôle de ses professionnels.

Par la suite, nous aborderons de façon plus particulière les éléments du projet de Loi que nous désirons porter à votre attention et qui se retrouveront à partir de la section *Commentaires sur le projet de loi n° 141*.

Enfin, nous concluons avec nos recommandations.

## 2. La CSF et la protection du public

---

### 2.1. Ce qu'elle est et sa mission

La CSF est le premier et unique organisme d'autoréglementation (« OAR ») multidisciplinaire reconnu au Canada. Elle est une personne morale dont plus de 32 000 membres sont les conseillers certifiés qui agissent ou non pour les cabinets ou courtiers inscrits dans l'une ou l'autre des cinq disciplines de produits et services financiers spécifiées dans la LDPSF, à savoir : le courtage en épargne collective, l'assurance de personnes, l'assurance collective de personnes, le courtage en plans de bourses d'études et la planification financière.

Le législateur québécois a accordé à la CSF le statut d'OAR. À ce titre, elle est soumise à la LAMF. La CSF est dite « à adhésion obligatoire », car ses membres doivent respecter ses règles et s'assujettir à sa surveillance, sous peine d'en être exclus et de perdre le droit d'exercer.

Depuis l'amorce de ses opérations, le 1<sup>er</sup> octobre 1999, la CSF s'acquitte de sa mission confiée par la LDPSF : **assurer la protection du public**<sup>12</sup> en maintenant la discipline et la formation continue de ses membres, lesquels détiennent les certifications et inscriptions requises et délivrées par l'AMF, et en administrant un processus disciplinaire. En essence, la CSF agit sur le modèle d'ordre professionnel au sens du *Code des professions*.

Le modèle de la CSF fait aussi œuvre de prévention. Ainsi, la CSF adopte des règles de déontologie et de formation continue afin que les conseillers professionnels exercent leurs activités de façon éthique, tout en veillant au développement de leurs compétences et à l'amélioration des standards de leurs professions. Au cours des cinq dernières années, la CSF a reconnu annuellement quelque 2 100 activités de formation permettant, ainsi à chacun de ses membres d'enrichir ses compétences en suivant en moyenne quelque 50 heures de formation par période de référence.

La CSF administre aussi, avec le concours de ses membres, un processus disciplinaire qui permet d'appliquer les règles de déontologie et de voir à leur observance. Au cours des cinq dernières années, le syndic de la CSF a reçu annuellement une moyenne de 500 dossiers d'enquête sur des activités de membres de la CSF. Le comité de discipline de la CSF a, quant à lui, traité annuellement quelque 70 plaintes disciplinaires, et tient environ 130 jours d'audition par année.

La CSF est un organisme crédible et reconnu par ses pairs et sa communauté. Les sondages menés par la CSF auprès de ses membres<sup>13</sup> et du public<sup>14</sup> affichent à cet effet des résultats éloquentes :

- 91 % des membres se déclarent satisfaits de la performance globale de la CSF;
- 98 % des membres trouvent important que la CSF voie au respect de la déontologie de la profession;
- 95 % du public affirme que la mission de la CSF est utile;
- 84 % du public estime que la CSF a contribué à améliorer la perception d'honnêteté de la profession en sécurité financière.

---

<sup>12</sup> LDPSF, art. 312

<sup>13</sup> Sondage Ad hoc recherche – juillet 2013

<sup>14</sup> Sondage Ad hoc recherche – avril 2014

Lors d'un audit de perceptions, mené en 2016<sup>15</sup> auprès de 20 leaders économiques québécois œuvrant dans l'environnement des activités de la CSF, l'auteur de cet audit, l'ex-PDG du Conseil du Patronat, M. Ghislain Dufour, relatait que les trois quarts des répondants trouvaient le régime québécois des deux régulateurs (AMF et CSF) fort utile et trouveraient déplorable que l'on veuille, en certains milieux, supprimer la CSF ou l'intégrer à l'AMF. De plus, 19 des 20 répondants estimaient non seulement essentiel de préserver la CSF, mais suggéraient aussi qu'on lui accorde des pouvoirs additionnels.

Grâce à sa recherche de l'excellence et de la qualité, la crédibilité de la CSF est maintenant acquise et reconnue. À cet effet, en 2013, le journal *Finance et Investissement* classait la CSF au premier rang d'une analyse comparative de la productivité au sein d'un groupe de référence de sept régulateurs et OAR au Canada<sup>16</sup>.

Elle obtenait aussi la « Mention 2014 » des Grands Prix québécois de la qualité. Ce prix constitue la plus haute distinction remise annuellement, par le ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations du Québec et par le Mouvement québécois de la qualité, aux organisations qui se démarquent par la qualité de leur gestion et leur performance globale. Ces prix sont décernés au terme d'un processus d'évaluation rigoureux comprenant plusieurs étapes, dont un audit complet.

Soucieuse d'être à l'avant-garde de son industrie, la CSF a innové en intégrant des améliorations au sein de son offre de services de réglementation, dont le site Internet Info-déonto<sup>17</sup> et un cours obligatoire de 3 UFC en conformité<sup>18</sup>. À ce sujet, il faut souligner le haut taux de satisfaction de 94 % obtenu.

## **2.2. La gouvernance de la CSF**

Le législateur a pourvu la CSF, qui n'est pas un organisme gouvernemental, d'un régime de gouvernance spécifique pour accomplir sa mission.

Sa structure organisationnelle relève d'un conseil d'administration de treize membres, soit cinq administrateurs indépendants nommés par le Ministre, sur recommandation du conseil d'administration, sept administrateurs élus parmi les membres de leur discipline et un administrateur élu par l'assemblée générale des membres. Les membres du conseil de la CSF sont soumis au *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs de la Chambre de la sécurité financière*, et ils doivent respecter les devoirs et obligations des administrateurs de personnes morales prévus au *Code civil du Québec*. Le conseil d'administration de la CSF est soutenu par des comités permanents, tels qu'un comité de gouvernance et un comité d'audit.

Le conseil d'administration peut compter sur une équipe interne d'environ 70 personnes, incluant le bureau du syndic, et compte sur près de 80 membres qui sont membres du comité de discipline de la CSF.

---

<sup>15</sup> Mené pour le compte de la CSF

<sup>16</sup> Jean-François PARENT, « Productivité réglementaire : la CVMO, cancer canadien », *Finance et Investissement*, 9 avril 2013

<sup>17</sup> Le site Info-déonto, lancé en 2011, a été développé d'abord à l'intention des membres de la Chambre. Il s'agit d'une plateforme bidirectionnelle qui étaye, de façon transparente, l'information quant aux meilleures pratiques de représentation, de conseil et de service.

<sup>18</sup> Ce cours, conçu à partir de nombreuses analyses de la pratique professionnelle des membres, s'appuie sur des mises en situation créées à l'aide de cas réels issus de décisions du comité de discipline, de témoignages et d'une vigie des pratiques de l'industrie. De plus, le contenu a été enrichi par des groupes de discussion composés de divers experts et de membres de la CSF provenant de différents horizons.

Les opérations de la CSF sont financées par la cotisation votée par les membres de la CSF, et les revenus d'activités reliées à sa mission. L'État québécois n'apporte aucune contribution financière.

À titre d'OAR reconnu en vertu de la LDPSF, la CSF est soumise à la supervision de l'AMF en vertu de la LAMF. Les audits périodiques conduits par l'AMF visent à vérifier que la CSF remplit son mandat conformément à ses fonctions et pouvoirs. L'AMF est bien au fait des affaires de la CSF, en raison des importantes obligations de divulgation et d'information auxquelles la CSF est soumise.

De plus, la CSF est assujettie à d'importants devoirs de transmission d'informations et d'approbation envers l'AMF. Ainsi, l'AMF a accès mensuellement ou annuellement, selon le cas, aux prévisions budgétaires, aux budgets et aux états financiers annuels et mensuels vérifiés, à la liste des plaintes qui sont formulées à la CSF, à la liste des infractions commises, aux décisions du comité de discipline, etc... La CSF s'assure que l'AMF dispose de toutes les informations sur ses activités permettant à l'AMF d'apprécier l'état de la situation.

### **2.3. Ce qu'ils ont dit de la CSF**

Plusieurs experts se sont prononcés sur les activités de la CSF, son importance et l'impact qu'elle a sur l'industrie. En voici quelques-uns :

Alain Paquet, ex-ministre délégué aux Finances du gouvernement Charest et professeur titulaire au département des sciences économiques de l'UQAM :

*« À l'heure où les produits financiers sont plus complexes, l'importance des professionnels et de leur accompagnement de proximité des épargnants, et donc leur encadrement, ne doit pas être sous-estimée. Avec ses ressources limitées et une culture institutionnelle développée autour de l'application du droit pénal, la centralisation de la réglementation à l'Autorité risque trop de faire passer la dimension déontologique au second rang, alors que les deux angles sont essentiels<sup>19</sup>. »*

Raymond Bachand, ex-ministre des Finances du Québec et négociateur en chef pour le Québec dans le cadre des négociations de l'ALENA :

*« Le maintien de la chambre dans le cadre du passeport canadien reconnaît son rôle fondamental au Québec pour la protection du public<sup>20</sup>. »*

Robert Pouliot, ex-directeur pour le Québec de Fair Canada :

*« La Chambre de sécurité financière est un outil avant tout de proximité réglementaire. (...) La CSF exerce une influence positive sur les représentants individuels. À mon humble avis, l'AMF est devenu un organisme trop lourd et bureaucratique pour traiter efficacement avec les milliers de petits représentants<sup>21</sup>. »*

Claude Béland, ex-président du Mouvement Desjardins (1987-2000) :

*« Mettre fin aux activités de la Chambre de la sécurité financière du Québec serait une grave erreur. En tant que président du Mouvement Desjardins (1987-2000), j'ai toujours apprécié la présence de la CSF pour son rôle comparable à ceux des ordres*

---

<sup>19</sup> Présentation faite devant les membres du CDPSF en mai 2016

<sup>20</sup> Voir le *Journal des débats de la Commission*, 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session, *Étude détaillée du projet de loi n° 8 - Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives*, Vol. 41, N° 25, le mardi 9 juin 2009

<sup>21</sup> « Québec s'apprête à nous transformer en commis ou employé vendeur! » par Guy Duhaime, *Le Journal de l'assurance*, 6 juin 2017

*professionnels, assurant la formation, la compétence et l'intégrité des agents financiers. À l'heure où les produits financiers deviennent plus complexes et nombreux, je crains que l'Autorité des marchés financiers, ou le Ministre des finances, ou la Ministre de la justice puissent y consacrer la même priorité et efficacité que la CSF a toujours réussi à faire. Ce qu'on sait, toutefois, c'est que la CSF a certes contribué à faire grandir la confiance des consommateurs malgré les affaires de fraude qui ont marqué la dernière décennie<sup>22</sup>. »*

Le juge Louis Lacoursière :

Décision de la Cour supérieure dans l'affaire de la Syndique de la CSF contre la Banque CIBC et Placements CIBC :

*« La mission de la CSF, comme celle des ordres professionnels, est une mission étatique : Personne n'ose plus contester aujourd'hui que la loi confie aux ordres professionnels une véritable mission de service public<sup>23</sup>. »*

M<sup>e</sup> Claudia P. Prémont, ex-Bâtonnière du Québec :

*« Avant le dépôt d'un projet de loi à ce sujet, nous estimons que des explications additionnelles et des études d'impacts sont nécessaires pour nous assurer que la protection des consommateurs de produits et services financiers est adéquate selon l'approche qui semble être préconisée dans le Rapport<sup>24</sup>. »*

Stéphanie Grammond, journaliste, section Affaires, La Presse + :

*« Il serait ironique que le Québec recule alors que son voisin s'apprête à le rattraper<sup>25</sup>. »*

Isabelle Hudon, ex-présidente de Sun Life et Ambassadrice du Canada en France :

*« Je prends comme exemple la dernière campagne publicitaire de la Chambre de la sécurité financière, qui fait parler un bas de laine. Sans parler de finances ou de retraite directement, on évoque le concept avec une image forte et au passage on éduque les Québécois sur l'importance de faire affaire avec un conseiller<sup>26</sup>. »*

Gérard Bérubé, journaliste, section Économie, Le Devoir :

*« Pourquoi cette distinction et cette séparation des pouvoirs, qui faisaient consensus il y a 15 ans, ne sont-elles plus valables aujourd'hui<sup>27</sup>? »*

M<sup>e</sup> Paul-Mathieu Grondin, Bâtonnier du Québec :

*« En comparaison avec le système professionnel, ce serait un peu comme si les cabinets d'avocats étaient investis du pouvoir de déterminer eux-mêmes les règles de déontologie régissant leurs praticiens sous la seule supervision de l'Office des professions du Québec et la compétence de première instance du Tribunal des professions<sup>28</sup>. »*

---

<sup>22</sup> Lettre de M. Claude Béland adressée au Ministre en date du 16 septembre 2017

<sup>23</sup> *Champagne c. Banque Canadienne Impériale de Commerce (CIBC)*, 2015 QCCS 1890

<sup>24</sup> Extrait d'une lettre transmise au Ministre le 24 mars 2017

<sup>25</sup> Stéphanie GRAMMOND, « *Le ménage des chambres? Pas si vite!* », *La Presse +*, 2 octobre 2015

<sup>26</sup> Isabelle HUDON, « *La communication claire : rejoindre, s'adapter, intéresser* », *Conseiller*, 27 janvier 2015

<sup>27</sup> Gérard BÉRUBÉ, « *Autoréglementation menacée* », *Le Devoir*, 15 juin 2017

<sup>28</sup> Extrait d'une lettre transmise au ministre Carlos Leitão le 15 septembre 2017

### 3. Commentaires sur le projet de loi n° 141

---

#### 3.1. Un recul de 30 ans

En 1988, la *Loi sur les intermédiaires de marchés*<sup>29</sup> (la « LIM ») avait été adoptée parce qu'il était alors devenu nécessaire d'assurer un encadrement de la distribution de certains produits financiers, dont ceux du domaine de l'assurance de personnes et de l'assurance de dommages. À cette époque, les conseillers se voyaient dicter leur conduite par les assureurs qui retenaient leurs services.

Avant l'adoption de cette loi, les conseillers du secteur de l'assurance de personnes s'étaient regroupés au sein d'une association, dont l'adhésion alors volontaire, visait à définir les paramètres de la conduite attendue de leurs pairs et l'offre d'activités de formation destinées au rehaussement de leurs compétences. Ceux qui en étaient membres s'engageaient à respecter les normes de conduite et le Code de déontologie dont ils s'étaient dotés.

L'adoption de la LIM allait ensuite permettre d'encadrer ce secteur d'activités par l'établissement d'un cadre normatif pour gouverner leurs activités, et auquel tous les conseillers devaient obligatoirement se soumettre, sans égard aux pratiques favorisées par les institutions financières.

En responsabilisant individuellement les conseillers, ceux-ci étaient alors tenus de répondre professionnellement de leurs actes et d'adhérer obligatoirement à un organisme de surveillance de la conformité de leurs pratiques.

Cela a créé une véritable révolution dans l'encadrement des conseillers du secteur financier. Ceci a aussi transformé significativement l'exercice de leur profession et élevé les standards et les exigences. La réalité du décloisonnement des institutions financières a, quelques années plus tard, favorisé l'émergence de regroupements multidisciplinaires de conseillers du secteur financier, et le cumul de permis par certains dans plus d'une discipline. Par conséquent, il était devenu pertinent de revoir la LIM pour l'adapter à ces nouvelles tendances. C'est ce qui a conduit à son remplacement, en 1998, par la LDPSF, dans le but de mieux répondre aux réalités de la multidisciplinarité.

Puis, suite aux recommandations du rapport Martineau<sup>30</sup> portant sur l'amélioration de l'encadrement de l'ensemble du secteur financier, la LAMF fut adoptée en 2002 pour créer un régulateur qui allait en chapeauter la plupart des sphères d'activité. C'est dans ce contexte visant à favoriser l'établissement du cadre le plus approprié pour exercer une saine surveillance du secteur financier par l'État, qu'il fut décidé de conserver les contrôles de première ligne que permettait l'autoréglementation des intervenants agissant dans certains secteurs. Ainsi, il fut reconnu dans la loi, l'importance de la contribution de certains OAR, dont la CSF, à la mission de l'AMF, à titre de nouveau régulateur, et en leur donnant les pouvoirs d'accomplir leur mandat de protection du public, sous la supervision de celui-ci.

#### 3.1.1. Un conseiller certifié

Afin de reconnaître l'importance du rôle de conseiller exercé par ceux que la loi désigne sous le terme « représentants en assurance de personnes », il a été jugé souhaitable de le prévoir

---

<sup>29</sup> *Loi sur les intermédiaires de marché*, L.R.Q., c. I-15.1 (abrogée et remplacée par la LDPSF)

<sup>30</sup> « Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier au Québec », *Rapport du Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier*, décembre 2001

expressément aux dispositions de la LDPSF, lors de son adoption. Cette notion a donc été ajoutée, entre le dépôt du projet de loi initial et l'adoption finale de la LDPSF par l'Assemblée nationale du Québec, suite aux consultations particulières qui avaient été effectuées par la Commission lors de l'étude du projet de loi<sup>31</sup>.

La LDPSF a donc prévu que :

*« Le représentant en assurance de personnes est la personne physique qui offre directement au public, à un cabinet, à un représentant autonome ou à une société autonome des produits d'assurance individuelle de personnes ou des rentes individuelles d'un ou plusieurs assureurs.*

*Il agit comme conseiller en assurance individuelle de personnes et est habilité à faire adhérer toute personne à un contrat collectif d'assurance ou de rentes<sup>32</sup>. »*

*(nos soulignés)*

Le conseiller a présentement un devoir de conseil lorsqu'il offre des produits d'assurance.

Étant donné l'encadrement rigoureux auquel doit se conformer le conseiller certifié, celui-ci ne peut pas agir comme un simple vendeur d'assurance dont le seul objectif est la vente à tout prix d'un produit, sans prendre en compte les intérêts de son client. Ce temps est révolu depuis fort longtemps, notamment grâce au rehaussement professionnel qu'a permis l'encadrement actuel des conseillers exerçant en ce domaine, le devoir de conseil étant l'essence même de sa profession. La LDPSF a également prévu que le droit de poser ces actes doit lui être réservé<sup>33</sup>, et que quiconque agit à ce titre sans y être autorisé commet une infraction pénale<sup>34</sup>.

Malheureusement, comme nous le verrons un peu plus loin, le PL 141 prévoit de faire disparaître de la LDPSF toute référence à ce rôle de conseiller, qui est pourtant au cœur de l'exercice de la profession, et de permettre à toute personne d'agir légalement comme conseiller en assurance sans devoir y être autorisée ni soumise à aucune exigence.

### **3.1.2. Qu'est-ce que le devoir de conseil?**

Les conseils en assurance qui sont donnés doivent être adaptés à la situation particulière de chaque client. La détermination des besoins spécifiques d'un client commande une analyse personnalisée en fonction de nombreux facteurs et d'une information complète. La détermination du type de produit d'assurance convenant le mieux pour répondre aux besoins identifiés requiert une connaissance exhaustive des différents types de produits, de leurs caractéristiques et de leurs particularités. Le conseiller certifié a le devoir d'aider le consommateur à bien définir ses besoins en assurance en gérant ses incertitudes. Il a aussi l'obligation de le conseiller pour qu'il fasse le meilleur choix parmi les produits d'assurance disponibles, notamment ceux offerts par Internet. Les explications fournies au client doivent lui permettre de bien comprendre la teneur et les limites des protections auxquelles il envisage de souscrire, et de prendre une décision éclairée.

D'où l'implication essentielle et primordiale d'un conseiller certifié, doté des compétences nécessaires, imputable de ses actes et dont les activités en matière de conseil sont encadrées.

---

<sup>31</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, Commission des finances publiques, 2<sup>e</sup> sess., 35<sup>e</sup> légis., 12 mars 1998, « Consultations particulières »

<sup>32</sup> LDPSF, art. 3

<sup>33</sup> LDPSF, art. 12 (sous réserve de quelques exceptions expressément prévues par la loi)

<sup>34</sup> LDPSF, art. 461

### 3.1.3. L'assurance : un produit complexe qui doit être expliqué

La LDPSF et la CSF ont été mises en place afin que les consommateurs puissent être adéquatement conseillés et que ces conseils ne leur soient pas donnés impunément par n'importe qui, mais par ceux qui sont compétents pour le faire, soient les véritables conseillers certifiés responsables, comme tout autre professionnel. Les produits d'assurance sont des contrats complexes souvent affectés de conditions, de limitations et d'exclusions dont la compréhension requiert des explications. Ainsi, l'assurance est un domaine spécialisé qui requiert des connaissances approfondies pour pouvoir offrir des conseils professionnels à ce sujet.

C'est encore plus vrai aujourd'hui alors que les produits d'assurance se multiplient et deviennent de plus en plus complexes. La vérité, c'est qu'il n'y a pas de contrat d'assurance « simple ». Ils sont tous complexes, et certains le sont encore plus que d'autres. Les produits qualifiés de « simples » n'ont en fait de simple, en apparence, que l'objet du besoin qu'ils visent à combler. Tout profane non initié au domaine, qui a la détermination de lire en entier tous les termes d'une police d'assurance, ne peut que constater la difficulté d'en comprendre précisément toute la portée. Et encore, c'est la minorité des assurés qui vont s'adonner à un tel exercice.

Quel que soit le produit d'assurance, c'est malheureusement quand sa réclamation est refusée que l'assuré (ou ses bénéficiaires) risque de découvrir toute la complexité des clauses du contrat sur lesquelles le refus de couverture est fondé. Alors que l'objectif de l'assurance est avant tout la sécurité et la tranquillité d'esprit, c'est au moment d'un refus qu'on réalise qu'un contrat ne rencontre pas ses objectifs, d'où l'importance qu'il soit bien expliqué et compris en amont, avant l'achat.

### 3.1.4. Des conditions d'exercice et des exigences professionnelles accrues pour répondre au besoin grandissant de protection des consommateurs

En plus des connaissances et compétences que le conseiller certifié doit détenir et mettre à jour, ce membre de la CSF est un professionnel qui doit se conformer au *Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière*<sup>35</sup> (le « Code ») et avoir de hauts standards d'éthique lorsqu'il donne des conseils en assurance.

Dans les faits, il est obligatoirement tenu :

- D'agir envers tout client ou tout client éventuel avec probité et en conseiller consciencieux, notamment en lui donnant tous les renseignements qui pourraient être nécessaires ou utiles, et accomplir les démarches raisonnables afin de bien conseiller son client<sup>36</sup>;
- D'exposer à son client ou à tout client éventuel, de façon complète et objective, la nature, les avantages et les inconvénients du produit ou du service qu'il lui propose, et s'abstenir de donner des renseignements qui seraient inexacts ou incomplets<sup>37</sup>;
- De fournir à son client ou à tout client éventuel les explications nécessaires à la compréhension et à l'appréciation du produit ou des services qu'il lui propose ou lui rend,

---

<sup>35</sup> Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière, RLRQ, c. D-9.2, r. 3

<sup>36</sup> Code, art. 12

<sup>37</sup> Code, art. 13

et chercher à avoir une connaissance complète des faits avant de renseigner ou de faire une recommandation à son client ou à tout client éventuel<sup>38</sup>;

- De subordonner son intérêt personnel à celui de son client et de tout client éventuel<sup>39</sup>.

Le conseiller certifié doit expliquer à son client la nature et les exclusions des produits d'assurance offerts<sup>40</sup>. Il est personnellement responsable envers son client des conseils qu'il lui donne, et il en est aussi imputable au plan déontologique. Les manquements à ce devoir sont sévèrement sanctionnés par le comité de discipline de la CSF qui encadre les conseillers certifiés, attendu l'importance fondamentale que revêt cette obligation professionnelle pour la protection du public. Il est aussi tenu d'être couvert par une assurance de responsabilité professionnelle pour les activités qu'il exerce dans cette discipline. Cette couverture offre une protection contre les conséquences monétaires de sa responsabilité civile envers son client en cas d'erreurs, de fautes ou d'omission qu'il pourrait commettre dans l'exercice de ses fonctions.

Le devoir de conseil est tellement important en assurance que le rôle du conseiller en cette matière fut réitéré par le plus haut tribunal du pays. En effet, dans l'arrêt *Laflamme c. Prudential-Bâche*<sup>41</sup>, la Cour suprême du Canada a confirmé l'obligation du conseiller de fournir au client les conseils nécessaires à sa compréhension du produit d'assurance, et précisait que l'étendue et la nature de ce devoir devaient s'ajuster en fonction des circonstances. À cet égard, elle jugeait que la personnalité du client et ses connaissances en la matière sont des éléments particulièrement déterminants de l'intensité de ce devoir de conseil<sup>42</sup>.

L'encadrement actuel du conseil en assurance par la CSF vise à servir l'intérêt du public et à assurer sa protection, et fait contrepoids aux intérêts commerciaux qui peuvent diverger de ceux des consommateurs. Le PL 141 compromet cet équilibre.

### **3.2. Modernisation du régime : Le risque du nivellement par le bas**

Nous convenons qu'il y a lieu d'actualiser la législation pour l'adapter à l'ère des nouvelles technologies et de veiller à ce qu'elle corresponde aux réalités d'aujourd'hui, qui n'avaient pas cours à l'époque de son adoption. Or, plutôt que de renforcer l'encadrement déjà en place afin que les nouveaux modes de distribution auxquels la technologie donne maintenant ouverture puissent aussi y être adéquatement réglementés, le PL 141 favorise plutôt la dérèglementation d'éléments importants qui visent à protéger le public.

Au lieu d'adapter la loi aux nouvelles réalités, le PL 141 propose, sous prétexte de moderniser la loi, de supprimer les filets de sécurité qui permettraient de limiter les risques auxquels les consommateurs peuvent s'exposer en ce domaine.

Plusieurs des changements prévus au PL 141 se traduiront en effet par des accommodements à la protection des consommateurs en faveur des intérêts des grandes institutions manufacturières ou distributrices de produits financiers. L'influence de ces dernières sur les orientations de la réforme proposée par ce projet de loi est manifeste.

---

<sup>38</sup> Code, art. 14

<sup>39</sup> Code, art. 19

<sup>40</sup> LDPSF, art. 28

<sup>41</sup> *Laflamme c. Prudential-Bache Commodities Canada Ltd*, 2000 CSC 26

<sup>42</sup> Précité, note 44. para. 34

Nous commenterons ci-après quelques-uns des aspects qui illustrent ce constat.

### **3.3. Abolition de l'exclusivité du conseil**

Depuis plus de vingt ans, l'intervention d'un conseiller certifié est requise pour le conseil en assurance. Toutefois, le régime de la distribution de produits d'assurance prévu à la LDPSF est modifié dans le PL 141 par l'abolition de cette exclusivité. Il s'agit d'un changement fondamental qui bouleversera le marché puisque n'importe qui pourra dorénavant offrir et donner des conseils et des services en assurance, notamment dans le cadre de l'offre de produit d'assurance par Internet.

Le PL 141 propose en effet de modifier certaines dispositions de la LDPSF<sup>43</sup> afin de ne plus réserver le droit de fournir des conseils en assurance aux conseillers dûment certifiés par l'AMF pour exercer dans cette discipline<sup>44</sup>.

Il faut comprendre que, suivant les modifications apportées par le PL 141, toute personne non certifiée pourrait, sans aucune exigence de formation ni de compétence, offrir et fournir des services de conseil en assurances. Celle-ci pourrait notamment :

- recueillir elle-même les renseignements personnels d'un client nécessaires à l'analyse de ses besoins;
- procéder à l'analyse des besoins d'assurance du client;
- fournir des explications au client sur les produits d'assurances qu'il détient déjà ou un avis sur leur convenance pour répondre à ses besoins;
- déterminer le type de produit d'assurance qui convient au client ou qui devrait lui être offert;
- fournir des explications au client sur les produits d'assurances qu'il envisage de souscrire;
- conseiller le client sur le type de produit d'assurance qu'il devrait souscrire.

Rappelons que le PL 141 prévoit que cette activité de conseil exercée par toute personne n'aura pas à être encadrée dans la mesure où cette personne n'offre pas elle-même le produit d'assurance au client. En essence, le seul acte qu'une personne ne pourra plus poser en assurance sans être certifiée sera d'offrir elle-même le produit d'assurance au client.

L'importance de réserver la prestation de conseils en assurance aux seuls conseillers dûment certifiés fut d'ailleurs rappelée par la Cour du Québec, qui statuait que les conseillers indépendants en gestion des risques (ou consultants en assurance de dommages) ne devaient pas exercer des activités de conseils liés à l'offre de produits d'assurance sans remplir les exigences pour y être autorisés<sup>45</sup>.

D'ailleurs, suite à ce jugement, l'AMF a jugé qu'il était dans l'intérêt public d'intervenir par communiqué pour rappeler à l'ordre ceux qui dispensaient des conseils en assurance sans être

---

<sup>43</sup> PL 141, art. 470 à 473, lesquels modifient LDPSF, art. 3 à 6

<sup>44</sup> Cette abolition de l'exclusivité du conseil en assurance découle de la suppression de toutes les références dans la LDPSF au fait que les représentants en assurance agissent aussi comme conseiller en assurance.

<sup>45</sup> *Autorité des marchés financiers c. 9111-3258 Québec inc.* 2013 QCCQ 13994

certifiés, et les avertir qu'elle prendrait les mesures appropriées pour que la LDPSF soit respectée à cet égard<sup>46</sup>.

Pourquoi le PL 141 ouvre-t-il ainsi la porte à la prestation de conseils par des personnes non qualifiées, ni encadrées, éliminant du coup tout gage de compétence et d'imputabilité à l'égard des conseils qui pourront être dispensés aux consommateurs? Cela constitue un recul majeur pour la protection du public dans le domaine de l'assurance, alors qu'en épargne collective et en valeurs mobilières, l'activité de conseil continuera pourtant d'être réservée à des conseillers certifiés.

Permettre à des personnes non certifiées, sans encadrement, ni assujetties à des normes de conduites professionnelles, de pouvoir fournir des conseils en assurance afin de faciliter la vente de ces produits par Internet n'est pas une mesure bénéfique au consommateur qui devra assumer seul le fardeau de prendre les bonnes décisions et de comprendre les tenants et aboutissants d'un produit de sécurité complexe qu'est l'assurance, sans compter l'élément de risque associé à certains produits d'assurance comportant un volet investissement.

La modernisation de la loi pour permettre de nouveaux modes de distribution ne doit pas signifier la déréglementation complète du conseil en assurance pour certains intervenants, dans l'objectif de faciliter la vente directe par Internet ou par télémarketing.

**Pour la CSF, l'abolition de l'exclusivité du conseil en assurance constituera un bouleversement au régime actuel encadrant le conseil en assurance, lequel prévaut depuis près de 20 ans. La CSF est donc d'avis qu'il est essentiel de modifier le PL 141 sur ce point afin de préserver l'exclusivité du conseil en assurance aux personnes dûment certifiées et encadrées, car ce rôle essentiel de conseiller contribue positivement à la sensibilisation et à la protection des consommateurs québécois de produits d'assurance.**

À défaut, le relâchement de cette exigence pourrait causer des brèches et être une invitation à ne plus vouloir s'assujettir au cadre actuel qui a pourtant été mis en place pour assurer la protection du public.

### **3.3.1. Des exigences variables pour des produits et conseils similaires**

Les changements proposés par le PL 141 soulèvent des éléments de discordance. En effet, l'exclusivité du conseil serait abolie pour les conseillers en assurance, mais elle serait cependant maintenue pour les représentants en épargne collective, comme pour ceux du domaine des valeurs mobilières.

Or, cette différence pourrait causer un arbitrage entre la distribution des produits d'épargne collective et celle des produits d'assurance comportant des composantes d'investissements, pourtant aussi complexes et risqués, tels les fonds distincts offerts par les assureurs et les polices d'assurance de type vie universelle, pour lesquels il ne sera plus requis de fournir des conseils aux clients... ou, pire encore, que n'importe qui pourra conseiller.

---

<sup>46</sup> Autorité des marchés financiers, « *La Cour a tranché – Les consultants en assurance de dommages doivent être inscrits auprès de l'Autorité* », Montréal, 2014

### 3.3.2. Confusion dans la couverture du Fonds d'indemnisation

Le PL 141 améliore le Fonds d'indemnisation des services financiers<sup>47</sup>(le « **Fonds** ») en élargissant sa couverture aux actes de fraude, manœuvre dolosive ou détournement de fonds commis par les représentants assujettis à la LDPSF, quelle que soit la catégorie dans laquelle ils sont certifiés<sup>48</sup>. La CSF souligne cette amélioration qui va dans l'intérêt des consommateurs.

La CSF note toutefois que puisque les amendements apportés à la LDPSF par le PL 141 limiteront dorénavant l'activité réservée aux conseillers en assurance à la seule « offre de produit », et seulement lorsque celle-ci est faite par l'entremise d'une personne physique, toute autre personne, physique ou morale, pourra donc aussi offrir et dispenser des services et des conseils en assurances.

Ainsi, un consommateur victime d'une malversation ou d'un acte frauduleux commis par l'une de ces personnes non certifiées qui n'agit pas pour un cabinet ne pourra pas bénéficier de la protection de ce Fonds, puisque les actes de ces personnes ne seront pas couverts.

Le PL 141 introduit la notion d'un comité d'indemnisation<sup>49</sup> qui prendrait la décision sur une demande de réclamation au Fonds. Le Ministre a déjà indiqué que ce serait ce comité d'indemnisation qui déciderait, au cas par cas, quels seront les « produits d'investissement » couverts par le Fonds<sup>50</sup>.

Le PL 141 ne prévoit cependant aucun détail sur la composition de ce comité ni sur ses responsabilités. Ce pouvoir du comité devra être exercé avec prudence, avec des paramètres bien définis, considérant qu'un seul dossier de réclamations pourra tarir ce Fonds très rapidement et générer un déficit qui devra alors être financé par les représentants certifiés.

Ainsi, dans une optique de protection du public et en raison des questions soulevées, les autorités devront certainement se questionner sur la couverture actuelle de ce Fonds et sur le financement approprié, considérant les autres intervenants qui pourront dorénavant offrir des conseils sans être des conseillers certifiés.

### 3.4. L'offre directe par les assureurs, sans l'entremise d'une personne physique

Suivant la dérèglementation introduite par le PL 141, les assureurs pourront offrir des produits d'assurance par Internet sans le conseil d'un conseiller certifié et encadré, en fournissant en ligne des informations sur leurs produits. La nouvelle *Loi sur les assureurs*, qui sera édictée par le PL 141 (la « **Loi sur les assureurs** ») pour remplacer l'actuelle *Loi sur les assurances*<sup>51</sup>, prévoit qu'un assureur pourrait mettre à la disposition des consommateurs un moyen leur permettant de souscrire directement une assurance, sans l'intermédiaire d'une personne physique<sup>52</sup>.

Même si plusieurs ne parlent à ce sujet que d'Internet, le langage utilisé dans le PL 141 n'est pas limitatif et pourrait ainsi permettre d'autres moyens de vente, tels des robots-conseillers, qui n'impliquent pas nécessairement la présence ou la participation d'une personne physique.

---

<sup>47</sup> LDPSF, art. 258

<sup>48</sup> PL 141, art. 526, lequel modifie LDPSF, art. 258

<sup>49</sup> PL 141, art. 550, lequel ajoute LDPSF, art. 274.1.1 et PL 141, art. 528, lequel ajoute LDPSF, art. 277.1

<sup>50</sup> Ronald MCKENZIE, « *Fonds d'indemnisation des services financiers : malgré les améliorations, des flous persistent* », 2018, n°43, CSF, page 11

<sup>51</sup> PL 141, art. 3

<sup>52</sup> *Loi sur les assureurs*; art. 67

L'assureur qui traitera avec un client sans l'intermédiaire d'une personne physique pourra lui offrir tout type de produits d'assurance, quelle que soit sa complexité, sans égard au niveau de connaissance du client ni à sa situation. Rien dans le PL 141 ne vient limiter la gamme des produits d'assurance qui pourra ainsi être offerte en ligne. Le cadre législatif proposé par le PL 141 ne l'a pas prévu. De plus, rien ne permet maintenant de savoir ce qui sera prévu par le cadre réglementaire.

Le PL 141 prévoit que, lorsque le moyen utilisé par l'assureur permet au client de formuler et de soumettre une proposition seulement en ligne, l'assureur devra alors remettre au client, avec la police souscrite par celui-ci, un document faisant état de toute proposition soumise par ce moyen, et veiller à ce que le client, s'il le souhaite, puisse communiquer avec une personne physique<sup>53</sup>. Or, cette personne physique n'aura pas à être certifiée.

**Pour la CSF, il est primordial pour la protection du public que la personne physique qui donne des conseils pour l'achat d'assurance en ligne soit un conseiller certifié. Le PL 141 ne devrait pas l'écartier.**

#### **3.4.1. Dilution des mécanismes de protection du consommateur**

Comme mentionné précédemment, nous jugeons inopportun et risqué que les mécanismes de protection du consommateur soient écartés, dans le but de simplifier la distribution directe d'assurance en ligne.

Peu importe le moyen choisi pour contracter en assurance, un conseiller certifié devrait être impliqué avant qu'une proposition d'assurance ne soit présentée à l'assureur, et c'est uniquement ce conseiller qui devrait intervenir lorsque le client veut obtenir des conseils. Sinon, l'utilisation de l'Internet risque d'avoir pour effet de transférer les risques au client, d'alourdir sa responsabilité et de diminuer la qualité de la protection que les lois sont censées lui donner.

La CSF est en faveur de l'utilisation de la technologie, mais demande l'intervention d'une personne certifiée, même par Internet.

Il y a lieu de croire que l'abolition de l'exclusivité de l'activité de conseil en assurance que propose le PL 141 est directement liée à l'assouplissement des normes prévues à la nouvelle *Loi sur les assureurs* pour l'offre directe d'assurance, par internet, télémarketing ou publipostage. Elle semble ne viser qu'à faciliter ces modes de distribution « simplifiés » pour les assureurs, qui n'auront plus à recourir à des conseillers certifiés pour répondre aux consommateurs qui souscriront à leurs produits en ligne.

Nous constatons que les mesures proposées pour permettre et faciliter la vente d'assurance par Internet ne respectent pas une grande partie des orientations que le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (le « CCRRA ») avait proposées dans son énoncé de principes de 2013 sur le commerce électronique des produits d'assurance<sup>54</sup>, ni même l'esprit de certaines orientations que l'AMF proposait dans son document de consultation en 2015 sur l'offre

---

<sup>53</sup> *Id.*

<sup>54</sup> Conseil Canadien des Responsables de la Réglementation d'Assurance, « Énoncé de principes : Le commerce électronique des produits d'assurance », octobre 2013

d'assurance par Internet<sup>55</sup>, notamment sur l'analyse de besoin, la convenance du produit et l'accès à un conseiller certifié pour obtenir des conseils.

### 3.4.2. La réduction des exigences d'information et de conseil

Plusieurs des mesures prévues par le PL 141 pour permettre la vente d'assurance en ligne par Internet sans les conseils de personnes certifiées diminueront la protection dont les consommateurs bénéficient actuellement sous l'égide de la LDPSF et accentueront de ce fait le déséquilibre informationnel.

Lorsqu'un contrat d'assurance sera souscrit, notamment par Internet, en vertu du PL 141, l'obligation qu'auront les assureurs en vertu de la nouvelle *Loi sur les assureurs* serait de veiller à ce que le client soit informé en temps utiles des renseignements qui lui sont nécessaires à une prise de décision éclairée et à l'exécution du contrat. Il ne s'agit pas d'une obligation de « conseil », mais plutôt une obligation de « renseignement », ce qui est très différent et beaucoup moins astreignant en terme de responsabilité pour l'assureur. Cela va accroître indûment la responsabilité du consommateur.

Ainsi, les assureurs pourront simplement rendre accessible en ligne la totalité ou une grande partie des dispositions de leurs contrats d'assurance, souvent volumineux et comportant une terminologie très spécialisée, afin de satisfaire à cette exigence<sup>56</sup>. Cela est très préoccupant pour le consommateur.

### 3.4.3. Déséquilibre informationnel

Avec le PL 141, le déséquilibre informationnel entre l'assureur et les consommateurs serait grandement amplifié. Ces derniers sont beaucoup moins expérimentés avec la terminologie utilisée dans les contrats qu'ils sont invités à souscrire sans qu'ils puissent véritablement en comprendre tous les aspects.

Or, on sait pertinemment que le consommateur moyen n'aura pas la patience de lire attentivement toute l'information technique et juridique relative au contrat d'assurance dont il demande la souscription en ligne, comme c'est souvent le cas avec les contrats auxquels on adhère sur Internet. On le laissera ainsi à lui-même pour prendre une décision extrêmement importante, qui pourrait causer de graves difficultés financières dans l'avenir pour lui et ses proches.

Un sondage paru en 2015 révèle qu'un propriétaire canadien sur trois (33 %) lit son contrat de prêt hypothécaire au complet<sup>57</sup>. Une étude d'Option consommateurs nous apprend quant à elle qu'« *Il est aussi vrai que les consommateurs ne lisent pas les contrats de carte de crédit non seulement parce que la forme est rebutante, mais aussi parce que le langage qui y est utilisé dépasse de beaucoup le niveau de langage moyen de la population. M<sup>e</sup> Pierre-Claude Lafond qualifie le langage utilisé dans ces documents de "style excessivement spécialisé, hermétique, juridique"*<sup>58</sup> ».

---

<sup>55</sup> Autorité des marchés financiers, « *L'Offre d'assurance par Internet au Québec* », avril 2015

<sup>56</sup> C'est d'ailleurs ce qui s'était produit pour les guides de distribution des assureurs que les assureurs devaient fournir jusqu'à maintenant. Ils ont été rendus accessibles en ligne.

<sup>57</sup> « *Peu de Canadiens lisent et comprennent leur contrat de prêt hypothécaire au complet* », sondage de la Banque Scotia, 15 avril 2015

<sup>58</sup> « *Les cartes de crédit : de nouvelles solutions afin de mieux protéger les consommateurs* », Option consommateurs, septembre 2009

D'ailleurs, l'éthicien René Villemure est éloquent à ce sujet :

*« Personne ne lit ces petits caractères ou ces contrats. On ne les lit pas soit par négligence ou par méconnaissance du charabia dans lequel ils sont rédigés, mais, surtout, on ne les lit pas parce que nous ne les voyons pas ou parce que nous ne les comprenons pas. Le rédacteur le sait; le vendeur de bien ou de services le sait et nous le savons aussi.*

*Ainsi, en affaire contractuelle ou publicitaire, souvent, nous n'avons pas le choix.*

*Pouvons-nous, de cette manière, prétendre à une décision éclairée?*

*J'en doute.*

*Pourtant, la raison d'être de ces mises en garde ou de ces contrats volumineux n'est-elle pas le résultat d'exigences faites par le législateur afin de protéger le consommateur? Là aussi, le doute persiste. L'intention première était peut-être de protéger le consommateur, mais le résultat final est assurément de protéger le rédacteur du contrat, c'est-à-dire le vendeur<sup>59</sup>... »*

D'après l'organisme Option consommateurs :

*« Le consommateur moyen ne connaît pas bien les produits, c'est un profane dans ce domaine alors qu'il fait face à des initiés qui connaissent les règles du jeu et les produits. Une mauvaise décision peut avoir des conséquences catastrophiques<sup>60</sup>. »*

Sans surprise, la position des assureurs de personnes à cet égard est à l'effet que le consommateur a aussi une responsabilité de s'informer lui-même, de bien comprendre et d'aller chercher les conseils dont il a besoin<sup>61</sup>. Comme le PL 141 diminue significativement la protection des consommateurs, notamment en permettant le conseil en assurance par des personnes non certifiées, leurs responsabilités seront donc accrues.

#### **3.4.4. Responsabilité accrue du consommateur**

La possibilité de magasiner et de conclure en ligne un contrat d'assurance sans conseil encadré comporte des risques pour le consommateur qui pourrait être amené à choisir un produit d'assurance en fonction du prix et non en fonction des couvertures réellement offertes, et sans considération pour les exclusions applicables ou autres conditions du contrat ayant une incidence sur des questions aussi importantes que l'assurabilité, la validité du contrat ou sa durée.

Un autre danger qui guette les consommateurs qui seront tentés de comparer eux-mêmes les différents produits d'assurance offerts sur le marché, sans être adéquatement conseillés, est d'interpréter à tort les renseignements relatifs à ces produits, risquant ainsi d'essuyer un refus de la part de l'assureur au moment de présenter leur réclamation.

C'est un peu comme si on permettait à n'importe qui de pouvoir vendre en ligne des médicaments sous ordonnance, sans les conseils d'un pharmacien qui veille à ce que le médicament prescrit au patient lui convienne et soit adapté à sa condition (dose, posologie, interactions médicamenteuses, allergies...) et qui, au besoin, obtient du médecin les ajustements nécessaires à sa prescription.

---

<sup>59</sup> « Les petits caractères sont-ils éthiques? », René Villemure, *Droit-Inc*, 7 septembre 2011

<sup>60</sup> Guillaume POULIN-GOYER, « Projet de loi 141 : un recul inacceptable », *Finance et Investissement*, 24 octobre 2017, page 1.

<sup>61</sup> Guillaume POULIN-GOYER, « La transparence n'est pas une panacée », *Finance et Investissement*, 14 novembre 2017, faisant référence à la position de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP) lors de l'atelier « Les risques de conflits d'intérêts liés au régime d'incitatifs : est-il possible de les gérer et de les mitiger? » présenté à l'occasion du *Rendez-vous avec l'Autorité 2017*

L'affaire *Deslauriers* de la Cour d'appel<sup>62</sup> est un exemple de situations fâcheuses où des consommateurs se sont vus refuser la couverture d'assurance à laquelle ils avaient souscrit sans l'assistance d'un conseiller certifié et dont ils étaient certains de pouvoir bénéficier après avoir interprété à tort la terminologie employée par l'assureur relativement aux exclusions auxquelles ils étaient exposés.

Alors que présentement, tout l'encadrement de la distribution d'assurance est prévu dans la LDPSF, le PL 141 introduit un régime supplémentaire et différent dans la nouvelle *Loi sur les assureurs* pour la distribution directe d'assurance sans l'intermédiaire d'une personne physique. Il s'agit donc d'un dédoublement avec le régime de la LDPSF, lequel permet actuellement d'assurer la protection du public sans confusion.

**En ce qui concerne la distribution d'assurance sans l'entremise d'une personne physique, pourquoi prévoir des règles différentes pour les assureurs dans la *Loi sur les assureurs* et d'autres dans la LDPSF pour les cabinets?**

### **3.5. Offre par les cabinets en assurance, sans l'entremise d'une personne physique**

Alors que, depuis l'entrée en vigueur de la LDPSF en 1998, les cabinets doivent obligatoirement agir dans une discipline par l'entremise de représentants dûment certifiés auprès de l'AMF<sup>63</sup>, le PL 141 prévoit abolir cette obligation et permettre aussi aux cabinets d'agir directement auprès des consommateurs, sans l'entremise de conseillers certifiés<sup>64</sup>.

Ce nouveau mode de distribution pour les cabinets est semblable à celui prévu pour les assureurs à la nouvelle *Loi sur les assureurs*, à la différence que les cabinets devront avoir à leur emploi au moins un conseiller certifié dans la catégorie des produits qu'ils offriront sans eux et qu'ils respectent certaines des obligations applicables aux conseillers.

**Par ailleurs, la CSF se demande pourquoi prévoir un seul conseiller certifié? La question se pose considérant les différences que les cabinets peuvent avoir en termes de tailles et d'activités.**

Nos préoccupations exprimées à l'égard de la protection du consommateur relativement à l'offre directe par les assureurs, sans l'entremise d'une personne physique, trouvent également toute leur pertinence à l'égard de ce nouveau régime de distribution par les cabinets agissant sans l'entremise d'une personne physique.

Telle que modifiée par le PL 141, la LDPSF prévoit que seulement certaines des dispositions qui s'appliquent présentement aux représentants s'appliqueront, avec les adaptations nécessaires, aux cabinets qui offriront, sans l'entremise d'une personne physique, un produit ou un service<sup>65</sup>.

La CSF ne voit pas comment ces obligations pourront être appliquées à un cabinet qui traite avec ses clients sans l'intermédiaire d'une personne physique, puisqu'une telle personne morale n'est pas aussi imputable que peut l'être une personne physique, tel qu'un conseiller certifié.

<sup>62</sup> *Desjardins Sécurité Financière, cie d'assurance-vie c. Deslauriers*, 2012QCCA328

<sup>63</sup> LDPSF, art. 82

<sup>64</sup> PL 141, art. 490

<sup>65</sup> PL 141, art. 492, lequel ajoute LDPSF, art. 86.0.1

Malgré l'obligation du cabinet d'avoir à son emploi un conseiller certifié, il n'est pas prévu par le PL 141 que le cabinet doive recourir à celui-ci lorsqu'un client sollicitera l'intervention d'une personne humaine pour le renseigner ou le conseiller. Le cabinet pourrait donc le référer à une personne non certifiée et qui n'aurait pas la responsabilité et les obligations professionnelles, l'imputabilité et les compétences requises.

**Pour la CSF, ce nouveau régime de distribution de produit d'assurance par les cabinets, sans l'entremise d'une personne physique, implique une diminution importante de la protection du consommateur parce que toute personne, autre que leurs conseillers certifiés, pourra donner des conseils en assurance.**

### **3.6. Déréglementation des exigences d'information pour l'offre d'assurance par les « distributeurs »**

La distribution sans représentant est un régime d'exception pour l'offre de certains produits d'assurance qui est prévue à la LDPSF. Il s'agit de l'offre d'assurance accessoire à la vente d'un bien ou d'un service.

#### **3.6.1. L'élimination d'un important outil d'information aux preneurs d'assurance**

Le régime de la distribution sans représentant effectuée par l'intermédiaire d'un distributeur, actuellement prévu au titre VIII de la LDPSF, sera profondément modifié par le PL 141, notamment par l'abolition complète du guide de distribution, un outil d'information pour le consommateur, dont la remise est présentement obligatoire.

La LDPSF comporte actuellement toute une section pour baliser l'information devant être fournie aux consommateurs lors de la distribution de produits d'assurance par les « distributeurs », soit pour ceux dont l'offre de produits d'assurance n'est qu'accessoire à leur activité principale et qui sont exemptés de l'exigence d'être titulaire d'un certificat de représentant. Ce régime s'applique notamment aux agents de voyage qui offrent des produits d'assurance voyage pour les voyages qu'ils vendent, et aux institutions financières qui offrent des produits d'assurance collective de crédit pour leur prêt. Les assureurs sont effectivement autorisés à distribuer certains produits d'assurance, par l'entremise de ces distributeurs non certifiés, mais sous réserve de certaines exigences.

Toutes les dispositions de la LDPSF ayant trait au guide de distribution qui doit actuellement être préparé par l'assureur afin de décrire le produit offert au client par le distributeur seraient abrogées par le PL 141 pour ne plus faire aucune référence à un tel guide<sup>66</sup>. Cette exigence a pourtant été jugée tellement importante lors de l'adoption de la LDPSF qu'il est prévu que le défaut de s'y conformer constitue une infraction pénale.

En outre, le PL 141 éliminerait toutes les exigences entourant le moyen par lequel cette information doit être dispensée, sa forme et son contenu spécifique.

---

<sup>66</sup> PL 141, art. 531 qui abroge LDPSF, art. 410 à 418, PL 141, art. 533 qui abroge LDPSF, art. 420 à 423, PL 141, art. 535 qui abroge LDPSF, art. 429 à 430, PL 141, art. 537 abroge LDPSF, art. 435 et PL 141, art. 539 qui modifie LDPSF, art. 438

Le PL 141 prévoit remplacer ces obligations par une simple obligation générale d'information de la part de l'assureur, comme prévue dans la nouvelle *Loi sur les assureurs*<sup>67</sup>.

Pourquoi ce recul au détriment des intérêts du consommateur?

Les modifications proposées à ce régime par le PL 141 sont loin d'améliorer la situation actuelle. Au contraire, elles diminueraient encore davantage le niveau d'information que le consommateur peut actuellement obtenir. Les seules obligations d'information que le PL 141 prévoit à la nouvelle *Loi sur les assureurs* sont encore moins importantes, et beaucoup moins précises, que celles qui sont présentement prévues pour les guides de distribution.

### 3.6.2. L'élimination du régime de certificat restreint

Le PL 141 procéderait aussi à l'abolition complète<sup>68</sup> du régime de certificat restreint prévu dans la LDPSF qui permet, à certaines conditions, qu'un certificat restreint soit délivré par l'AMF à un distributeur pour la distribution d'un produit d'assurance.

La CSF a déjà exprimé d'importantes réserves sur le régime actuel de la distribution sans représentant par des distributeurs qui n'avaient aucune compétence en assurance, et avait demandé des ajustements importants à ce régime<sup>69</sup>. Nous demeurons convaincus que l'offre, l'achat et la vente de produits d'assurance sont des opérations devant faire l'objet d'une analyse de besoins et de conseils pertinents par un professionnel.

Bien que les produits qui sont offerts par ces distributeurs puissent sembler simples à première vue, ils comportent de nombreuses exclusions et conditions qui peuvent entraîner des refus de couverture au moment de la réclamation parce que les consommateurs n'en ont pas été convenablement informés au moment de la souscription.

En pratique, comme l'assurance n'est pas l'activité principale du distributeur et qu'il n'est soumis à aucune exigence de formation ou de connaissance pour offrir ces produits, celui-ci n'est souvent pas plus outillé que le consommateur à qui il les offre, pour comprendre toutes les particularités, conditions, limites et exclusions prévues au contrat d'assurance auquel il le fait adhérer.

Pensons par exemple à l'assurance-voyage. Les consommateurs se procurent ces produits pour éviter de se ruiner en frais médicaux advenant un problème de santé lors de déplacements à l'étranger. Or, ils réalisent malheureusement trop souvent lors de la survenance d'un problème de santé ou d'une hospitalisation qu'ils ne sont finalement pas couverts en raison d'une exclusion ou d'une condition préexistante qu'ils ignoraient ou n'avaient pas jugé importante<sup>70</sup>. Plusieurs cas démontrent que les consommateurs se pensent assurés en raison des garanties qu'on leur avait offertes alors que ce n'était pas le cas<sup>71</sup>. Ces situations peuvent avoir des conséquences financièrement dramatiques.

---

<sup>67</sup> *Loi sur les assureurs*, art. 62, lequel prévoit seulement que l'assureur devra veiller à ce que l'assuré soit informé en temps utile des renseignements qui lui sont nécessaires à une prise de décision éclairée et à l'exécution du contrat

<sup>68</sup> PL 141, art. 540 qui abroge LDPSF, art. 445 à 460

<sup>69</sup> Chambre de la sécurité financière, *Mémoire sur la consultation publique faisant suite au Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers*, 2015, page 51

<sup>70</sup> *Caisse d'économie Salaberry c. Cadieux*, AZ-82021443, J.E. 82-798 (QCCS); *Boulangier c. Assurance-vie Desjardins*, [2000] R.R.A. 152 (QCCS)

<sup>71</sup> *Caisse populaire de Rawdon c. Héritiers de feu Fernand Proulx*, [1985] C.S. 847; *Deslauriers c. Coopérants (Les), Société mutuelle d'assurance-vie*, [1993] R.R.A. 874 (QCCA); *Auger c. Caisse populaire St-Denis de Montréal*, [1992] R.R.A. 697 (QCCS), p. 20; *Caisse populaire Desjardins de Sept-Îles c. Tremblay*, [1986] R.R.A. 674 (rés.) (QCCS); *Safadi c. Compagnie d'assurance-voyage RBC*, (2005) AZ-50334012 (QCCQ), par. 8; *Beauparlant c. 9055-4411 Québec inc.*,

La CSF est d'avis que les distributeurs devraient être encadrés et soumis à certaines exigences relatives à la connaissance des produits qu'ils offrent et aux renseignements qui doivent être fournis aux consommateurs dès leur souscription. Nous sommes donc en désaccord avec l'abolition du régime de certificat restreint qui était disponible dans le cadre de la distribution sans représentant, puisque ce régime aurait permis, comme la CSF l'avait fortement proposé en 2015<sup>72</sup>, de venir mieux encadrer les distributeurs.

Cette proposition de la CSF visait à s'aligner sur les efforts d'harmonisation du CCRRA à l'échelle canadienne. Le PL 141 entrainera donc un recul par rapport aux régimes de distribution de certaines catégories de produits d'assurance qui s'appliquent dans d'autres provinces<sup>73</sup>.

### **3.7. Diminution des obligations professionnelles des conseillers certifiés**

Le régime de la distribution d'assurance par des conseillers certifiés, tel que prévu par la LDPSF, se trouvera aussi modifié par le PL 141 par une diminution importante de leurs obligations actuelles en matière de conseil et de convenance du produit, manifestement pour faciliter la distribution directe de produits et sans personne physique.

#### **3.7.1. Abolition de l'obligation de recueillir personnellement les renseignements**

Ainsi, le PL 141<sup>74</sup> modifierait d'abord l'article 27 de la LDPSF en supprimant l'exigence pour le conseiller en assurance de recueillir personnellement les renseignements nécessaires lui permettant d'identifier les besoins de son client. L'abolition de ce devoir permettrait dorénavant au conseiller et à son cabinet de pouvoir déléguer en totalité cette fonction à toute autre personne, organisation ou moyen technique (robot-conseiller), qui n'aurait pas nécessairement les compétences requises en assurance pour traiter ces renseignements, notamment dans le cadre de sollicitation pour la vente d'assurance en ligne ou par téléphone.

Avec ce changement prévu au PL 141, le client risque de subir un préjudice si le conseiller certifié n'identifie pas correctement la situation et les besoins du client, en raison d'une information inadéquate ou incomplète, obtenue sans son intervention, parce que le client n'a pas bien compris la question posée ou n'a pas réalisé l'importance de divulguer certains renseignements.

**Cette mesure facilitera le processus de souscription d'assurance en ligne ou par téléphone pour les assureurs et les cabinets, mais n'est vraiment pas à l'avantage du consommateur puisqu'elle l'expose à souscrire à un produit qui ne lui convient pas si les informations sont mal recueillies par une personne non certifiée ou par une machine.**

#### **3.7.2. Dilution de l'obligation de s'assurer de la convenance du produit d'assurance proposé**

L'amendement prévu de ce même article 27 de la LDPSF<sup>75</sup> abolira également l'obligation du conseiller certifié de proposer à son client le produit d'assurance qui lui convient le mieux, en la

---

*faisant affaire sous le nom de Voyage Vasco University, (2004) AZ-50213594 (QCCQ), par. 13-14; Goulet c. 9017-6157 Québec inc. (Club voyages Excellence), (2004) AZ-50276953 (QCCQ), par. 2; Verreault c. Caisse populaire Desjardins Sieur d'Iberville, [2005] R.L. 521 (QCCQ), par. 25*

<sup>72</sup> *Id*

<sup>73</sup> Par exemple, les exigences de « *restricted licence regime* » en vigueur en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba, lesquels imposent aux distributeurs de certains produits d'assurance l'obligation d'obtenir l'équivalent d'un certificat restreint.

<sup>74</sup> PL 141, art. 479

<sup>75</sup> *Id.*

remplaçant par un devoir de s'enquérir de la situation de son client afin d'identifier ses besoins et de le conseiller adéquatement.

Dans le régime actuel prévu par cet article, le conseiller certifié ne peut vendre un produit d'assurance à un client s'il ne peut obtenir personnellement les renseignements nécessaires lui permettant d'identifier les besoins de son client afin de lui proposer le produit lui convenant le mieux. Le Code exige aussi du conseiller d'avoir une connaissance complète des faits avant de renseigner ou de faire une recommandation à son client.

Le PL 141 permet une approche axée seulement sur l'identification des besoins du client, à partir de renseignements que le conseiller n'a pas besoin d'obtenir personnellement. Cette approche comporte des risques réels dans la mesure où le conseiller n'aura pas obtenu du client toute l'information nécessaire pour s'assurer que le produit offert lui convient, diminuant ainsi la qualité des conseils qui pourraient lui être donnés. Les conseils qu'il recevra du conseiller pourraient ainsi être réputés adéquats, au terme du PL 141, même si l'information sur laquelle ils reposent est inadéquate ou incomplète, ce qui réduira d'autant les recours dont le consommateur disposera.

Le PL 141 modifie considérablement l'obligation actuelle à l'égard de la convenance du produit que doit respecter le conseiller certifié. Les changements apportés au texte de l'article 27 font en sorte que cette obligation sera diminuée au détriment des intérêts du consommateur.

Cet assouplissement des exigences relatives à la convenance du produit proposé est aussi incompatible avec les obligations professionnelles du conseiller, prévues à l'article 6 du *Règlement sur l'exercice des activités des représentants*<sup>76</sup> adopté en vertu de la LDPSF. On peut raisonnablement appréhender la modification de cette disposition du règlement ou son abrogation, vu la réduction des exigences proposée par le PL 141.

En fait, ces changements semblent n'avoir pour seul objectif que d'éviter un trop grand décalage entre ce régime et celui introduit pour la vente de produits d'assurance en ligne qui sera faite sans l'intermédiaire d'une personne physique. Malgré ce qui en a été dit jusqu'à maintenant<sup>77</sup>, il s'agit là d'une dilution importante de la responsabilité personnelle du conseiller certifié en matière de conseil et de convenance du produit d'assurance. En effet, si l'intention n'est pas de réduire cette obligation, alors pourquoi modifier les termes de l'article 27 de la LDPSF qui la prévoit clairement?

**La CSF est d'avis qu'il faut maintenir dans la LDPSF l'obligation du conseiller de proposer à son client le produit d'assurance qui convient le mieux.**

<sup>76</sup> *Règlement sur l'exercice des activités des représentants*, RLRQ, c. D-9.2, r. 10

<sup>77</sup> Guillaume POULIN-GOYER, « Assouplissement réglementaire? », *Finance et Investissement*, 1<sup>er</sup> décembre 2017, page 2

## 4. La CSF : un premier rempart de protection qui a fait ses preuves

---

La société québécoise reconnaît depuis longtemps la valeur de l'autoréglementation en matière d'encadrement professionnel et le bénéfice de confier la responsabilité aux membres d'une profession de discipliner et sanctionner la conduite de ceux qui y portent ombrage par la conduite inappropriée de leurs activités.

Le modèle de la CSF a fait ses preuves et permis que l'exercice des activités professionnelles de ses membres, qui requiert un niveau de plus en plus élevé de compétence, et qui ne peut plus aujourd'hui se résumer à la simple vente de produits, s'exerce dans un cadre permettant d'assurer efficacement la protection du public.

Depuis 20 ans, la CSF a développé un important savoir-faire qui est mis à contribution sans relâche et au plus grand bénéfice des consommateurs québécois, et ce, sans qu'ils n'aient à en assumer le coût. Le mécanisme de gestion des plaintes des consommateurs par la CSF et sa gestion de la discipline professionnelle des conseillers offrent aux consommateurs de produits et services financiers les moyens d'exprimer leur insatisfaction, le cas échéant, à l'égard d'un membre de la CSF ou de sa prestation de services, et leur assurent que les mesures requises pour la protection du public sont prises par la CSF, son syndic et son comité de discipline. Dans son approche préventive, la CSF adopte des règles de déontologie et de formation continue afin que les conseillers professionnels exercent leurs activités de façon éthique, tout en veillant au développement de leurs compétences et à l'amélioration des standards de leurs professions. La fin de l'existence de la CSF prévue par le PL 141 se traduirait par la perte de cette importante expérience dédiée à l'accomplissement efficient de sa mission de protection du public.

En résumé, l'expertise, l'efficacité, l'efficacité d'intervention et l'objectivité décisionnelle qui caractérisent la CSF à titre d'OAR reconnu font qu'elle contribue avec force à la qualité de la structure d'encadrement mise sur pied par la LDPSF, depuis 1998. Les bénéfices associés à l'autoréglementation optimisent les mécanismes de protection du public et maintiennent la confiance des consommateurs québécois à l'égard de la distribution de produits et services financiers au Québec.

### 4.1. Fin de la justice par les pairs

Le principe du jugement par les pairs, tel que reconnu par la Cour suprême du Canada<sup>78</sup>, comporte de nombreux avantages et permet une justice professionnelle de haut niveau, bien adaptée aux réalités, normes et pratiques d'un secteur spécifique d'activités.

Le Ministre, qui s'exprimait ainsi en octobre dernier sur les principes gouvernant la justice par les pairs, nous laisse perplexe :

*« Pour ce qui est de l'aspect discipline, il est actuellement question de comités de discipline, de discipline par les pairs, tandis qu'avec le projet de loi, ce sera un tribunal administratif indépendant. Il me semble que c'est un moyen qui est plus efficace et qui permet d'éliminer les perceptions de possible conflit d'intérêts, même*

---

<sup>78</sup> Pearlman c. Société du Barreau du Manitoba, [1991] CanLII 26 (CSC); ACAIQ c. Proprio Direct inc., [2008] 2 R.C.S. 195.

*s'il n'y en avait pas. Je ne suis pas en train de blâmer qui que ce soit, mais nous allons vers un processus qui est complètement indépendant<sup>79</sup>. »*

Il s'agit là d'une affirmation qui remet en cause le système professionnel actuellement prévu au *Code des professions*.

Depuis plusieurs années, les tribunaux appelés à intervenir en appel ou en révision de décisions rendues par des comités de discipline font preuve d'une grande déférence envers ceux-ci, jugeant que ces derniers, en raison de l'expertise spécialisée dont bénéficient ces tribunaux formés de pairs, sont les mieux placés pour juger de la conduite d'un professionnel et la sanctionner adéquatement<sup>80</sup>.

Cette forme d'encadrement, l'autoréglementation, permet un rehaussement du professionnalisme et des compétences, et assure au public que les services qu'il reçoit dans un domaine spécialisé sont offerts par des personnes qualifiées pour être autorisées à le faire, et dont la pratique est encadrée et soumise à des règles de conduite et d'éthique dont le non-respect sera sanctionné.

Il assure aux consommateurs qui sont victimes d'inconduites dans la prestation de ces services de pouvoir s'adresser à une personne identifiée et identifiable au sein de l'organisme d'encadrement, le syndic, qui enquête de façon indépendante et lui rend compte de ses conclusions et qui, s'il y a eu infraction, peut déposer formellement une plainte en son nom. Dans ce cas, le syndic en assume la poursuite, dans le cadre d'une audition publique devant un tribunal disciplinaire spécialisé, qui dispose de l'expertise nécessaire pour apprécier la conduite du professionnel et sanctionner ses manquements.

Le modèle d'autodiscipline, inspiré des principes des organisations professionnelles, met l'intérêt du public au premier plan. C'est un système qui favorise l'approche préventive que malheureusement le PL 141 prévoit abolir.

Ainsi, en abolissant tout le système d'encadrement professionnel qui est conçu de façon à identifier les problèmes potentiels à la source, le Québec perdrait la CSF, une institution vouée à la protection du public, qui profite des enseignements de la pratique professionnelle de ses membres, fruit du travail du syndic et du comité de discipline. Ces enseignements servent ultimement aux activités de formation en prévention et à éviter les fautes professionnelles en amont, au plus grand bénéfice des consommateurs de produits et services financiers.

#### **4.2. Les avantages d'un encadrement professionnel**

L'importance du rôle d'un syndic dans le système professionnel québécois a maintes fois été reconnue par la jurisprudence<sup>81</sup>. Ce mécanisme assure à la fois au consommateur et au professionnel visé que le dossier sera porté tout au long du processus par une personne désignée à ce titre qui agira en toute indépendance. La plainte disciplinaire est déposée formellement par une personne qui en est imputable, le syndic, qui doit personnellement appuyer celle-ci d'une déclaration sous serment.

---

<sup>79</sup> Richard CLOUTIER, « *Pas un désaveu du travail des Chambres, dit le ministre Leita* », *Finance et investissement*, 11 octobre 2017

<sup>80</sup> À titre d'exemple : *Thibault c. Rioux*, 2007 QCCQ 14514, par. 42-45; *Da Costa c. Thibault*, 2013 QCCQ 6389

<sup>81</sup> *Parizeau, ès qualités Avocate c. Barreau du Québec*, 1997 CanLII 9307 (QC CS); *Pharmascience inc. c. Binet*, 2006 CSC 48

À l’instar des ordres professionnels, ce cadre avant-gardiste, propre au Québec, offre aussi au consommateur qui serait insatisfait de la décision du syndic de ne pas déposer formellement une plainte au terme de son enquête, la possibilité d’en demander la révision par un comité formé à cette fin, extérieur à l’organisme. Au cours de sa dernière année d’exercice, le Comité de révision constitué au sein de l’AMF a ainsi traité les demandes de 29 consommateurs qui se sont prévalus des mécanismes à l’égard de décisions des syndic des Chambres de ne pas porter plainte<sup>82</sup>. Cette mesure de protection personnalisée ne serait plus disponible aux consommateurs suite au PL 141.

De plus, le cadre actuel permet également au consommateur de porter directement sa plainte devant le comité de discipline et d’en assumer lui-même la conduite, dans le cadre d’une audition publique. Il dispose actuellement d’un droit personnel d’appel de la décision. Ce recours ne sera plus disponible si le PL 141 était adopté tel que proposé. Il s’agira encore d’un recul et d’une perte pour le consommateur.

Tout comme celui des ordres professionnels, le processus disciplinaire de la CSF défini au *Code des professions* (dont les dispositions sont intégrées à la LDPSF par renvoi), comporte ces garanties pour le consommateur quant au cheminement de sa plainte.

C’est en effet un tel cadre que la société québécoise avait choisi d’offrir à ses consommateurs afin d’assurer un contrôle de la qualité des services professionnels et des conseils qu’ils reçoivent, en regard notamment de l’offre de produits d’assurance, produits destinés à assurer leur sécurité financière et la protection de leur patrimoine.

Ce modèle, qui inspire aujourd’hui d’autres juridictions, a acquis ses lettres de noblesse.

#### **4.3. Un système d’encadrement cohérent**

Le modèle d’encadrement mis en place en 2002, lors de l’adoption de la LAMF, prévoit un modèle d’encadrement avec un régulateur (l’AMF) accompagné d’OAR spécialisés et de première ligne. Ils travaillent en collaboration et, afin de s’assurer du respect de la mission et des activités respectives de ces derniers, le régulateur, qui a un pouvoir de supervision sur leurs activités, les inspecte.

Le modèle d’encadrement actuel fonctionne et agit à deux niveaux, pour la protection du public et non pas en dédoublement. À cet égard, Option consommateurs écrit :

*« Il existe en fait [au Québec] un seul système d’encadrement cohérent, comportant deux facettes, chacune étant indispensable à une protection de type prudentielle. Nous considérons que le regroupement de ces deux facettes au sein de l’AMF pourrait aussi conduire à l’affaiblissement de l’encadrement des représentants au profit de l’encadrement des cabinets. Nous préférons que les Chambres demeurent des entités séparées, en charge spécifiquement de l’encadrement des représentants<sup>83</sup>. »*

Chaque province canadienne fonctionne avec plusieurs organismes d’encadrement, dont les commissions ou les surintendants des institutions financières et les *Insurance council*, qui sont des organismes similaires aux Chambres.

---

<sup>82</sup> Rapport annuel de l’AMF pour l’exercice 2016-2017. Soulignons que le comité de révision n’a jamais infirmé de décision du syndic de la CSF.

<sup>83</sup> Option consommateurs, « Rapport sur l’application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers : des prémisses à reconsidérer », 2015

L'AMF et la CSF ont toutes deux des missions qui visent la protection du public, mais avec des rôles distincts et complémentaires bien définis.

De plus, l'encadrement par l'autoréglementation allège la charge des autorités publiques. Contrairement à l'AMF, la CSF n'est pas un organisme étatique.

#### **4.4. Les avantages du modèle de la CSF**

Les activités de la CSF sont financées par la cotisation de ses membres, laquelle est approuvée par ceux-ci lors de l'assemblée générale annuelle des membres de la CSF. Ce processus transparent permet aussi aux membres de la CSF d'avoir leur mot à dire et de participer dans les décisions de leur OAR.

Le modèle d'OAR permet ainsi d'éviter à l'État les coûts prohibitifs et les inefficiences d'une réglementation et d'une surveillance directe par un régulateur gouvernemental. S'il en coûtait plus cher à ce régulateur pour s'acquitter lui-même des tâches normalement exécutées par l'OAR, il y aurait accroissement (et non réduction) du fardeau réglementaire et pécuniaire, avec une réactivité moindre dans le contrôle de ces opérations. C'est entre autres pour cette raison que l'Organisation internationale des commissions de valeurs (l'« **OICV** ») préconise la déférence des régulateurs étatiques à l'égard des OAR, à titre de régulateurs de première ligne, spécifiant que le rôle du régulateur statutaire devrait vraiment en être un de surveillance<sup>84</sup>.

Les OAR déploient des mécanismes structurels visant à assurer leur indépendance à l'encontre des considérations commerciales propres à leurs membres ou, dans le cas des professionnels en services financiers, des considérations commerciales propres aux cabinets auxquels ils sont rattachés<sup>85</sup>. C'est d'ailleurs dans cette optique que le Fonds monétaire international (le « **FMI** »), reconnaissait que les pouvoirs d'exécution d'OAR canadiens pouvaient être considérés comme des « pratiques exemplaires », spécifiant que « *les organismes de réglementation provinciaux ont de plus en plus réussi à harmoniser leurs cadres réglementaires* » en déployant des efforts importants au niveau de la supervision afin de coordonner et rationaliser les processus et les procédures, assurant ainsi la convergence des pratiques de surveillance<sup>86</sup>.

Dans le secteur financier, les OAR regroupent des personnes physiques ou morales qui, du fait qu'elles mènent une activité réglementée, en acquièrent une connaissance et une expérience fines. Tel que le soulignait le Bureau de décision et de révision (devenu le Tribunal administratif des marchés financiers (le « **TMF** ») dans l'affaire Métivier, la :

*« [...] préservation d'une telle expertise est extrêmement importante au plan économique. Un encadrement adéquat favorise l'intégrité et l'efficacité des marchés financiers. Ces deux caractéristiques favorisent une meilleure allocation des ressources, diminuent le coût de capital pour l'ensemble des entreprises et permettent au Québec de s'arrimer aux grands principes internationaux<sup>87</sup>. »*

---

<sup>84</sup> OICV (IOSCO), *Report of the SRO Consultative Committee of the International Organization of Securities Commission*, « Model for effective regulation », 2000, p. 9

<sup>85</sup> Cette indépendance de principe du professionnel membre de la CSF par rapport au cabinet dont il est l'employé serait nécessairement mise à mal dans le cas des cabinets assureurs, si l'hypothèse d'un régime d'autodiscipline de ces assureurs proposée par le Rapport devait être retenue.

<sup>86</sup> IMF, « *Financial sector assesment program – IOSCO objectives and principles of securities regulation – detailed assesment of implementation* », 2014, *Country Report No.14/73*, page 5

<sup>87</sup> *Métivier c. Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM)*, [2005] QCBDRVM 6, p. 16

Bien qu'une structure de réglementation qui fait appel à des OAR est efficace, il est bon de rappeler l'importance des OAR et en quoi ils dépassent les structures de réglementation qui ne font intervenir qu'un régulateur étatique. On constate en effet, tel que le souligne l'OICV<sup>88</sup> que généralement, la structure d'OAR comporte plusieurs avantages<sup>89</sup>.

L'autoréglementation fait en sorte que les membres de l'OAR se trouvent disciplinés par leurs pairs, au sein d'un organisme dont la nature même fait qu'il est plus familier avec les subtilités de l'activité et de la gestion quotidiennes de l'industrie concernée.

En somme, l'OAR est en quelque sorte un régulateur de « première ligne ». **Il exerce une surveillance de proximité** : son action est plus proche des développements du marché; il comprend mieux les opérations que réalisent ses membres et ceux pour lesquels ils agissent; il est continuellement mis au fait des pratiques et processus que suivent ses membres afin de mener leurs opérations réglementées au jour le jour. Il le fait plus facilement, plus rapidement et à moindre coût que le régulateur qui supervise ses opérations.

**Ainsi, le PL 141 a tout avantage à maintenir le modèle actuel qui prévoit un régulateur, l'AMF, et des OAR, comme les Chambres, puisque cet encadrement est efficace et assure la protection du public.**

---

<sup>88</sup> Précité, note 86

<sup>89</sup> a) mobiliser facilement dans ses rangs une **expertise de pointe** sur les matières qu'on lui donne pour mission de réglementer étant donné la **connaissance spécialisée de l'industrie** de ses membres; b) mettre à contribution une **efficience administrative et budgétaire** étant donné les coûts moindres que l'autoréglementation permet vis-à-vis de la réglementation gouvernementale; c) démontrer une **efficacité d'intervention** qui lui permet de réglementer ses membres avec souplesse et équilibre et, très souvent d'intervenir plus rapidement pour faire cesser les comportements préjudiciables au public et à la réputation de l'industrie; d) démontrer en tout temps l'**objectivité décisionnelle** requise par l'entremise des structures disciplinaires et de gouvernance qu'il se donne; et e) **motiver l'industrie** en encourageant ses membres à contribuer au développement et à l'implémentation d'une culture de conformité solide au sein de l'industrie.

## 5. La solution à un faux problème

---

La CSF tient à rétablir les faits à l'égard d'une prémisse erronée sur laquelle se fonde le gouvernement pour proposer l'abolition de la CSF, soit la nécessité de simplifier les structures d'encadrement en les regroupant afin d'éviter la confusion des rôles respectifs de chacune.

Or, pour la CSF, il n'y a aucune confusion sur ce qu'elle fait pour remplir sa mission, en complémentarité avec celle de l'AMF. D'ailleurs, aucune étude ne démontre cette supposée confusion.

L'intégration des responsabilités des Chambres à l'AMF, adjointes à celles déjà nombreuses d'un organisme public, risque de compromettre un système qui fonctionne déjà bien pour la protection du public. À titre d'exemple, la crise financière de 2007-2009 a démontré les failles du *Financial Services Authority* (le « **FSA** ») au Royaume-Uni, un organisme qui assure deux mandats fondamentalement distincts, soit la stabilité financière des institutions et entreprises financières, et le traitement équitable des consommateurs.

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2013, le FSA a été remplacé par deux entités différentes ayant deux mandats distincts, soit le *Prudential Regulatory Authority* (le « **PRA** »), responsable d'encadrer la stabilité financière des institutions, et le *Financial Conduct Authority* (le « **FCA** »), chargé de surveiller le traitement équitable des consommateurs.

À l'égard du transfert d'encadrement proposé par le PL 141, le directeur général et co-fondateur de l'Institut pour la confiance des organisations, M. Donald Riendeau, ajoutait :

*« Rien ne garantit que les processus seront simplifiés. Le gouvernement est très efficace pour établir la réglementation. Mais sera-t-il bon pour appliquer les règles déontologiques ou assurer la formation professionnelle? Gérer la formation continue des 33 000 membres de la CSF, ce n'est pas anodin<sup>90</sup>. »*

De plus, la concentration des pouvoirs règlementaires au sein d'une seule entité (l'AMF), qui a une vision horizontale de l'ensemble des produits et services financiers, pourrait mener aussi à une plus grande fragilité du système d'encadrement.

L'exercice par la CSF et l'AMF de leurs pouvoirs respectifs permet que les différents intervenants potentiellement impliqués dans des activités répréhensibles ou préjudiciables à la protection du public soient tous sous la mire de l'un ou l'autre des contrôles que chacune exerce, en fonction de leurs compétences et expertises, pour éviter les angles morts. Au lieu d'éliminer un système qui fonctionne, pourquoi ne pas l'améliorer au lieu d'en amputer une portion. La CSF a d'ailleurs à plusieurs reprises proposé des solutions<sup>91</sup>.

Il peut être préférable d'avoir de la redondance pour le système que de courir le risque que des situations préoccupantes ne glissent entre les mailles du filet. À cet égard, il y a certainement intérêt à avoir plus d'un acteur qui exerce une surveillance, chacun avec son expertise complémentaire,

---

<sup>90</sup> Ronald MCKENZIE, « Révision de la LDPSF – D'importants acquis remis en question », 2017, n°42, CSF, page 17

<sup>91</sup> La CSF a déjà demandé d'être dotée de tous les pouvoirs requis pour devenir un OAR à part entière disposant de pouvoirs égaux à ceux des autres OAR canadiens, voir mémoire précité, note 71.

pour détecter ou prévenir des situations qui peuvent être difficile à déceler, notamment pour les produits intégrés à des structures d'investissement complexes ou les stratagèmes bien ficelés, afin qu'elles ne puissent échapper aux contrôles.

### **5.1. Incohérences**

Abolir la CSF, un OAR ayant fait ses preuves, est incompréhensible parce que cela suggère l'abrogation d'un modèle d'avant-garde au Québec pour l'encadrement des conseillers certifiés, tant en assurance de personnes qu'en épargne collective et autres disciplines.

De plus, la réforme de structure envisagée par le PL 141 prétend répondre à la nécessité d'intégrer au sein d'un seul organisme les mécanismes de contrôle des divers intervenants du secteur financier pour offrir un guichet unique aux consommateurs de produits et services financiers. À cet égard, il y a lieu de se demander pourquoi le PL 141 ne prévoit pas la disparition des autres OAR du secteur financier sous la supervision de l'AMF, dont l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières? Alors, pourquoi donc abolir les OAR que sont les Chambres?

D'autre part, il importe de souligner que la CSF regroupe déjà sous un guichet unique l'encadrement de professionnels de plusieurs disciplines connexes du secteur financier, souvent exercées en multidisciplinarité. Le changement de structure proposé par le PL 141 est donc incohérent avec l'objectif prétexté pour le justifier.

Si elle devait se concrétiser, malgré le risque d'inefficacité qu'elle représente, la réforme proposée par le PL 141, en plus d'apporter une incohérence, anéantirait du coup des structures qui fonctionnent aussi bien dans ce secteur que dans celui des valeurs mobilières. Il faudrait des années pour les reconstruire si ce chambardement précipité s'avérait un échec.

Il semble incohérent de regrouper sous l'AMF l'encadrement de professionnels exerçant dans des secteurs pourtant si différents les uns des autres, pour le seul motif qu'ils agissent tous plus ou moins au sein du secteur financier.

Si on transposait ce raisonnement à d'autres secteurs, ce serait comme abolir les ordres des dentistes, des psychologues, des orthophonistes et des inhalothérapeutes, pour confier leur encadrement à la Régie de l'assurance-maladie, pour le seul motif qu'ils exercent tous dans le secteur de la santé. L'incohérence serait encore plus grande dans un tel scénario si, par ailleurs, l'autoréglementation était alors maintenue pour les médecins.

Lors de l'élaboration de la structure d'encadrement du secteur financier ayant mené à sa création, dans l'esprit des recommandations du Rapport Martineau<sup>92</sup>, il fut jugé que l'apport de l'expertise spécialisée de la CSF et son travail de proximité comme premier niveau d'intervention constituaient un atout important qu'il était souhaitable de maintenir et de reconnaître dans cette structure. Tel qu'envisagé alors, l'AMF s'appuie sur le travail complémentaire réalisé par la CSF à titre d'OAR sur les volets qui lui sont confiés que cette dernière accomplit sous un pouvoir de supervision de l'AMF.

Dans les faits, les responsabilités confiées à la CSF font l'objet de la supervision et des contrôles par l'AMF en vertu de son pouvoir et des règles applicables à tous les OAR. La CSF est en communication

---

<sup>92</sup> Précité, note 35

continue avec l'AMF et collabore avec elle à l'atteinte de son mandat. Il est donc faux de prétendre que la CSF est laissée à elle-même.

Toute structure est perfectible, comme le sont ses modes de fonctionnement. Nous convenons qu'il y a certainement quelques mécanismes dans la coordination de ses activités qui pourraient être revus et redressés. La CSF croit sincèrement que la solution réside davantage dans la recherche de ces améliorations.

Que cela doive se traduire par une plus grande autonomie des OAR et davantage de pouvoirs afin de leur permettre de remplir plus efficacement leur mission, ou par d'autres moyens d'améliorer le fonctionnement actuel, nous jugeons que l'élimination pure et simple des OAR est un remède drastique et complètement disproportionné, qui engendrerait des problèmes beaucoup plus sérieux que ceux qu'elle vise à régler. Il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain!

## **5.2. Disparition d'un encadrement transparent**

Bien qu'en théorie, suivant le cadre proposé par le PL 141, les fonctions de la CSF seraient simplement transférées à l'AMF, en réalité, non seulement le consommateur ne bénéficiera pas d'un régime semblable pour le traitement de sa plainte à l'égard d'un conseiller certifié, mais de plus, le conseiller certifié perdra sa voix en lien avec son encadrement professionnel.

En effet, aucun encadrement déontologique spécifique, ni aucun processus de discipline professionnelle, semblables à ceux qui seraient retirés aux deux Chambres, n'ont été définis par le PL 141. Les sections entières de la loi qui décrivent ces mécanismes et leurs processus seront tout simplement abrogées intégralement.

### **5.2.1. Le traitement des plaintes des consommateurs**

Le seul processus véritablement défini par le cadre législatif proposé pour le traitement des plaintes des consommateurs est celui qui prévoit que les cabinets et les assureurs seront les intervenants de premier niveau pour en traiter<sup>93</sup>. Outre ce mécanisme qui existe déjà, et qui sera maintenu par le PL 141<sup>94</sup>, aucun autre processus n'a été spécifiquement prévu. Il semble donc que le consommateur ne pourrait ultimement plus s'en remettre qu'aux pouvoirs généraux exercés par l'AMF en matière administrative, et non disciplinaire, sans plus de paramètres.

Suivant le mécanisme prévu, la plainte du consommateur sera adressée au cabinet ou à l'assureur auprès duquel il estime avoir été lésé. Et c'est ce cabinet ou cette institution financière qui traitera alors les plaintes reçues à l'égard de ses propres conseillers, et qui en disposera, sans l'apport du syndicat de la CSF, un tiers indépendant.

---

<sup>93</sup> L'article 4 (1) de la LAMF prévoit que celle-ci a notamment pour mission « de prêter assistance aux consommateurs de produits et services financiers notamment en [...] assurant le traitement des plaintes reçues des consommateurs et en leur donnant accès à des services de règlement des différends ». L'article 186 de la LDPSF prévoit que l'AMF reçoit les plaintes formulées contre les titulaires de certificat, les cabinets ainsi que les représentants autonomes et les sociétés autonomes, mais ne prévoit pas que l'AMF enquête elle-même sur les plaintes déontologiques. En fait, l'article 188 de la LDPSF prévoit que l'AMF transmet au syndicat compétent toute plainte reçue concernant un représentant ainsi que tout renseignement ou tout document relatif à cette plainte. L'article 329 de la LDPSF confie au syndicat d'une Chambre le pouvoir de conduire ces enquêtes, mais ces dispositions sont abrogées par le PL 141 et ne sont pas remplacées. Par ailleurs, l'article 186.1 de la LDPSF prévoit que, dans le cas d'une plainte formulée contre un titulaire de certificat, l'AMF avise le cabinet ou la société autonome auquel est rattaché ce titulaire du dépôt et de la nature de la plainte, et les articles 103 et suivants de la LDPSF traitent de l'obligation faite au cabinet de traiter les plaintes qui lui sont formulées. Ces dispositions ne sont pas abrogées et sont donc maintenues par le PL 141. Enfin, l'article 12 de la LAMF prévoit que celle-ci peut faire enquête si elle a des motifs de croire qu'il y a eu un manquement à une loi visée à l'article 7, mais le *Code de déontologie des représentants* n'est pas une loi visée à l'article 7.

<sup>94</sup> Articles 103 à 103.7 de la LDPSF pour les cabinets ; articles 50 à 58 de la *Loi sur les assurances*, remplacés par les articles 285.29 à 285.36 de la *Loi sur les assureurs* proposée par le PL 141 pour les assureurs.

Alors que le consommateur insatisfait de la décision du syndic a présentement le droit de s'adresser à un comité de révision externe ou encore de porter lui-même une plainte devant le comité de discipline, le nouveau cadre ne lui offrira pas ces choix. Le PL 141 prévoit seulement que le consommateur insatisfait puisse demander à ce cabinet ou cette institution financière de transmettre le dossier de sa plainte à l'AMF pour examen. Dans un tel cas, le PL 141 n'envisage aucune obligation pour l'AMF d'entendre le consommateur, ni de lui rendre compte de son examen du dossier, ni d'informer celui-ci de ses conclusions.

L'AMF pourra agir comme médiateur ou conciliateur entre les parties, si elles y consentent, mais à leurs frais. Encore une fois, si ce processus peut permettre de régler le différend entre les parties, au plan civil, il demeure néanmoins confidentiel et ne porte pas dans l'enceinte publique les manquements déontologiques ayant pu donner lieu aux préjudices subis par le consommateur. Contrairement au processus actuel du comité de discipline de la CSF, le processus de médiation ou de conciliation se tient en toute confidentialité.

Le silence du PL 141 quant à un réel processus de traitement des plaintes en matière déontologique, autre que celui décrit pour les cabinets et assureurs, laisse donc présager un régime de discipline exercé par les cabinets et les assureurs.

Dans le régime actuel, attendu que les conseillers certifiés sont soumis à un encadrement distinct, ils ne peuvent se retrancher derrière un cabinet, car ils sont individuellement imputables de leur conduite et doivent en répondre personnellement auprès du syndic.

La CSF est d'avis que le cadre proposé constitue à cet égard un recul important pour la protection du public, et nous avons toutes les raisons de nous en inquiéter, notamment pour les différentes raisons suivantes :

- Le cabinet ou l'institution financière est en conflit d'intérêts pour traiter les plaintes qui le concernent ou concernant son personnel;
- Celui-ci peut certainement avoir davantage intérêt à offrir une compensation monétaire au consommateur pour acheter la paix et éviter ainsi que le dossier ne soit transmis à l'AMF pour révision;
- De plus, lorsqu'un règlement à l'amiable intervient avec le client, la signature par celui-ci d'une quittance comportant un engagement de confidentialité à l'égard des faits ayant donné lieu à sa plainte est habituellement exigée;
- À titre d'exemple, un cabinet risquerait de ne pas traiter en toute objectivité la plainte qu'il recevrait à l'égard d'un conseiller certifié qui serait aussi un dirigeant de ce cabinet ou une personne jugée indispensable à la poursuite de ses opérations;
- De même, si le conseiller visé par la plainte en est un qui génère d'importants revenus au cabinet ou à l'institution financière, les mesures disciplinaires prises à l'égard de cet individu risquent d'être plus timides, voire complaisantes, même si la conduite de celui-ci n'est pas des plus conformes aux règles qui doivent la gouverner;
- Est-il utile de rappeler que le cabinet ou l'institution financière qui traite une plainte ne le fait pas dans un objectif de protection du public, mais davantage pour la protection de sa réputation et de ses intérêts commerciaux;

- Enfin, quelle que soit la mesure qui serait prise par celui-ci (mesure disciplinaire interne, indemnisation du client), le cas échéant, cette conséquence demeurerait du domaine privé et n'informerait pas le public de la conduite répréhensible en cause par son auteur;
- En s'en remettant au cabinet et à l'institution financière pour disposer des plaintes relatives à ses conseillers, plutôt qu'à un tiers indépendant, la lumière sur les conduites préjudiciables au public risque de n'être pas toujours faite.

### 5.2.2. Le processus disciplinaire

Non seulement le PL 141 propose-t-il l'abolition complète de la CSF, mais aussi de son processus disciplinaire, avec les garanties que comporte ce modèle pour l'industrie et les consommateurs<sup>95</sup>.

Malgré que les fonctions des comités de discipline des deux Chambres seraient prétendument transférées simplement au TMF, il n'en est rien en réalité. Tel qu'indiqué plus tôt, les comités de discipline s'inscrivent dans un cadre d'autoréglementation qui comporte, en outre, le principe du jugement par les pairs pour le maintien de la discipline dans une profession.

Dans le modèle proposé dans le PL 141, ce principe fondamental est entièrement occulté, les pairs n'étant pas représentés à cette instance décisionnelle qui exercerait pourtant les fonctions de tribunal disciplinaire.

Ce que prévoit le PL 141 pour les auditions du TMF sur les affaires disciplinaires, sans doute pour donner l'illusion que le modèle des comités de discipline serait reproduit, c'est la présence de deux titulaires de certificat, désignés par le terme *assesseurs* dans la loi. Mais ceux-ci ne seraient pas membres du tribunal et n'y auraient en réalité qu'un rôle de figurants. Ces assesseurs, sans aucun pouvoir décisionnel, n'auraient donc aucun droit de regard sur les décisions à être rendues. Leur rôle serait limité à « assister » le membre du tribunal qui seul jugera de l'affaire, sans être lié d'aucune façon par l'appréciation qui pourrait en être faite par les assesseurs.

Le modèle proposé par le PL 141 n'est en réalité qu'un simulacre de comité de discipline qui n'en comporte aucun des attributs, et il est manifeste que l'ajout d'assesseurs est purement cosmétique.

Même s'ils exerçaient de réelles attributions au sein du TMF, comme leur présence n'est prévue que pour les « affaires disciplinaires », les assesseurs ne seraient en réalité appelés à y siéger que dans un nombre très limité de cas, car le PL 141 définit de façon très limitative les cas qualifiés de « disciplinaires », les limitant aux seules affaires ne visant que la sanction d'une contravention aux règles de déontologie<sup>96</sup>.

Toute autre infraction commise par un conseiller, à la LDPSF, par exemple, ou à tout autre de ses règlements, ne donnerait donc pas ouverture à une procédure disciplinaire devant le TMF, ni aux sanctions prévues en ces matières, alors que c'est présentement le cas devant le Comité de discipline de la CSF.

<sup>95</sup> Dans le PL 141, personne n'est nommément désigné par la loi comme responsable d'enquêter et de porter plainte, le cas échéant. Il n'y a pas de syndic indépendant (ou l'équivalent) au sein de l'organisme. Pas d'obligation de rendre compte de la conclusion d'une enquête. Pas de comité de révision externe. La possibilité de déposer directement une plainte disciplinaire privée n'est pas expressément prévue. Aucune personne n'est personnellement imputable de la conduite de l'enquête, ni de la décision d'y donner suite ou non par une procédure disciplinaire à l'égard du professionnel.

<sup>96</sup> Le nouvel article 113 de la LAMF proposé par le PL 141 limiterait ces cas aux seules affaires ne visant que la sanction d'une contravention aux règles de déontologie déterminées par règlement en vertu de l'article 202.1 de la LDPSF commise par un représentant.

Un autre élément problématique du processus proposé pour les affaires portées devant le TMF réside dans la possibilité donnée aux parties de s'entendre pour mettre fin à une affaire dans le cadre d'une conférence préparatoire<sup>97</sup>, sans qu'une audition publique ne soit tenue. Cette possibilité permettra à un conseiller dont la conduite est déontologiquement reprochable d'échapper à une audition disciplinaire, mais surtout d'éviter que cela ne soit porté à la connaissance du public, ce qui semble aller totalement à l'encontre de l'essence même du droit disciplinaire, et contraire à l'objectif de protection du public.

### **5.2.3. Un désaveu du système professionnel**

En somme, le PL 141 est un désaveu du système professionnel et de la capacité des intermédiaires en services financiers membres de la CSF de s'autodiscipliner, au même titre que les autres professionnels reconnus au Québec. Cela est étonnant au regard de la protection du public, surtout que même l'Office des professions a reconnu que la CSF apporte une contribution essentielle à l'encadrement professionnel<sup>98</sup>, et qu'en raison de cet encadrement professionnel, il n'y avait pas lieu de regrouper au sein d'un ordre professionnel les planificateurs financiers sous l'égide de l'encadrement de la CSF.

---

<sup>97</sup> PL 141, art. 108, al. 2

<sup>98</sup> Office des professions du Québec, « *Avis sur l'opportunité de constituer un ordre professionnel des planificateurs financiers* », Québec, 2008, page 47

## 6. Conclusion

---

Avec toutes les problématiques qui ont été soulevées dans ce mémoire, et compte tenu de l'importante réduction de protection qu'il engendrerait pour les consommateurs, le PL 141 tel que proposé s'avère un projet périlleux pour le système financier du Québec. Les avantages que certains pourraient y voir, mais dont il est permis de douter, ne surpassent en aucune mesure les effets négatifs qu'il engendrerait.

Considérant que nous estimons que le gouvernement fait fausse route avec le PL 141 en voulant trop déréglementer le marché de l'assurance, en éliminant l'exclusivité du conseil certifié et encadré en assurance, et en proposant, conséquemment, l'abolition de la CSF, nous recommandons au gouvernement de :

- de retirer tous les articles visant l'abolition de l'exclusivité du conseil en assurance par une personne certifiée et encadrée;
- de retirer les articles visant l'abolition de la Chambre de la sécurité financière; et
- de mettre en place un groupe de travail spécialisé et objectif composé de représentants gouvernementaux, mais aussi d'experts non gouvernementaux spécialistes de l'encadrement du secteur financier et de la protection des consommateurs, d'ici et d'ailleurs, et lui confier le mandat de lui faire, dans un délai raisonnable, les recommandations qu'il jugera appropriées en matière de protection du public dans un contexte de déréglementation du conseil en assurance et de distribution d'assurance sans l'entremise d'une personne physique.