



**Chambre
de la sécurité
financière**

2000, av. McGill College, 12^e étage
Montréal (Québec) H3A 3H3
514 282-5777 1 800 361-9989
chambresf.com

Montréal, le 29 mai 2018

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Déposé le : 30 mai 2018

No. : CFP-176

Secrétaire : ST32

PAR COURRIEL

SOUS TOUTE RÉSERVE

M^{me} Sabine Mekki
Secrétaire de la Commission des
finances publiques
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3
cfp@assnat.qc.ca

Objet : **Projet de loi n° 141**
Art. 552 à 565 – Régime d'administration
provisoire et de liquidation de la Chambre
de la sécurité financière

Madame la Secrétaire de la Commission,

La Chambre de la sécurité financière (la «**Chambre**» / «**nous**») désire porter à l'attention de la Commission des finances publiques (la «**Commission**») certaines de ses préoccupations concernant le régime transitoire d'administration provisoire et de liquidation (le «**régime transitoire**») de la Chambre par l'Autorité des marchés financiers (l'«**AMF**») qui est proposé à l'article 552 à 565 du Projet de loi n° 141 (le «**Projet de loi**»).¹

Cette communication vise à compléter le point de vue que la Chambre a exprimé sur le Projet de loi dans un Mémoire déposé à la Commission le 17 janvier 2018, à l'invitation du ministre des Finances et de certains autres membres de la Commission. Même si elle concerne fondamentalement un mécanisme de mise en œuvre des dispositions du Projet de loi qui visent à abolir la Chambre, elle ne modifie évidemment en rien notre opposition de principe à l'adoption de ces dispositions. Nous continuons de croire que cette abolition ne servira pas mieux l'intérêt de toutes les parties prenantes, dont le public au premier chef.

Cette opposition, cependant, ne nous dispense pas d'agir avec responsabilité et pragmatisme, et de prévoir les implications pour la Chambre de l'adoption du régime transitoire proposé. C'est dans cette perspective que nous avons consulté des conseillers

¹ Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières.



juridiques externes pour être en mesure d'avoir une analyse plus précise des droits et obligations de tous les intéressés si contre toute attente, les mesures de démantèlement de la Chambre et du régime transitoire devaient être adoptées.

Une copie de l'avis juridique obtenu sur ces questions et cosigné par deux juristes réputés du cabinet Lavery est jointe à la présente. Nous en retenons que l'imposition du régime transitoire proposé soulève de nombreuses interrogations, qu'il pose des difficultés d'application et met en cause de possibles atteintes à des droits fondamentaux, tous susceptibles de multiplier les litiges, le tout pour les raisons suivantes :

1. le régime transitoire proposé est mal adapté et inapproprié, car les mécanismes exorbitants de tutelle qu'il comporte (dont l'application est normalement dirigée contre des délinquants) ne cadrent aucunement avec le statut et le comportement de la Chambre, qui n'a jamais mis en péril la protection du public;
2. ce régime porte atteinte à la réputation de la Chambre, de ses administrateurs, dirigeants et membres en nous rendant notamment applicables, dès le jour suivant celui de la sanction, des mesures d'administration provisoire sans précédent sur le plan législatif; il donne la fausse impression que l'AMF doit intervenir d'urgence pour prendre le contrôle de la Chambre afin de protéger le public, alors que personne ne reproche à notre organisation d'avoir posé des gestes répréhensibles ou d'avoir contrevenu à la loi;
3. le régime transitoire contrevient à la liberté d'association des membres de la Chambre, en violant un engagement législatif historique à maintenir l'existence de leur regroupement professionnel;
4. ce régime peut permettre d'exproprier sans indemnité les membres de la Chambre de l'actif qu'ils ont droit de se faire remettre à la fin de la liquidation;
5. ce régime confère à l'AMF, sans aucune balise, un pouvoir discrétionnaire de mettre fin à tout contrat de la Chambre sans l'intervention d'une autorité judiciaire indépendante, ce qui déroge aux usages législatifs établis;
6. dans le contexte plus général de l'abolition de la Chambre et de son intégration ultime à l'AMF, les dispositions qui sous-tendent le régime transitoire mettent structurellement en doute dans le public la capacité de l'AMF d'exercer impartialement ses pouvoirs d'administrateur provisoire;
7. ce régime comporte un mécanisme purement discrétionnaire d'intégration des employés de la Chambre à l'AMF, lequel contrevient aux normes usuelles en cette matière et pourrait donner lieu à des décisions arbitraires;
8. l'interprétation et l'application du régime transitoire sont totalement imprévisibles, ce qui rend pratiquement impossible la planification de la conduite à tenir par la Chambre et ses parties prenantes.

Ces constats sur le régime transitoire, parmi d'autres, posent des enjeux fondamentaux, dont la Chambre et ses administrateurs, dirigeants, membres, employés et tiers cocontractants sont justifiés de se préoccuper. Il est d'ailleurs permis de croire que les





dangers inhérents à ce régime trahissent les objectifs de stabilité qui animent le ministre des Finances à l'égard de son projet d'intégrer la Chambre à l'AMF.

Par ailleurs, tel que soulevé dans l'avis juridique, les dispositions prévues au projet de loi 141 visant le processus d'abolition, d'administration provisoire et de liquidation de la Chambre pourraient donner à de multiples litiges créant ainsi instabilité, incertitude et un climat auprès des parties prenantes susceptibles de faire perdre la confiance et l'estime du public.

Dans ce contexte, nous souhaitons que l'ensemble des membres de la Commission soient rapidement mis au fait des carences du régime transitoire proposé afin de prendre les décisions appropriées avant que les parlementaires n'amorcent leur étude détaillée des dispositions du Projet de loi qui abolissent la Chambre.

Je vous remercie à l'avance de la bonne considération que vous accorderez à cette demande et dans l'attente de votre confirmation que la présente et l'avis juridique qui y est joint ont été déposés devant la Commission, je vous prie d'agréer, madame la Secrétaire de la Commission, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La présidente et chef de la direction,

M^e Marie Elaine Farley

p.j.

c.c. M. Carlos J. Leitão, ministre des Finances
M. Raymond Bernier, président de la Commission
M. Nicolas Marceau, vice-président de la Commission



JEAN MARTEL, AD. E.
BUREAU 4000
1, PLACE VILLE MARIE
MONTRÉAL (QUÉBEC) H3B 4M4
LIGNE DIRECTE : 514 877-2969
JMARTEL@LAVERY.CA

Montréal, le 29 mai 2018

RAYMOND DORAY, AD.E.
BUREAU 4000
1, PLACE VILLE MARIE
MONTRÉAL (QUÉBEC) H3B 4M4
LIGNE DIRECTE : 514 877-2913
RDORAY@LAVERY.CA

Chambre de la sécurité financière du Québec
2000, avenue McGill College, 12^e étage
Montréal, Québec H3A 3H3

À l'attention de la Présidente et chef de la direction et des membres
du conseil d'administration de la Chambre

Objet : **Projet de loi no 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**

Madame la Présidente,
Mesdames et messieurs les membres du Conseil d'administration de la Chambre,

Le 5 octobre 2017, le ministre des Finances du Québec, au nom du gouvernement, a présenté à l'Assemblée nationale le Projet de loi no 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* (« PL 141 »). L'adoption du principe de ce projet de loi a eu lieu à la séance du 15 février 2018 de l'Assemblée nationale. À la même occasion, le projet de loi a été référé à la Commission des finances publiques afin qu'elle procède à son étude détaillée. Ce processus d'étude se poursuit actuellement.

Le PL 141 prévoit notamment que dans les 30 jours de sa sanction, la Chambre de la sécurité financière (« la Chambre » ou « CSF ») sera abolie. Dans l'intervalle de sa liquidation par l'Autorité des marchés financiers (« l'Autorité » ou « AMF »), cette dernière sera l'administrateur provisoire de la Chambre et pourra, sans aucune intervention de la Cour supérieure du Québec, prendre possession de tous les biens de la Chambre, exercer ses pouvoirs et ceux de ses administrateurs et dirigeants, poursuivre en tout ou en partie les affaires de la Chambre ou prendre toute mesure conservatoire s'y rapportant, résilier ou résoudre tout contrat auquel est partie la Chambre, intenter ou continuer sans reprise d'instance toute procédure relative aux affaires de la Chambre devant les tribunaux ou autre

LAVERY, DE BILLY, S.E.N.C.R.L. • avocats • agents de marques de commerce • membre du World Services Group • lavery.ca

MONTRÉAL
1, PLACE VILLE MARIE
BUREAU 4000
MONTRÉAL (QUÉBEC) H3B 4M4
TÉLÉPHONE : 514 871-1522
TÉLÉCOPIEUR : 514 871-8977

QUÉBEC
925, GRANDE ALLÉE OUEST
BUREAU 500
QUÉBEC (QUÉBEC) G1S 1C1
TÉLÉPHONE : 418 688-5000
TÉLÉCOPIEUR : 418 688-3458

SHERBROOKE
CITÉ DU PARC
95, BOUL. JACQUES-CARTIER SUD
BUREAU 200
SHERBROOKE (QUÉBEC) J1J 2Z3
TÉLÉPHONE : 819 346-5058
TÉLÉCOPIEUR : 819 346-5007

TROIS-RIVIÈRES
1500, RUE ROYALE
BUREAU 360
TROIS-RIVIÈRES (QUÉBEC) G9A 6E6
TÉLÉPHONE : 819 373-7000
TÉLÉCOPIEUR : 819 373-0943

instance, retenir les services de comptables, d'avocats ou d'autres personnes pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions, faire cession, au nom de la Chambre, de tous ses biens au profit de ses créanciers et agir à titre de syndic. Il appartiendra aussi à l'Autorité, toujours sans intervention de la Cour supérieure, de procéder à la liquidation de la Chambre. L'AMF est également autorisée, à compter de la date de la sanction du PL 141, à résilier les contrats d'emploi de tout employé de la Chambre dont elle juge ne pas avoir besoin pour l'aider dans son administration provisoire ou pour l'exercice des fonctions et pouvoirs qui désormais lui incomberont. Les autres employés de la Chambre deviendront des employés de l'AMF et devront occuper les postes et exercer les fonctions que cet organisme leur assignera.

Vous avez requis notre avis au sujet de la légalité du processus d'abolition, d'administration provisoire et de liquidation de la Chambre proposé par le PL 141 ainsi que des pouvoirs conférés à l'AMF à cet égard. Vous nous avez également demandé d'identifier, au-delà de la question de la légalité des dispositions législatives en question, quelles difficultés administratives et sources de litige il est permis d'anticiper si le PL 141 devait entrer en vigueur selon sa formulation actuelle.

Vous trouverez ci-après les conclusions de notre analyse des dispositions pertinentes du PL 141 et de façon succincte, les arguments juridiques qui les soutiennent.

1. L'article 558 du PL 141 porte atteinte à la liberté d'association reconnue par les articles 2 d) de la Charte canadienne des droits et libertés et par l'article 3 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, en ce qu'il impose la liquidation de la Chambre de la sécurité financière qui est une association de personnes constituée en personne morale

La CSF existait en tant qu'association de personnes constituée en personne morale avant qu'elle ne devienne un organisme d'autoréglementation ayant pour mission d'assurer la protection du public et d'exercer certains pouvoirs réglementaires prévus dans la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*¹. Avant qu'elle ne soit constituée en personne morale de droit public par la loi en 1998, la Chambre a intégré l'*Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec*, qui elle-même a continué en 1989 l'existence de l'*Association provinciale des assureurs-vie du Québec*, une association de membres constituée en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*².

Les membres du premier conseil d'administration de la CSF ont été nommés par le ministre des Finances³ mais par la suite, ce sont les représentants en assurance de personnes, les représentants en assurance collective, les représentants de courtiers en épargne collective, les représentants de courtiers en plan de bourses d'études et les planificateurs financiers, qui sont membres de la Chambre, auxquels est revenue la prérogative d'élire les membres de son conseil d'administration⁴. Autrement dit, la CSF et ses ancêtres, tels que l'*Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec* et l'*Association provinciale des assureurs-vie du Québec*, ont toujours été des associations dont la nature et l'organisation

¹ *Loi sur la distribution de produits et services financiers* RLRQ c. D-9.2, articles 284, 285 et 312.

² RLRQ c. C-38.

³ *Loi sur la distribution des produits et services financiers*, précité, article 555; *Loi sur les intermédiaires de marché*, RLRQ c. I-15.1, article 92.

⁴ Idem, article 289.

correspondaient à celles prévues à la partie III de la *Loi sur les compagnies*, et leur mode de fonctionnement a toujours été celui d'une association. C'est à cette association que le législateur a confié divers pouvoirs et fonctions qui sont devenus assimilables à des pouvoirs délégués par l'AMF.

Il est vrai que lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*, les biens, droits et obligations de l'*Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec* ont été transférés à la Chambre de la sécurité financière et que cette association a été dissoute⁵. Mais en 2002, lors de l'adoption de la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*⁶, le législateur a expressément reconnu qu'advenant le cas où l'AMF cesserait de reconnaître la Chambre à titre d'organisme d'autoréglementation, cette dernière continuerait son existence en tant qu'association de personnes constituée en personne morale :

« 739. Les titres V à VI de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* cessent d'avoir effet à l'égard d'une chambre dont la reconnaissance à titre d'organisme d'autoréglementation reconnu est révoquée par l'Agence en vertu de l'article 89 de la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*. À la date de la révocation de sa reconnaissance, la Chambre continue son existence en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q. c. C-38).

[...] »
(nos soulignements)

Cette disposition se retrouve toujours, selon le même libellé, dans la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁷. Elle est le résultat d'un engagement pris par le gouvernement à redonner vie à l'Association, advenant la perte de son statut d'organisme d'autoréglementation.

Or, la liquidation pure et simple de la Chambre prévue à l'article 558 du PL 141 équivaut à l'abolition d'une association sans l'accord de son conseil d'administration ni celui de ses membres. Qui plus est, en privant cette association de ses actifs, la loi fait en sorte qu'elle ne peut plus véritablement renaître au profit et dans l'intérêt de ses membres.

Les articles 2 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁸ (« *Charte canadienne* ») et 3 de la *Charte (québécoise) des droits et libertés de la personne*⁹ (« *Charte québécoise* ») se lisent comme suit :

« 2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

[...]

d) liberté d'association. »

⁵ Idem, article 555.

⁶ L.Q. 2002, chapitre 45.

⁷ *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, article 739.

⁸ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B, Partie 1.

⁹ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c. C-12.

« 3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles [...] la liberté d'association. »

Il est généralement accepté, en jurisprudence, que l'alinéa 2 d) de la *Charte canadienne* de même que l'article 3 de la *Charte québécoise* protègent la liberté de constituer une association, de la maintenir et d'y appartenir¹⁰.

À notre avis, la liquidation pure et simple de la Chambre, sans prévoir la continuation de l'existence de l'association de membres qu'elle constitue actuellement (et qu'elle constituait avant qu'elle ne soit instituée en personne morale de droit public à qui des fonctions et pouvoirs ont été confiés), pourrait être considérée par un tribunal comme portant atteinte à la liberté d'association puisqu'elle empêche le maintien de l'entité associative qu'est la Chambre.

La question se pose de savoir qui aurait l'intérêt juridique pour saisir les tribunaux d'une telle violation de la liberté d'association. Dans l'arrêt *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*¹¹, la Cour suprême du Canada a reconnu que non seulement les membres d'une association ont l'intérêt juridique pour invoquer la liberté d'association mais que l'association elle-même dont l'existence est menacée¹² peut aussi agir devant les tribunaux pour contester la violation du droit d'association.

Étant donné qu'il y a en l'espèce, selon nous, violation d'un droit constitutionnel et d'un droit quasi-constitutionnel, il y a lieu de se demander si l'atteinte peut être justifiée en vertu de l'article 1 de la *Charte canadienne* ou de l'article 9.1 de la *Charte québécoise* qui énoncent ce qui suit :

« 1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. »

« 9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »

À notre avis, il faut répondre négativement à cette question parce que la liquidation de la CSF, dans son volet associatif, ne répond à aucun objectif valable ou « suffisamment

¹⁰ *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016 aux paragraphes 13 à 30.

¹¹ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 3, aux paragraphes 51 à 66.

¹² Sur ce point voir également : Christian Brunelle et Mélanie Samson, *Les droits et libertés dans le contexte civil*. École du Barreau du Québec, Collection de droit 2017-2018, à la page 62.

important », selon le test élaboré dans l'arrêt *Oakes* de la Cour suprême du Canada¹³. Qui plus est, il est difficile, croyons-nous, de soutenir que l'atteinte est raisonnable alors qu'elle contrevient à un engagement historique pris par le gouvernement à l'endroit de la Chambre et de ses prédécesseurs, l'*Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec* et l'*Association provinciale des assureurs-vie du Québec*.

En conséquence, nous sommes d'opinion que l'article 558 du PL 141 pourrait être considéré par un tribunal comme portant atteinte à la liberté d'association et que cette atteinte ne peut être justifiée en vertu de l'article 1 de la *Charte canadienne* ou de l'article 9.1 de la *Charte québécoise*.

2. Le régime mis en place par le projet de loi 141 contrevient à l'article 6 de la Charte québécoise dans la mesure où on peut considérer qu'il permet de procéder implicitement à l'expropriation sans compensation des actifs de la Chambre au profit de l'AMF et ce, en l'absence d'un texte précis et spécifique

L'article 6 de la *Charte québécoise* se lit comme suit :

« 6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi. »

La CSF détient des actifs importants qui, selon les principes généraux de notre droit, devraient être redistribués à ses membres au terme du processus de liquidation¹⁴.

Or, l'article 19.2 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* – dont le titre est appelé à devenir *Loi sur l'encadrement du secteur financier* suite à l'adoption du PL 141 – rendu applicable au processus d'administration provisoire de la Chambre par le biais de l'article 552 du projet de loi, prévoit que l'AMF pourra prendre possession de tous les biens de la Chambre et exercer les pouvoirs de ses administrateurs, dirigeants et membres.

De plus, en dépit du fait que le texte du projet de loi ne soit aucunement spécifique et clair à cet égard, il est permis de penser que l'AMF compte s'approprier de manière définitive les biens de la Chambre lorsque le processus de liquidation sera complété.

En effet, l'article 558 du PL 141 prévoit qu'à compter du moment où ont pris fin les mandats de tous les membres du comité de discipline d'une chambre, l'Autorité procède à sa liquidation en publiant un avis de liquidation dans son Bulletin. Qui plus est, comme on l'a vu, la CSF n'existera plus 30 jours après la sanction du projet de loi. Rien ne permet en conséquence de penser que l'on ait envisagé la redistribution des actifs de la CSF à ses membres comme le prescrit le *Code civil du Québec*.

Il y a également lieu de prendre en considération le fait que contrairement au processus de liquidation généralement applicable aux termes de l'article 19.2 (9^e) de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* actuelle, la Cour supérieure n'est appelée à jouer aucun rôle dans le

¹³ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103. La Cour suprême a appliqué les mêmes critères et la même approche analytique lorsqu'elle a été appelée à interpréter et appliquer l'article 9.1 de la *Charte québécoise* : *Ford c. Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 712, à la page 770.

¹⁴ Article 361 C.c.Q.

processus de liquidation. L'Autorité se retrouve donc à jouer le rôle de juge et partie relativement à l'attribution des biens et actifs de la CSF, ce qui va notamment à l'encontre du principe énoncé aux articles 324 et 360 du *Code civil du Québec* voulant que le liquidateur, à titre d'administrateur du bien d'autrui, doive éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et ses obligations d'administrateur. En l'espèce, c'est le liquidateur lui-même, c'est-à-dire l'AMF, qui exercera de manière définitive les fonctions et pouvoirs de la Chambre et qui, à ce titre, a tout intérêt à s'approprier ses actifs.

En somme, nous croyons que le processus de liquidation laconique qui a été mis en place par le PL 141 et plus particulièrement, par son article 558 ainsi que par l'article 19.2 (1) de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, a pour conséquence d'exproprier les actifs de la Chambre et de ses membres et ce, sans que la loi ne le prévoie expressément.

Dans la décision *Investissements Historia inc. c. Gervais Harding et associés Design inc.*¹⁵, la Cour d'appel a statué que la protection conférée par l'article 6 de la *Charte québécoise* réfère tant aux biens dont la personne physique ou la personne morale est propriétaire qu'à ceux dont elle peut revendiquer la possession légale. Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que le caractère relatif du droit à la jouissance de ses biens prévu à l'article 6 (« dans la mesure prévue par la loi ») ne permet pas une expropriation sur la base d'un texte législatif ambigu ou imprécis¹⁶.

À notre avis, le régime législatif relatif à l'appropriation provisoire des biens de la Chambre par l'AMF ainsi que les dispositions législatives laconiques et imprécises applicables à la liquidation de la CSF paraissent indiquer une intention de déroger au droit commun en la matière énoncé à l'article 361 C.c.Q. et pourraient faire en sorte que l'on priverait la Chambre et ses membres de la libre jouissance de leurs biens et ce, en violation de l'article 6 de la *Charte québécoise*.

3. L'article 552 du PL 141 et le régime d'administration provisoire qu'il impose à la CSF contreviennent à l'article 4 de la Charte québécoise, parce qu'ils portent atteinte à la réputation de la Chambre, de ses administrateurs, de ses dirigeants et de ses membres.

L'article 4 de la *Charte québécoise* prévoit notamment que toute personne a droit à la sauvegarde de sa réputation. Pour sa part, l'article 52 de cette même *Charte* énonce qu'aucune disposition d'une loi ne peut déroger à ses articles 1 à 38, ce qui inclut bien sûr l'article 4.

Il est admis en jurisprudence qu'une personne morale jouit d'une réputation que protège l'article 4 de la *Charte québécoise*¹⁷.

¹⁵ *Investissements Historia inc. c. Gervais Harding et associés design inc.*, (2006) R.D.I. 243.

¹⁶ *Québec (Procureur général) c. Société canadienne de métaux Reynolds*, [1993] R.J.Q. 98 (C.A.); *Modes Cohoes inc. c. Québec (Procureur général)*, [1993] R.J.Q. 2801 (C.A.), autorisation d'appeler à la Cour suprême refusée : [1994] 1 R.C.S. IX.

¹⁷ *Guignard c. Groupe Commerce, compagnie d'assurances*, [1998] R.L. 672 (C.A.); *Voltec limitée c. CJMF FM limitée*, [2002] R.R.A. 1078 (C.A.).

Usuellement, lorsque le législateur québécois procède à une fusion d'organismes publics, ou à l'abolition ou l'intégration d'une entité quelconque à un tel organisme (existant ou nouvellement formé), la loi qui opère ces changements organisationnels prévoit systématiquement qu'à partir d'une date donnée, l'organisme qui exercera dorénavant les compétences, les pouvoirs et les fonctions « *est substitué* » à l'organisme qui est aboli ou fusionné. Dans la même veine, la loi prévoit généralement que le conseil d'administration du nouvel organisme exerce, dès sa formation, les fonctions du conseil d'administration de l'organisme remplacé.

Ce *modus operandi* législatif a notamment été utilisé en 2002 lorsque l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier – aujourd'hui l'Autorité des marchés financiers – a été substituée au Bureau des services financiers, au Fonds d'indemnisation des services financiers, à la Commission des valeurs mobilières du Québec, à la Régie de l'assurance-dépôts du Québec et à l'Inspecteur général des institutions financières et qu'elle en a acquis les droits et assumé les obligations¹⁸.

Le législateur québécois a procédé de la même façon lorsqu'il a effectué la fusion de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec en 2010 en prévoyant que le conseil d'administration de la nouvelle société exerçait, dès sa formation, les fonctions du conseil d'administration d'Investissement Québec et celles de la Société générale de financement du Québec¹⁹.

De même, lorsqu'on a voulu regrouper la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la loi qui a mis en œuvre cette réforme prévoyait que le nouvel organisme, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, était substitué à la Commission de l'équité salariale et à la Commission des normes du travail et qu'il en acquérait les droits et en assumait les obligations²⁰.

Dans le cas de la CSF, le PL 141 propose une procédure et des modalités substantiellement différentes. Il prévoit que la Chambre fera l'objet d'une administration provisoire et qu'il appartiendra à l'AMF, appelée à la remplacer et à exercer ses compétences et fonctions, de prendre possession de tous ses biens, d'exercer les pouvoirs de son conseil d'administration, de poursuivre ses affaires, de résilier ou résoudre tout contrat auquel la Chambre est partie, d'intenter en ses lieux et place ou de continuer sans reprise d'instance toute procédure relative aux affaires ou aux biens de la Chambre, de faire cession, au nom de la Chambre, de tous ses biens au profit de ses créanciers ou d'agir à titre de syndic à son égard et enfin, de procéder à sa liquidation.

Ce mécanisme d'administration provisoire, que l'on appelait jadis la « tutelle », est utilisé dans nos lois lorsqu'une entreprise ou un organisme n'est pas en mesure d'assumer

¹⁸ Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier précité, articles 707 à 710.

¹⁹ Loi sur la fusion de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec, L.Q. 2010, c. 37, article 148.

²⁰ Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail, L.Q. 2015, c. 15, article 239.

adéquatement ses responsabilités de protection du public ou encore, lorsqu'il y a malversation, mauvaise administration ou menace de sa part à la protection du public.

À titre d'exemple, la *Loi Héma-Québec et sur le comité de biovigilance*²¹, à son article 32, prévoit que le ministre peut assumer l'administration provisoire d'Héma-Québec « lorsqu'il estime qu'Héma-Québec s'adonne à des pratiques ou tolère une situation susceptible de compromettre la sécurité, la qualité ou la quantité de produits qu'elle distribue » ou encore « lorsqu'il estime qu'il y eu faute grave, notamment malversation, abus de confiance ou autre inconduite d'un ou de plusieurs membres du conseil d'administration ou si ce conseil a manqué gravement aux obligations qui lui sont imposées par la loi ».

On retrouve des conditions analogues mettant en cause des malversations, de la mauvaise administration ou des menaces à la protection du public dans tous les régimes d'administration provisoires actuellement prévus dans les lois du Québec, dont la loi organique de l'AMF²².

Appliqué dans le contexte d'un simple transfert de pouvoirs et de fonctions de la CSF à l'AMF, le mécanisme d'administration provisoire est non seulement une procédure singulière, pour ne pas dire inusitée et inappropriée, mais a quelque chose de foncièrement vexatoire, tant pour la Chambre que pour ses administrateurs, ses dirigeants et ses membres. Le message que le choix de ce mécanisme lance indubitablement dans l'opinion publique est que la Chambre, ses dirigeants et ses administrateurs n'assument pas adéquatement leur mission de protection du public et se comportent de façon répréhensible, ce qui justifie sa mise sous tutelle. À l'égard des membres de la Chambre, le choix de la tutelle est également troublant puisqu'il laisse croire indûment que la situation qui prévaut actuellement dans les domaines qui relèvent de la compétence de la CSF mérite une intervention immédiate d'un organisme de tutelle, à savoir l'AMF, et que les membres de la CSF sont incapables de s'auto-réglementer.

Au surplus, le choix de ce mécanisme ne peut qu'engendrer de l'inquiétude chez les investisseurs et par voie de conséquence, de l'instabilité, au détriment du public en général et des professionnels qui œuvrent dans cette industrie en particulier en laissant croire que les membres de la Chambre n'ont pas agi conformément à la loi ou ont abusé de leurs clients.

²¹ *Loi sur Héma-Québec et sur le comité de biovigilance*, RLRQ c. H-1.1.

²² *Loi sur la sécurité privée*, RLRQ c. S-3.5, article 96; *Loi sur les décrets de conventions collectives*, RLRQ c. D-2, article 26.2; *Loi sur la société d'habitation du Québec*, RLRQ c. S-8, article 85.2; *Loi sur le conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec*, RLRQ c. C-62.1, article 67; *Loi sur les services pré-hospitaliers d'urgence*, RLRQ c. S-6.2; *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, RLRQ c. C-29, article 29.2; *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*, RLRQ c. A-14, article 24; *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, RLRQ c. S-4.1.1, article 66; *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, RLRQ c. E-12.0001, article 14; *Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépultures*, RLRQ c. A-23.001, article 40; *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ c. S-4.2, articles 490 et 491; *Code des professions*, RLRQ c. C-12, article 14.5; *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones Cris*, RLRQ c. S-5, articles 163 et 163.1; *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ c. R-15.1, article 183; *Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite*, RLRQ c. R-17.0.1, article 104; *Loi sur les agents de voyage*, RLRQ c. A-10, article 14; *Loi sur la police*, RLRQ c. P-13.1, article 275; *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, RLRQ c. A-33.2, articles 19.1 et 19.2.

À plusieurs reprises, la Cour suprême a défini la diffamation comme étant le fait d'exprimer directement ou indirectement, explicitement ou par insinuation, des propos qui déconsidèrent la personne physique ou la personne morale visée. Le critère applicable est objectif : il faut se demander si un citoyen ordinaire estimerait que les propos tenus, pris dans leur ensemble, ont déconsidéré la réputation d'une personne²³.

Remettre en question, sans raison valable, l'honnêteté, le jugement, l'intégrité et la compétence d'une personne ou d'un groupe de personnes identifiable, de manière à leur faire perdre la confiance et l'estime du public, constitue selon la jurisprudence une atteinte fautive au droit à la réputation²⁴.

Dans les circonstances, nous sommes d'opinion que le mécanisme choisi par le législateur pour mettre fin aux activités de la CSF, à savoir l'imposition d'une administration provisoire ou tutelle, pourrait être considéré par un tribunal comme portant atteinte en tant que telle à la réputation de la Chambre, de ses administrateurs et dirigeants ainsi que de ses membres.

L'article 52 de la *Charte québécoise* fait en sorte que l'on pourrait selon nous demander au tribunal de déclarer invalides et inopérantes les dispositions pertinentes du PL 141 qui portent atteinte à la réputation de la Chambre, de ses administrateurs et dirigeants ainsi que de ses membres, notamment son article 552.

Il est vrai que l'invalidation d'une loi parce qu'elle s'avère diffamatoire n'a jamais été décrétée par les tribunaux à ce jour. Mais nous soumettons que rien ne l'interdit et qu'au contraire, la lecture combinée des articles 4 et 52 de la *Charte québécoise* le permet expressément.

4. La mise en œuvre de l'article 19.2 (4^e) de la Loi sur l'Autorité des marchés financiers par le biais de l'article 552 du PL 141 est susceptible de donner lieu à un exercice arbitraire de pouvoirs administratifs par un organisme qui est en situation manifeste de conflit d'intérêts

L'article 19 (4^e) de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* auquel renvoie l'article 552 du PL 141, permet à l'AMF, sans autorisation judiciaire, de résilier ou résoudre tout contrat auquel la Chambre est partie. Étant donné que l'article 19.1 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* n'est pas applicable dans le contexte de l'administration provisoire de la Chambre, cela fait en sorte que le pouvoir de l'AMF de résilier ou résoudre tout contrat auquel la Chambre est partie n'est aucunement balisé en fonction de critères tels que la malversation, le détournement de fonds publics, l'utilisation impropre des fonds de la Chambre, la lésion à l'endroit de ses membres, la gestion inadmissible, etc.

Autrement dit, c'est un pur pouvoir discrétionnaire sans autre objectif que de donner lieu à la liquidation éventuelle de la Chambre qui serait conféré à l'AMF, l'organisme qui bénéficiera

²³ *Prud'Homme c. Prud'Homme*, [2002] 4 R.C.S. 663; *Gilles E. Néron Communication Marketing inc. c. Chambre des notaires du Québec*, [2004] 3 R.C.S. 95; *Bou Malhab c. Diffusion Métromédia CMR inc.*, [2011] 1 R.C.S. 214.

²⁴ *Lepage c. FTQ-Construction*, 2014 QCCS 2114.

directement de cette liquidation et de l'annulation ou rescision de contrats octroyés antérieurement par la Chambre.

L'octroi de pouvoirs largement discrétionnaires par le législateur n'est pas en soi illégal. Cependant, les tribunaux présument que le législateur n'a pas voulu accorder à un organisme un pouvoir discrétionnaire absolu de prendre des décisions selon les conditions de son choix et dans les contextes qui lui conviennent. Les pouvoirs qui sont apparemment vastes doivent être interprétés dans le contexte global de la loi en cause, en tenant compte des droits des administrés et de l'objectif de la loi²⁵.

Dès lors, nous ne croyons pas que l'on puisse affirmer que l'article 19.2 en général et son paragraphe 4^e en particulier puissent être invalidés pour les motifs d'inconstitutionnalité, notamment en raison de son caractère imprécis ou du fait que les pouvoirs discrétionnaires conférés à l'AMF par la loi soient libellés en termes très larges.

En effet, le principe de la nullité pour imprécision n'est applicable que lorsque la loi autorise la prise de décisions qui portent atteinte à un droit constitutionnalisé. Par exemple, dans le contexte de l'article 7 de la *Charte canadienne*, la Cour suprême a conclu que pouvait être déclarée inconstitutionnelle une disposition qui ferait en sorte qu'un individu voit sa sécurité, sa liberté ou sa vie menacée sur la base d'une disposition législative énonçant une règle de droit imprécise²⁶. L'imprécision de la norme juridique peut également être invoquée lorsqu'il s'agit d'appliquer l'article premier de la *Charte canadienne*.

Par contre, les principes généraux du droit administratif font en sorte que le pouvoir discrétionnaire dont est investi un organisme administratif ne peut être exercé que pour des motifs valables et que l'on peut attaquer l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire lorsque l'auteur a poursuivi une finalité impropre, a agi de mauvaise foi, de façon déraisonnable ou arbitraire et qu'il se trouvait, notamment, en situation de conflit d'intérêts²⁷.

En l'espèce, c'est l'AMF, selon le texte de loi proposé, qui pourrait annuler des contrats conclus par la Chambre alors qu'elle se retrouve manifestement dans une situation de juge et partie, puisqu'elle serait appelée à assumer éventuellement les obligations de la Chambre.

Cette façon de procéder est contraire aux usages législatifs et pose un sérieux problème d'équité, d'indépendance et de respect des principes juridiques qui veulent que l'arbitrage des droits soit fait par un organisme indépendant et, généralement, par les tribunaux.

Dans ce contexte, il est prévisible selon nous que l'exercice des pouvoirs mentionnés à l'article 19.2 et plus particulièrement à son paragraphe 4^e, en raison de son caractère purement discrétionnaire qui expose l'AMF à un risque d'exercice arbitraire de pouvoirs, donne lieu à de multiples litiges.

²⁵ *Atco Gas and Pipelines c. Alberta*, [2006] 1 R.C.S. 140.

²⁶ Patrice Garand, *Droit administratif*, 7^e Édition, 2017. Thompson Reuters Canada, aux pages 202 à 205; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; *R. c. Levkovic*, [2013] 2 R.C.S. 204; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, [2011] 3 R.C.S. 134.

²⁷ Patrice Garand, précité, aux pages 205 et suivantes.

5. Le mécanisme de sélection des employés de la Chambre par l'AMF est entièrement discrétionnaire et contrevient aux normes usuelles en cette matière

L'article 559 du PL 141 prévoit que l'AMF désigne les employés de la Chambre qui deviennent ses employés et qu'elle met fin aux contrats de travail des autres membres du personnel de la Chambre qui sont encore en fonction et dont elle n'a pas retenu les services. De plus, les employés choisis par l'Autorité se voient imposer le poste et les fonctions qui leur sont assignées par l'Autorité. Il n'y a donc pas en l'espèce de mécanisme d'intégration des employés de la Chambre à l'AMF comme c'est le cas usuellement lorsqu'il y a fusion d'organismes ou transfert de fonctions et de responsabilités d'un organisme à un autre²⁸.

Enfin, l'on comprend que la haute direction de la Chambre se voit exclue du processus d'intégration.

Cette façon de faire est également contraire aux usages et politiques législatives applicables en pareilles circonstances. De manière largement généralisée, les transferts de pouvoirs entre organismes, les fusions et autres mécanismes de restructuration institutionnelle donnent lieu à un transfert complet des employés de l'ancien organisme au nouvel organisme.

À titre d'exemple, lorsqu'en 2004 l'AMF a assumé les fonctions de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec, de l'Inspecteur général des institutions financières, du Bureau des services financiers, du Fonds d'indemnisation des services financiers et de la Commission des valeurs mobilières du Québec, la loi prévoyait que les employés de ces organismes devenaient à une date mentionnée dans la loi des employés de l'Autorité²⁹.

On retrouve un mode de fonctionnement similaire dans la *Loi regroupant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec*³⁰, la *Loi sur la fusion de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec*³¹, la *Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail*³², la *Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*³³ et la *Loi modifiant*

²⁸ *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*, précitée, art. 717 à 726; *Loi regroupant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec*, L.Q. 2015, c. 20, art. 67 et ss.; *Loi sur la fusion de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec*, précitée, aux art. 148 à 175, 188 et 189; *Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail*, L.Q. 2015, c. 15, aux art. 246 et ss.; *Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*, L.Q. 2016, c. 8, art. 120; *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, L.Q. 2015, c. 1, art. 169 et ss.

²⁹ *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*, précitée, art. 717 à 726.

³⁰ L.Q. 2015, c. 20, art. 67 et ss.

³¹ Précitée, aux articles 148 à 175, 188 et 189.

³² L.Q. 2015, c. 15, aux articles 246 et ss.

³³ L.Q. 2016, c. 8, art. 120.

*l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*³⁴.

Dans le cas de la Chambre, le législateur octroierait à l'AMF le pouvoir totalement discrétionnaire de choisir les employés et dirigeants qu'elle veut garder à son emploi.

Pourtant, la CSF est un organisme d'autoréglementation reconnu qui exerce une mission de protection du public, qui a été créé par la loi, et qui exerce ses fonctions depuis plus de 20 ans dans le périmètre de l'AMF et partant, du secteur public québécois. Ne reconnaître aucun droit aux employés est non seulement susceptible de créer des injustices mais également, selon toute vraisemblance, de multiplier les recours judiciaires.

Faut-il rappeler à ce sujet que l'on ne peut mettre fin à un emploi, même en situation de licenciement, sans payer à l'employé un délai de congé raisonnable³⁵.

6. Le processus d'administration provisoire et de liquidation proposé par le PL 141 soulève un sérieux problème d'application en raison de l'incohérence chronologique des mesures prévues

En terminant, il y a lieu de souligner que le PL 141 prévoit que l'administration provisoire de la Chambre par l'AMF débute le jour qui suit la sanction du projet de loi.

Trente jours plus tard, il est énoncé que la Chambre cesse d'exister par l'effet de l'entrée en vigueur de l'article 529 du PL 141, qui abroge les dispositions de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* la concernant.

L'AMF exercera alors les fonctions de surveillance de la Chambre tandis que la personnalité juridique de celle-ci subsistera aux fins de sa liquidation comme le prévoit l'article 357 du *Code civil du Québec*.

Or, aux termes de l'article 558 du PL 141, cette liquidation ne commencera que lorsque les mandats du comité de discipline auront pris fin.

En d'autres mots, la Chambre existera vraisemblablement pendant plusieurs mois, voire des années, en attendant que le processus de liquidation ne puisse débiter. Mais elle aura néanmoins cessé d'exister trente jours après l'entrée en vigueur de la loi.


Avec respect, cette incohérence législative nous semble difficilement explicable, sans compter qu'elle ne respecte pas l'article 357 du *Code civil du Québec*, qui prévoit la survie de la personnalité d'une entité démantelée uniquement en vue de la liquider.

Qui plus est, les activités des comités de disciplines, selon cette chronologie, fonctionneraient dans un vide juridique à moins de terminer leur travail dans le mois qui suit la sanction du projet de loi, ce qui ne paraît pas réaliste.

³⁴ L.Q. 2015, c. 1, art. 169 et ss.

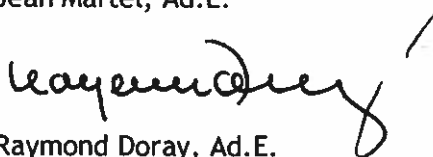
³⁵ Article 2091 C.c.Q.

Nous vous prions d'agréer, madame la Présidente et mesdames et messieurs les membres du Conseil d'administration de la Chambre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

LAVERY, DE BILLY


Jean Martel, Ad.E.

JJM/



Raymond Doray, Ad.E.

RLD/cb