



**AUTORITÉ
DES MARCHÉS
FINANCIERS**

**Mémoire présenté à la
Commission des finances
publiques sur le Projet de
loi 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

Jeudi 18 janvier 2018

PROFIL

L'Autorité des marchés financiers est l'organisme mandaté par le gouvernement du Québec pour encadrer le secteur financier québécois et prêter assistance aux consommateurs de produits et services financiers. Instituée le 1^{er} février 2004 par la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* (RLRQ, chapitre A-33.2), l'Autorité se distingue par un encadrement intégré des domaines de l'assurance, des valeurs mobilières, des instruments dérivés, des institutions de dépôt – à l'exception des banques – et de la distribution de produits et services financiers.

Ainsi, l'Autorité administre les lois et règlements qui régissent le secteur financier québécois de manière à favoriser son bon fonctionnement et à protéger les consommateurs. L'Autorité protège les consommateurs de produits financiers notamment en établissant des programmes éducationnels en matière de consommation de produits et services financiers, en assurant le traitement de leurs plaintes, en sanctionnant les infractions commises par les intervenants du secteur financier et en donnant accès aux personnes lésées à des recours en indemnisation ou services de règlement de différends.

Pour en savoir davantage sur l'Autorité, connaître l'ensemble des secteurs d'activités qu'elle régit et obtenir plus de détails sur sa mission, consultez le site web de l'Autorité à l'adresse suivante : www.lautorite.qc.ca.

TABLE DES MATIÈRES

PROFIL.....	2
INTRODUCTION ET CONTEXTE	4
A. PROTECTION DES CONSOMMATEURS	6
A1. L'ajout de mesures anti-représailles pour les dénonciateurs	6
A2. La bonification du régime d'indemnisation des consommateurs lésés	8
A3. L'ordonnance de restitution	11
A4. L'éducation financière et le Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance	12
A5. Le comité consultatif des consommateurs	13
A6. Un transfert des activités des chambres au sein de l'Autorité	14
B. FONCTIONNEMENT ET ÉVOLUTION DES MARCHÉS	15
B1. L'encadrement renforcé à l'égard du Mouvement Desjardins	15
B2. La modernisation de la Loi sur les assurances et la Loi sur les sociétés de fiducie et sociétés d'épargne	17
B3. Un cadre clair pour la vente d'assurance par Internet.....	18
CONCLUSION.....	22

INTRODUCTION ET CONTEXTE

L'Autorité des marchés financiers (l'« Autorité ») accueille favorablement le dépôt, par le gouvernement du Québec, du projet de *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières* (le « projet de loi 141 »), qui vient moderniser l'ensemble des lois touchant le secteur financier québécois.

Cette réforme, très attendue, comporte des gains tangibles au chapitre de la protection des consommateurs et de l'encadrement du secteur financier.

Des défis, qui sont présents au Québec comme ailleurs dans le monde, doivent être relevés rapidement pour être en mesure d'assurer la pérennité du secteur financier québécois, dans un environnement où il est nécessaire d'adapter l'encadrement face à l'évolution des marchés et à l'innovation technologique et de veiller à ce que la protection des consommateurs occupe le premier plan.

En effet, si d'aucuns ne doutent que le système financier québécois soit sain, efficace et compétitif, il est essentiel qu'il puisse continuer à l'être dans le contexte des transformations majeures que subissent actuellement les activités commerciales et technologiques des divers intervenants. Le système financier québécois doit évoluer pour répondre aux aspirations des intervenants qui en font partie intégrante, mais surtout des consommateurs qui en sont les principaux bénéficiaires. Le vaste monde que constituent les technologies financières (« Fintechs ») évolue rapidement. Le recours à des applications fondées sur l'intelligence artificielle est à nos portes avec les opportunités et les risques que celles-ci comportent. Tout cela démontre l'importance de doter le Québec d'un encadrement propice à ces modèles innovants et de le construire à partir des assises de l'encadrement actuel. La réforme proposée est importante, en ce qu'elle vise à maintenir la confiance du public envers les intervenants du secteur financier, tout en répondant aux impératifs de protection, de libre choix et

de saine concurrence qui ont contribué, au fil des ans, à la crédibilité et à la stabilité du secteur financier québécois.

Cet équilibre, dans un contexte d'évolution et d'innovation, ne peut être atteint que par un encadrement plus agile. Un encadrement qui permet au régulateur de s'adapter aux défis présentés par les développements technologiques, pour accroître la capacité des intervenants du secteur financier à se prévaloir des opportunités technologiques qui se présentent à eux, mais surtout pour offrir aux consommateurs une protection adéquate face à ces nouveaux modes de communication et d'interaction dans l'offre de produits et services financiers.

Les diverses consultations et les rapports d'application des lois produits au cours des dernières années ont permis aux différentes parties prenantes du secteur financier, incluant les organismes d'autoréglementation (« OAR ») et les associations de consommateurs, de contribuer activement à la révision de l'ensemble des lois régissant ce secteur. Il en résulte un projet de loi qui, de l'avis de l'Autorité, tient compte des préoccupations des intervenants concernés et y répond à bien des égards, tout en rehaussant l'efficacité de l'encadrement actuel.

Cette réforme permet par ailleurs à l'Autorité de s'adapter à l'évolution des pratiques prudentielles et commerciales. Elle lui confère la flexibilité nécessaire pour répondre aux enjeux identifiés notamment par le G20 à la suite de la crise financière de 2007-2008 de même qu'à ceux soulevés par le Fonds monétaire international lors de la dernière évaluation de l'encadrement du secteur financier canadien, et ce, au même titre que tous les autres régulateurs au Canada et ailleurs dans le monde.

A. PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Le projet de loi 141 apporte des gains significatifs pour la protection des consommateurs. Nous en soulignons quelques-uns dans le présent mémoire.

A1. L'ajout de mesures anti-représailles pour les dénonciateurs

Afin de favoriser la cueillette d'informations utiles à la répression des infractions aux lois qu'elle administre, l'Autorité a lancé en juin 2016 un programme de dénonciation. Il s'agit d'un programme de dénonciation volontaire, disponible à la personne qui est témoin d'un manquement commis, ou sur le point de l'être, à une loi administrée par l'Autorité, et qui souhaite lui dénoncer. Ce programme procure un accès sécurisé offrant ainsi les meilleures conditions de confidentialité aux dénonciateurs. De plus, l'article 17.1 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* (RLRQ, chapitre A-33.2) offre déjà une immunité afin de protéger les dénonciateurs d'éventuelles poursuites civiles découlant de leur dénonciation. Depuis son lancement, le programme a permis plus de 60 dénonciations qui ont mené à des interventions, par exemple que l'Autorité a soit procédé à l'ouverture d'un nouveau dossier d'enquête ou lié l'information à un dossier d'enquête existant.

Le projet de loi 141 bonifie le programme de dénonciation de l'Autorité en ajoutant des mesures anti-représailles additionnelles pour protéger les dénonciateurs. Ainsi, par l'article 571 du projet de loi 141, qui introduit les articles 17.0.1 et suivants à la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*¹, il est proposé de prévoir spécifiquement qu'il soit interdit d'exercer des mesures de représailles contre la personne qui a choisi de faire une dénonciation auprès de l'Autorité. Bien que les mesures de représailles interdites puissent prendre

¹ Le projet de loi 141 propose de remplacer le titre de la Loi sur l'Autorité des marchés financiers par le suivant : « Loi sur l'encadrement du secteur financier ».

plusieurs formes, les mesures comme la rétrogradation, la suspension ou le congédiement d'une personne en emploi sont présumées par la loi être des mesures de représailles interdites. Cet ajout met ainsi à niveau les protections pour les dénonciateurs du secteur financier avec les autres dispositions de protection des dénonciateurs prévues par les lois québécoises². Cependant, l'Autorité croit nécessaire d'aller plus loin encore et de prévoir aussi un recours en dommages avec un renversement du fardeau de preuve en faveur du dénonciateur. Il s'agirait de permettre l'exercice d'un recours alternatif au recours de droit commun pour le dénonciateur qui aurait subi des représailles et qui ne pourrait réclamer des dommages et intérêts en vertu de la *Loi sur les normes du travail* (RLRQ, chapitre N-1.1). Ce recours en dommages permettrait d'élargir la portée de la protection pour inclure notamment le prestataire de services ou le travailleur autonome qui n'est pas visé par la *Loi sur les normes du travail*. L'Autorité recommande ainsi d'ajouter cette mesure additionnelle au projet de loi de manière à permettre à toute personne qui fait l'objet de représailles en raison de sa dénonciation à l'Autorité de poursuivre en dommages-intérêts l'auteur de ces représailles et de bénéficier d'un renversement du fardeau de la preuve de la faute commise par celui-ci.

Toutes ces mesures sont à l'avantage des dénonciateurs lesquels pourront dorénavant, en toute confiance, fournir à l'Autorité les informations pertinentes sur des infractions aux lois et règlements administrés par l'Autorité. Plus concrètement, elles favoriseront les dénonciations d'infractions difficiles à détecter, tels la manipulation de marché ou les délits d'initiés, des infractions qui ont un impact important sur le maintien de la confiance des investisseurs envers les marchés financiers.

L'Autorité juge donc important que ces mesures de protection, qui s'ajoutent aux mesures existantes de confidentialité et d'immunité de responsabilité civile,

² Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34) et la Loi concernant la lutte contre la corruption (RLRQ, chapitre L-6.1).

soient adoptées de manière à protéger plus adéquatement les lanceurs d’alertes et considèrent que ces mesures s’appliqueront aux dénonciations actuelles et futures.

A2. La bonification du régime d’indemnisation des consommateurs lésés

L’élargissement de la couverture du Fonds d’indemnisation des services financiers (le « FISF ») proposée par le projet de loi constitue une autre mesure très importante au bénéfice des consommateurs.

L’Autorité a soulevé maintes fois³ l’enjeu du champ d’application limité, tout comme l’a fait récemment la Vérificatrice générale du Québec⁴. Le FISF fait déjà figure d’exception au Canada et même dans le monde de par la couverture qu’il offre aux consommateurs québécois de produits et services financiers. Financé par les cotisations des représentants et cabinets inscrits auprès de l’Autorité dans les domaines de l’assurance, de la planification financière, de l’épargne collective et des plans de bourses d’études, le FISF offre une voie administrative simple pour l’indemnisation des consommateurs victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds commis par ces représentants et cabinets.

Le nouvel article 258 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (RLRQ, chapitre D-9.2) proposé par l’article 526 du projet de loi 141 répond aux préoccupations de l’Autorité et **permettra d’étendre la portée de l’indemnisation en cas de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds commis par une personne inscrite, peu importe la**

³ Notamment à l’occasion de la présentation des résultats de la consultation sur l’indemnisation des consommateurs de produits et services financiers et les orientations proposées, septembre 2013. <https://lautorite.qc.ca/grand-public/salle-de-presse/actualite/fiche-dactualite/fonds-dindemnisation-des-services-financiers-lautorite-presente-les-resultats-de-sa-consultation/>

⁴ « Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d’indemnisation des services financiers », Rapport du Vérificateur général du Québec à l’Assemblée nationale du Québec pour l’année 2017-2018, printemps 2017, chapitre 2, 41 p.

nature du produit financier en cause. Par exemple, la victime d'une fraude commise par un représentant en assurance, dûment inscrit auprès de l'Autorité, pourra être indemnisée même si le produit financier alors offert était un produit d'investissement, une valeur mobilière, que ce représentant n'était pas autorisé à offrir en vertu de son certificat.

L'Autorité est d'avis que la portée de l'élargissement proposé est adéquate et ne devrait pas être étendue aux transactions que les fraudeurs alors qu'ils sont des représentants certifiés, proposent à leurs clients sur une base purement personnelle. Des exemples de fraude tirés de réclamations passées (ex : la situation d'un client ayant consenti un prêt d'argent à son représentant pour financer une poursuite civile intentée par celui-ci ou d'un client ayant remis des sommes à son représentant pour régler des problèmes de liquidités découlant du divorce de ce dernier) confirment l'importance d'imposer certaines limites. Tel que souligné lors de la présentation des résultats de la consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers menée en 2012⁵, le FISF ne peut être la garantie contre toutes les mésaventures financières pouvant survenir entre un consommateur et un représentant. La nature et les fins recherchées par la transaction en cause doivent se limiter aux actes qui surviennent dans le cadre des fonctions professionnelles du représentant et non dans un contexte personnel. C'est une réflexion importante, un choix de société, car il importe de s'assurer que le nouveau champ d'application du FISF soit dorénavant clair, et ce, afin d'éviter de créer de fausses attentes chez les consommateurs.

L'Autorité, et bientôt le comité d'indemnisation que nommera le ministre des Finances, devra donc mettre en application les nouvelles règles, au cas par cas, et suivant les changements législatifs qu'auront adopté les parlementaires.

⁵ Idem note 3

Pour son application dans le temps, l'article 565 du projet de loi propose que les réclamations déposées au FISF soient régies par la loi en vigueur au moment de la fraude alléguée. Ainsi, pour appliquer le nouvel article 258 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, les actes frauduleux devront être survenus après l'adoption du projet de loi. Cette approche est la même que celle retenue en 1998 par l'adoption de l'article 559 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* au moment de la dissolution des anciens fonds d'indemnisation du secteur financier au profit du FISF.

À propos d'une application rétroactive de la couverture élargie du FISF, l'Autorité croit que la loi doit tracer clairement la ligne pour délimiter dans le temps la portée de l'élargissement proposé. Bien qu'aucune ligne ne puisse être parfaitement équitable et couvrir toutes les situations passées, les coûts d'une mesure rétroactive doivent aussi être considérés en raison de leur impact sur la suffisance de l'actif du FISF. Il faut savoir que l'article 278 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* prévoit que l'insuffisance de l'actif doit obligatoirement être comblée sur une période maximale de cinq ans par une cotisation spéciale auprès de l'industrie. Cette ligne, pour délimiter l'application dans le temps, se doit donc d'être claire et à l'abri de toute interprétation.

À la demande de la Commission de l'administration publique, dans le cadre de l'audition récente de l'Autorité portant sur le chapitre 2 du Rapport du Vérificateur général du Québec intitulé « *Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers* »⁶, l'Autorité poursuit ses travaux pour relever des cas d'organismes similaires ailleurs dans le monde qui auraient indemnisé, de façon rétroactive, des consommateurs de produits financiers victimes de fraude. L'Autorité fournira le rapport demandé et offre sa disponibilité pour tous travaux additionnels sur cette question.

Finalement, l'Autorité souligne au passage d'autres mesures que le projet de loi 141 propose pour faciliter les réclamations au FISF. En l'occurrence, l'Autorité

⁶ Idem note 4

accueille favorablement le recours en révision devant le Tribunal administratif des marchés financiers pour un réclamant insatisfait de la décision rendue et la disposition prévoyant qu'une réclamation puisse être admissible malgré l'interruption du droit de pratique du représentant responsable de la fraude. L'Autorité appuie également la nouvelle disposition visant la suspension de la prescription du recours civil autrement disponible au réclamant pendant l'analyse de la réclamation présentée au Fonds d'indemnisation, de sorte que ce recours demeure disponible en cas d'inadmissibilité. Tous ces éléments sont des améliorations notables qui sont à l'avantage des consommateurs.

A3. L'ordonnance de restitution

Un autre moyen pour le consommateur lésé d'être indemnisé est la possibilité pour l'Autorité d'obtenir du Tribunal administratif des marchés financiers une ordonnance pour la distribution aux investisseurs lésés des sommes obtenues par le contrevenant des suites d'un manquement à la loi. C'est ce que propose le projet de loi 141 à l'article 643 qui modifie l'article 262.2 de la *Loi sur les valeurs mobilières* (RLRQ, chapitre V-1.1), à l'article 623 qui modifie l'article 127.1 de la *Loi sur les instruments dérivés* (RLRQ, chapitre I-14.01) et à l'article 499 qui modifie l'article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (RLRQ, chapitre D-9.2).

Ainsi, devant une situation où l'Autorité constaterait par exemple un manquement à la *Loi sur les valeurs mobilières* ou la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, que la preuve soumise démontrerait que des consommateurs ont subi une perte en raison de ce manquement et que les montants à remettre sont suffisants par rapport à ceux à engager pour leur distribution, le Tribunal pourrait ordonner la remise des sommes aux consommateurs lésés.

L'ordonnance de restitution est une ordonnance qui existe dans certaines autres législations de valeurs mobilières au Canada, comme celle de l'Ontario par exemple, et qui s'étendrait, au Québec avec le projet de loi 141, au domaine de

l'assurance. Le dernier rapport annuel des ACVM sur l'application de la loi 2016⁷ mentionne que plus de 349 M\$ ont été recueillis par les autorités canadiennes de valeurs mobilières qui détiennent ces pouvoirs, que ce soit suivant une ordonnance de restitution, de remise des sommes ou de compensation aux investisseurs.

Le recours à cette forme d'ordonnance constitue une avenue potentiellement intéressante pour les consommateurs lésés et s'inscrit dans la foulée des autres mesures visant à bonifier le filet de protection dont bénéficient les consommateurs de produits financiers au Québec.

A4. L'éducation financière et le Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance

Le projet de loi 141 prévoit, par l'article 580, l'abolition du Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance (le « FESG ») de même que le versement du revenu des amendes actuellement destiné au FESG au fonds consolidé du revenu du Québec.

L'éducation financière demeurera au cœur de la mission de l'Autorité et les engagements et actions en cette matière seront maintenus malgré l'abolition du FESG et de son financement pour l'avenir. Depuis sa création en 2004, l'Autorité a d'ailleurs mis sur pied une équipe dédiée à l'éducation financière, a amorcé ou appuyé financièrement plusieurs partenariats, notamment par le FESG, a favorisé le réseautage au sein d'un nombre croissant d'organismes et de spécialistes dans le domaine et a entrepris la mesure d'un indice sur la vigilance financière des Québécois (Indice Autorité). L'Autorité s'est également dotée, en partenariat avec le Comité consultatif en éducation financière, d'une stratégie québécoise en éducation financière⁸. Forte de ces

⁷ Rapport sur l'application de la Loi 2016 des ACVM
http://www.acvmsanctions.ca/CSA_AnnualReport2016_French_Final.pdf

⁸ « Stratégie québécoise en éducation financière, Édition 2016 » Autorité des marchés financiers
<https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/education-financiere/strategie-education-financiere-2016.pdf>

initiatives, l'Autorité continuera d'assumer pleinement sa mission d'éducation financière et ainsi être un chef de file en cette matière au Québec.

L'orientation ici proposée par le projet de loi 141 n'engendre pas d'enjeu de financement des projets d'éducation financière à court terme, car l'Autorité conserve le solde actuel du FESG, mais pourrait nécessiter, à l'avenir, de recourir aux autres sources de revenus de l'Autorité. L'utilisation des amendes aux fins de financement de projets d'éducation financière, de recherches et de sensibilisation était certes une avenue pertinente et favorable que l'Autorité aurait souhaité conserver, mais il lui sera néanmoins possible de financer ces activités autrement.

A5. Le comité consultatif des consommateurs

La création d'un comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers est un autre ajout important que propose l'article 583 du projet de loi 141. L'Autorité a toujours considéré comme primordial d'accomplir sa mission en tenant compte des commentaires des consommateurs et de l'industrie. C'est d'ailleurs pourquoi elle a déjà institué plusieurs comités semblables en d'autres matières par exemple le Comité consultatif du secteur minier, le Comité consultatif sur l'innovation technologique, le Comité consultatif en éducation financière, le Comité consultatif sur les produits d'investissement, etc. À l'image de ces autres comités, l'Autorité entend procéder à un appel de candidatures rigoureux afin de recruter des membres possédant une expertise particulière liée aux intérêts et à la défense des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers.

Celui-ci, ainsi composé de citoyens et de personnes oeuvrant dans des groupes de défense des consommateurs, aura pour mandat spécifique de faire valoir l'opinion des consommateurs et de faire part de leurs préoccupations notamment en commentant les projets de politiques ou de règlements susceptibles d'avoir un effet sur les consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers.

L'ajout du Comité consultatif des consommateurs se fonde sur les meilleures pratiques adoptées par d'autres régulateurs comme la *Securities and Exchange Commission* des États-Unis et la *Financial Conduct Authority* du Royaume-Uni. Au Canada, seule la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et désormais l'Autorité, seront dotées d'un tel comité, ce qui réitère la position de leader de l'Autorité en matière de promotion de l'intérêt des consommateurs.

En somme, ce nouveau comité est un gain certain pour les consommateurs de produits financiers et permettra de faire valoir leur voix directement au sein de l'Autorité.

A6. Un transfert des activités des Chambres au sein de l'Autorité

Le projet de loi 141 prévoit un transfert des activités de la Chambre de l'assurance de dommages et de la Chambre de la sécurité financière au sein de l'Autorité. **Les expertises ainsi développées au cours des années par les deux chambres seront intégrées aux expertises complémentaires de l'Autorité et continueront d'être déployées en générant ainsi des gains tant pour les consommateurs que pour les cabinets et les représentants.** De plus, l'encadrement des représentants demeurera intact. Les rôles seront dorénavant clairs et les structures simplifiées.

Le principe de la justice par les pairs sera également maintenu. Les fonctions des comités de discipline actuels seront assumées par le Tribunal administratif des marchés financiers, assisté d'assesseurs, qui seront tous des représentants certifiés, pour le conseiller sur les questions de nature professionnelle. Actuellement, la conformité des représentants ne repose pas uniquement sur le système disciplinaire des chambres. L'Autorité exerce déjà des pouvoirs de sanction et d'intervention à l'égard des cabinets et des représentants. Quant au Tribunal administratif des marchés financiers, il est déjà compétent et spécialisé en cette matière. Les manquements commis par des représentants, qu'ils soient

de nature déontologique ou autre, sont des questions qui relèvent actuellement de la compétence spécialisée du Tribunal administratif des marchés financiers.

Les activités des chambres, axées sur la formation continue et la déontologie des représentants, s'intégreront dans la continuité des activités d'entrée en carrière, d'inspection et d'enquête déjà assumées par l'Autorité. **Cela viendra renforcer la protection du public en favorisant une cohérence d'action, améliorant ainsi l'efficacité des mécanismes d'assistance aux consommateurs et évitant le dédoublement des enquêtes à l'égard des mêmes faits, au bénéfice premier des consommateurs, qui n'auraient plus notamment à répéter leurs explications et produire des documents auprès de deux organismes.**

Rappelons que l'Autorité a été mise sur pied en 2004, à la suite de la fusion de cinq organismes existants : le Bureau des services financiers, la Commission des valeurs mobilières, l'Inspecteur général des institutions financières, le Fonds d'indemnisation des services financiers et la Régie de l'assurance-dépôts du Québec. Avec le temps, l'Autorité est devenue un véritable régulateur intégré et ce projet de loi permet de pousser plus loin encore le modèle d'encadrement québécois et de consolider le guichet unique que constitue l'Autorité, une avenue favorable, tant pour les consommateurs que pour les intervenants de l'industrie.

B. FONCTIONNEMENT ET ÉVOLUTION DES MARCHÉS

B1. L'encadrement renforcé à l'égard du Mouvement Desjardins

À la suite de la crise financière de 2007-2008, les pays du G20 ont convenu de la nécessité d'encadrer les institutions financières de grande envergure qui pouvaient menacer la stabilité financière et la croissance économique. La Banque des règlements internationaux sous l'égide du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (« Comité de Bâle ») s'est penchée sur l'encadrement des institutions financières qui ont un impact direct sur la stabilité financière

mondiale⁹. Le Comité de Bâle a également publié un document qui traite des institutions bancaires systémiques intérieures¹⁰ afin de permettre aux autorités de réglementation d'évaluer le degré d'importance systémique de leurs institutions financières, selon les particularités du système financier qu'elles supervisent.

Sur cette base, en juin 2013, **l'Autorité a désigné le Mouvement Desjardins à titre d'institution financière d'importance systémique intérieure pour le Québec**. Ce statut se traduit par des exigences de capitalisation et de divulgation supérieures ainsi que par l'intensification de la surveillance à l'égard du Mouvement Desjardins.

Le projet de loi 141 introduit notamment dans la *Loi sur les coopératives de services financiers* (RLRQ, chapitre C-67.3) un chapitre complet intitulé « Groupe coopératif Desjardins » pour prévoir, entre autres, l'obligation de la Fédération des caisses Desjardins du Québec d'établir un plan de redressement visant la continuité des activités des coopératives de services financiers qui font partie du Groupe en cas de détérioration de la situation financière de ce dernier.

Aussi, des modifications sont proposées à la *Loi sur l'assurance-dépôts* (RLRQ, chapitre A-26) qui **permettront, entre autres, à l'Autorité d'accroître ses pouvoirs afin d'exercer des opérations de résolution dans l'éventualité où la défaillance d'une institution de dépôts du Groupe coopératif Desjardins** risquait vraisemblablement d'entraîner celle des autres qui en font partie et que les pouvoirs prévus à la *Loi sur les coopératives de services financiers* ne suffisaient pas à redresser leur situation.

Les opérations de résolution ont pour objectif d'assurer la pérennité des activités d'institution de dépôt d'un groupe coopératif, en l'occurrence le Groupe

⁹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes*, Texte des Règles, Novembre 2011.

¹⁰ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Dispositif applicable aux banques d'importance systémique intérieure*, Octobre 2012.

coopératif Desjardins, malgré sa défaillance, sans avoir recours aux fonds publics.

Le projet de loi 141 vient donc renforcer l'encadrement du Mouvement Desjardins par le biais d'un encadrement tout aussi rigoureux que celui applicable aux banques canadiennes à charte fédérale, mais en reconnaissant les particularités du modèle coopératif du Mouvement Desjardins.

Dans le contexte où, en 2018, le Fonds monétaire international entend évaluer à nouveau la qualité de l'encadrement du secteur financier canadien, il importe que l'Autorité dispose de ces nouveaux outils et moyens et ainsi, confirme son leadership en cette matière afin de continuer de contribuer à la confiance des consommateurs et à la stabilité économique et financière du Québec.

B2. La modernisation de la Loi sur les assurances et la Loi sur les sociétés de fiducie et sociétés d'épargne

Bien que certaines modifications aient été apportées à la *Loi sur les assurances* (RLRQ, chapitre A-32) et à la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* (RLRQ, chapitre S-29.01) au fil du temps, une réforme était devenue nécessaire puisque ces lois datent respectivement de la fin des années 1970 et 1980. Les modifications législatives proposées par le projet de loi 141 modernisent donc le droit relatif au fonctionnement des différents types d'assureurs et de sociétés que l'Autorité encadre.

Par cette réforme, la vie corporative des assureurs et sociétés constituées au Québec sera simplifiée notamment pour les restructurations corporatives. Les règles applicables aux différentes formes juridiques d'assureurs (assureurs constitués hors Québec et ceux qui ont une charte du Québec, sociétés par actions, sociétés mutuelles, fonds d'assurance, unions réciproques) sont clarifiées. Par contre, les exigences particulières et nécessaires à la surveillance de ces institutions financières par l'Autorité sont maintenues et c'est très bien ainsi.

L'Autorité estime que cette réforme doit aussi avoir pour objectif de s'assurer que le consommateur puisse compter sur une autorité de surveillance dont les pouvoirs lui permettent de demeurer efficace et gardienne de cette protection du public malgré l'évolution des marchés et des modèles d'affaires.

L'Autorité considère important d'avoir plusieurs outils d'intervention pour redresser des pratiques ou même pour sanctionner des manquements aux obligations légales. Les attentes des organismes d'évaluation internationaux, notamment le Fonds monétaire international, tendent en ce sens également. À ce niveau, le projet de loi propose d'étendre la portée du pouvoir de l'Autorité de donner des instructions écrites aux assureurs et aux sociétés. Cependant, le projet de loi 141 propose une harmonisation législative du régime de sanctions administratives pécuniaires applicables aux institutions financières, y compris le Mouvement Desjardins, une harmonisation législative inspirée d'autres domaines d'activités notamment celui de la qualité de l'environnement. Ainsi, le pouvoir de sanction général, basé sur des principes, est remplacé par un cadre plus étroit fondé sur des infractions objectives et réglementaires bien précises. Ce changement entraînera pour l'Autorité des modifications aux processus actuels pour maintenir des interventions qui auront le même effet dissuasif.

L'Autorité accueille favorablement l'allègement dans le processus d'adoption des lignes directrices proposé au projet de loi et accepte d'être titulaire de certains pouvoirs réglementaires. Ces pouvoirs permettront à l'Autorité de préciser diligemment l'encadrement et les attentes à l'égard des assureurs et des sociétés. La vente d'assurance par Internet en est un exemple et ce sujet fait l'objet de la section suivante.

B3. Un cadre clair pour la vente d'assurance par Internet

En 2018, Internet est plus que jamais un incontournable. Les transactions en ligne sont de plus en plus populaires auprès des consommateurs et le secteur de l'assurance n'y fait pas exception. On observe déjà dans certaines juridictions dans le monde, et poindre au Québec, que les assureurs développent de

nouveaux produits, services, applications ou modèles d'affaires qui répondent aux besoins et aux attentes de leur clientèle. Ces innovations technologiques ouvrent de nouvelles opportunités de croissance à l'industrie québécoise et permettent aux consommateurs de bénéficier d'une offre de produits et de services concurrentiels dans le secteur de l'assurance.

L'Autorité est satisfaite de l'encadrement proposé par le projet de loi 141 pour la vente d'assurance par Internet puisqu'il offre un cadre clair pour tous les acteurs. Il permettra surtout aux consommateurs d'avoir accès à des services en ligne et de profiter de ce que la technologie peut leur offrir, dans un environnement légal qui les protégera.

La préoccupation première de l'Autorité sera toujours de protéger les consommateurs face à ces développements technologiques tout en contribuant à l'essor des entreprises qui proposent des solutions novatrices. Il importe donc pour l'Autorité de veiller à ce que la protection du consommateur soit équivalente, quel que soit le canal qu'il aura choisi pour conclure une transaction d'assurance, que ce soit avec l'intervention d'un représentant certifié ou par Internet.

Depuis le lancement de sa consultation sur l'offre d'assurance par Internet au Québec, en 2012, l'Autorité a fait valoir que la protection du consommateur ne doit pas dépendre du moyen qu'il utilise pour se procurer un produit. **Ainsi, que la distribution d'un produit d'assurance intervienne par Internet ou en personne par un représentant certifié, le consommateur doit être protégé de la même façon, les attentes de l'Autorité envers les assureurs et les cabinets demeurant toujours les mêmes.** L'Autorité considère que l'assureur doit avoir le même niveau d'imputabilité envers le consommateur, peu importe le canal utilisé pour distribuer ses produits. L'encadrement proposé par le projet de loi 141 permettra d'atteindre cet objectif.

Cet encadrement sera aussi complété par une réglementation adoptée par l'Autorité après consultation publique et approbation du ministre des Finances. D'ailleurs, les recommandations formulées par l'Autorité dans le rapport sur

l'offre d'assurance par Internet au Québec¹¹ serviront d'assises à cette nouvelle réglementation. L'Autorité recommande notamment que cette réglementation prévoie la mise en place par les assureurs et par les cabinets, d'un régime de divulgation en langage clair et simple pour le consommateur. **Un encadrement robuste sera instauré pour que le consommateur détienne l'information nécessaire à la prise d'une décision éclairée, pour tout type de produit, et que le produit qu'il choisira finalement lui convienne.** L'exercice réglementaire permettra donc de bien définir les informations essentielles qui devront être mises à la disposition du consommateur, avant, pendant ou après la transaction d'assurance par Internet.

La porte n'est donc pas fermée au canal entièrement automatisé, mais la barre sera élevée pour les cabinets et les assureurs qui voudront mettre en place une telle offre. L'assureur et le cabinet devront notamment être en mesure, par des moyens technologiques, d'éclairer le consommateur sur le produit approprié à son besoin et de l'aviser s'il choisit un produit qui ne correspond pas à ce besoin.

Outre les balises réglementaires qui seront fixées, la loi prévoit des remparts de protection additionnels pour le consommateur qui choisira cette voie. L'article 67 du projet de *Loi sur les assureurs* en est un. Il exige que l'assureur qui offre des produits par Internet veille à ce que le consommateur puisse, s'il le souhaite, communiquer avec une personne physique. Cet article ne précise pas que cette personne physique doit être un représentant. Cette formulation souple permettra à l'Autorité de vérifier, en fonction des services que cette personne rend au consommateur, si elle a les droits de pratique requis. Il est clair pour l'Autorité que la personne qui interviendra dans le cours d'une transaction en vue d'aider et de répondre aux questions du consommateur relativement au produit d'assurance qu'il souhaite se procurer devra être un représentant certifié, contrairement à la personne qui offre un soutien technique ou administratif. Sauf

¹¹ *L'Offre d'assurance par Internet au Québec, présentation des résultats de la consultation et orientations retenues par l'Autorité des marchés financiers*, avril 2015. 27 p.
<https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/distribution/avis/2015avril02-rapport-assurance-internet-fr.pdf>

certaines exceptions bien précises prévues à la loi, notamment celle concernant un distributeur visé à l'article 408 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (RLRQ, chapitre D-9.2), ni un assureur ni un cabinet ne pourront offrir des produits d'assurance par l'entremise de personnes physiques qui ne sont pas des représentants certifiés.

Un autre rempart de protection est celui du droit de résolution. Le projet de loi 141 introduit, à l'article 64 de la *Loi sur les assureurs*, un droit de résolution pour le consommateur qui a complété sa transaction d'assurance sans l'intermédiaire d'une personne physique. Ce droit de résolution lui permet de résoudre le contrat ainsi conclu, dans les 10 jours suivant la réception de la police d'assurance.

Finalement, l'encadrement à l'égard des assureurs procurera également un rempart de protection additionnel. Ainsi, les assureurs devront veiller, en continu, à ce que les stratégies de distribution via des outils automatisés soient adaptées aux particularités du produit et de leur clientèle cible. Les assureurs n'ont aucun intérêt à mettre en péril leur réputation et leur solvabilité en ayant recours à des stratégies de distribution boiteuses. À cet égard, le rôle de la conformité et de la gestion des risques sera plus que jamais essentiel à l'exercice de saines pratiques commerciales. Il ne faut pas oublier qu'ultimement, les assureurs sont imputables et assujettis à la surveillance de l'Autorité, depuis la conception des produits jusqu'à l'achèvement de toutes les obligations liées au contrat d'assurance.

CONCLUSION

En conclusion, ce que propose le projet de loi 141 est un grand bond en avant pour les consommateurs, comme pour les intervenants de l'industrie. La protection du consommateur est, et demeurera, au cœur de la mission de l'Autorité et de ses interventions au quotidien. Le projet de loi 141 propose de compléter la mise en place au Québec d'un modèle d'encadrement pleinement intégré, qui éliminera la confusion auprès du consommateur et consolidera les pouvoirs d'encadrement au sein d'un même organisme où, à la fois les consommateurs et les intervenants de l'industrie, pourront trouver l'ensemble des services auxquels ils ont accès.

L'Autorité reconnaît également dans ce projet de loi la modernisation des lois du secteur financier pour permettre aux entreprises qui font affaire au Québec dans ce secteur de développer de nouveaux produits et de nouveaux modèles d'affaires qui répondent aux besoins et aux attentes de leur clientèle. Ces innovations technologiques ouvrent de nouvelles opportunités et permettent aux consommateurs de bénéficier d'une offre de produits d'assurance concurrentiels. Le présent projet de loi permettra aux consommateurs d'avoir accès à des produits et services en ligne et de profiter de l'innovation technologique, dans un environnement juridique qui les protège adéquatement.

L'Autorité salue la volonté du gouvernement du Québec d'entreprendre cette réforme d'envergure et offre sa pleine collaboration aux parlementaires en vue d'assurer son adoption, dans l'intérêt des consommateurs et des intervenants du secteur financier qui les desservent. L'Autorité demeurera présente et disponible pour l'étude détaillée et durant tout le processus conduisant à l'adoption de ce projet de loi.