



**Chambre  
de la sécurité  
financière**

CFP-015M  
C. P. PL 92  
Loi modifiant  
dispositions  
secteur financier

## **Mémoire de la Chambre de la sécurité financière**

Présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 92, *Loi modifiant diverses dispositions principalement dans le secteur financier*

17 mai 2025

# SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le projet de loi n° 92, *Loi modifiant diverses dispositions principalement dans le secteur financier*, a été déposé à l'Assemblée nationale le 8 avril 2025, par le ministre des Finances du Québec, sans consultation préalable des principaux organismes de protection du public du secteur. Ce projet de loi propose une réforme structurelle majeure du système d'encadrement des professionnels du secteur financier.

Parmi les mesures prévues :

- La fusion de la Chambre de la sécurité financière (« CSF ») et de la Chambre de l'assurance de dommages (« ChAD ») pour créer un nouvel organisme d'autoréglementation privé, la Chambre de l'assurance (« ChA »);
- Le transfert de l'encadrement de 21 909 représentants en épargne collective du Québec vers l'Organisme canadien de réglementation des investissements (« OCRI »), un organisme pancanadien, ainsi que le transfert de 291 représentants en plans de bourses d'études vers l'Autorité des marchés financiers (« AMF »);
- Une transformation du modèle juridique actuel, passant d'un cadre public et statutaire à un modèle contractuel privé.

## **Enjeux : Projet de Loi modifiant diverses dispositions principalement dans le secteur financier**

La CSF soutient la modernisation de l'encadrement des professionnels du secteur financier et l'harmonisation de l'encadrement des représentants en épargne collective à travers le Canada. Cependant, le gouvernement doit prendre le temps d'analyser tous les enjeux, de consulter les acteurs de l'industrie afin de bien saisir la portée des changements proposés, et ce, pour assurer la réussite de cette réforme ainsi que la protection du public.

Le projet de loi n° 92 modifie profondément le système d'encadrement des professionnels du secteur financier au Québec et comporte des risques majeurs en matière de protection du public :

### **1. Réforme précipitée aux impacts sous-estimés**

La CSF, comme plusieurs autres organisations clés du secteur, n'a pas été consultée malgré son rôle central auprès de 34 000 professionnels. Elle estime que la réforme repose sur une base incomplète et précipitée.

### **2. Risques pour la formation continue et la compétence des conseillers**

Le transfert de 21 909 représentants à l'OCRI mettrait [fin à un modèle performant de formation continue propre au Québec](#), avec des exigences moins strictes prévues par l'OCRI.

### **3. Disparition de la multidisciplinarité**

La réforme complexifie considérablement la situation des représentants détenant plusieurs titres, qui seront soumis à des règles et à des [organismes de surveillance distincts](#). Cette perte nuirait au service aux consommateurs, notamment en région.

### **4. Brèches dans la protection du public** – La réforme proposée apporte des changements profonds au cadre législatif dont les implications pour la protection du public ont été

insuffisamment évalués, notamment au niveau des fonctions et pouvoirs du syndic et du comité de discipline.

- [Fragmentation du traitement des plaintes](#);
- [Réduction des pouvoirs du syndic et du comité de discipline](#);
- [Absence de mécanismes d'urgence comme la radiation provisoire](#);
- [Vide disciplinaire pendant la transition](#);
- [Absence de droit d'appel clair](#);
- [Atteinte à la confidentialité des enquêtes dans le nouveau cadre privé](#).

#### **5. Impacts financiers et échéancier irréaliste**

Le projet de loi n° 92 va en effet priver la CSF de plus de 40 % de ses revenus actuels (environ 6,4 millions \$ de façon récurrente), ce qui entraînera forcément, [une diminution des services pour le public et les membres](#).

#### **Recommandation et action à prendre afin d'assurer la protection du public et le succès de la réforme**

La CSF estime que le projet de loi n° 92 doit être modifié et bonifié, car il est incomplet à plusieurs égards, ses échéanciers sont irréalistes, et son entrée en vigueur telle que rédigée mettra en danger la protection du public.

La CSF souhaite que les principes et le système mis en place au Québec depuis 1970 pour l'encadrement des professionnels, afin d'assurer la protection du public, soient respectés.

Que le gouvernement amorce, s'il le souhaite, la mise en œuvre du projet de loi n° 92, mais qu'il suspende l'entrée en vigueur des articles touchant la CSF, le temps de trouver les solutions pour permettre une transition ordonnée et d'assurer une concertation des partenaires en considérant de façon prioritaire :

- La prise en compte de tous les aspects touchant la protection du public et le processus disciplinaire;
- La mise en place de protocoles entre l'AMF, l'OCRI et la CSF afin d'élaborer un régime de collaboration efficace dans lequel les solutions aux problèmes de chevauchement sont identifiées et appliquées et où les règles applicables sont claires, cohérentes et bien définies, tant pour les assujettis que pour le public;
- Le maintien des standards élevés en matière de développement professionnel et de la formation continue développée par la CSF pour toutes les disciplines, incluant l'épargne collective et les plans de bourses d'études;
- Revoir les mécanismes et les délais relatifs à la fusion pour s'assurer que les conditions gagnantes soient en place et réalisables aux bénéfices de l'ensemble des parties prenantes incluant les consommateurs.

Enfin, la CSF appuie une modernisation de l'encadrement des professionnels du secteur financier et l'harmonisation de l'encadrement des représentants en épargne collective à travers le Canada, mais ne peut appuyer le projet de loi déposé dont les coûts, les impacts opérationnels et les conséquences pour le public québécois n'ont pas été adéquatement analysés.

## Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF .....	2
PRÉSENTATION.....	5
INTRODUCTION.....	6
a) Rappeler le contexte d'une réforme devenue majeure .....	6
b) De l'OCRI au projet de loi n° 92.....	7
1. Un projet de loi surprenant par sa portée et son calendrier de mise en œuvre .....	9
Des avancées en matière de protection du public.....	11
2. Des préoccupations sérieuses .....	12
a) Affaiblissement d'un modèle performant de formation continue .....	12
b) Fragmentation de l'encadrement : la fin de la multidisciplinarité .....	13
3. Des brèches dans la protection du public .....	16
a) Complexité du régime dans une structure morcelée .....	16
b) Affaiblissement des pouvoirs du syndic et des enquêteurs .....	17
c) Règles de fonctionnement et réduction du champ d'action du syndic .....	18
d) Affaiblissement du Comité de discipline.....	18
e) Exclusion de la possibilité d'ordonner la radiation provisoire en situation d'urgence .....	19
f) Vide juridique en matière disciplinaire concernant les représentants en épargne collective et les représentants en plans de bourses d'études .....	19
g) Enjeux importants touchant la période de transition .....	20
h) Nouvelles enquêtes et droit d'appel .....	21
i) Atteinte à la confidentialité des informations et des enquêtes .....	21
4. La fusion de la CSF et de la ChAD et ses impacts .....	23
a) Des professions fort différentes.....	23
b) D'un système autofinancé qui fonctionne à un système inconnu .....	23
c) Échéancier précipité.....	24
d) Coûts de la fusion pour les membres .....	25
5. Recommandation.....	26

# PRÉSENTATION

La Chambre de la sécurité financière (« CSF ») est un organisme d'autoréglementation constitué et encadré par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (« LDPSF ») dont la mission est de protéger le public. Créée il y a 25 ans, elle contribue de façon importante à la bonne marche du secteur financier en assurant l'encadrement professionnel, la formation, la déontologie et la discipline de ses 34 000 membres.

Ses membres sont les professionnels qui exercent au Québec à titre de conseiller en sécurité financière, conseiller en assurances et rentes collectives, planificateur financier, représentant en épargne collective et représentant en plans de bourses d'études.

La CSF est unique au Canada en encadrant cinq professions liées à la sécurité financière des Québécois. Cette approche multidisciplinaire renforce la protection du public, favorise l'excellence dans la profession, renforce la déontologie, encourage l'innovation et limite les coûts. La CSF est autofinancée par ses membres et ne coûte rien à l'État. Comme organisme d'autoréglementation, elle agit sous la supervision de son régulateur, l'Autorité des marchés financiers (« AMF »).

# INTRODUCTION

**La CSF tient d'abord à exprimer son désir de collaborer avec le gouvernement, l'AMF et toute autre partie prenante à une évolution réussie de l'encadrement de la distribution de produits et services financiers au Québec. C'est dans cet esprit que nous participons aux consultations du projet de loi n° 92.**

## a) Rappeler le contexte d'une réforme devenue majeure

- La CSF comprend que le contexte créé par l'arrivée graduelle dans l'écosystème financier québécois de l'Organisme canadien de réglementation des investissements (« OCRI ») amène des changements.
- L'OCRI, qui est issu de la fusion de différents organismes, encadre principalement les firmes et les courtiers en valeurs mobilières à travers le Canada, incluant le Québec, et leurs personnes inscrites.
- Le champ d'intervention de l'OCRI touche aussi l'épargne collective depuis 2023. Des consultations sont toujours en cours afin d'uniformiser les règles consolidées à travers le Canada, incluant au Québec.
- L'arrivée de l'OCRI est vue positivement par les grandes institutions financières pour qui l'harmonisation des règles à travers le Canada favorise une simplification de l'encadrement et une réduction des coûts.
- C'est dans ce contexte évolutif qu'intervient le projet de loi n° 92.

## b) De l'OCRI au projet de loi n° 92

- En janvier 2023, l'AMF a reconnu l'OCRI comme organisme d'autoréglementation au Québec notamment pour l'encadrement de l'épargne collective et plus récemment, l'AMF lui a délégué ses responsabilités relatives à l'inscription des courtiers et des personnes inscrites (dont les conseillers en épargne collective).
- Toujours en 2023, par décision de l'AMF et du gouvernement, les conseillers en épargne collective demeurent encadrés et surveillés par la CSF, en matière de déontologie, de formation continue et de discipline. Ils sont aujourd'hui au nombre de 21 909.
- La CSF a participé aux consultations de l'OCRI sur l'harmonisation des règles en épargne collective faisant notamment valoir l'importance de mettre en place des mécanismes pour éviter les chevauchements dans les responsabilités dévolues à l'OCRI et à la CSF, de même que lors de l'appel à des commentaires concernant la formation continue obligatoire (« FCO ») de l'OCRI, au printemps dernier.
- Les deux organismes d'encadrement ont des approches différentes. L'OCRI encadre des firmes, qui doivent s'assurer de la probité de leurs conseillers (on dit approche *top down*), tandis que la CSF encadre des personnes qui s'engagent à la probité et qui œuvrent au sein des firmes ou pour leur propre compte (on dit approche *bottom-up*).
- La CSF a toujours estimé que sa cohabitation avec l'OCRI devait être bien organisée, puisque l'AMF et le gouvernement ont fait valoir que la présence de l'OCRI au Québec ne changerait pas le mandat, les fonctions et les pouvoirs de la CSF. C'est-à-dire que l'AMF déléguerait à l'OCRI l'encadrement des courtiers (firmes) en épargne collective dont l'AMF avait la responsabilité et que la CSF conserverait l'encadrement déontologique et disciplinaire des représentants. La CSF et l'OCRI devaient ensuite conclure des protocoles de collaboration, comme il en existe entre l'AMF et la CSF.
- Le projet de loi n° 92 vient changer cela en fusionnant la CSF et la Chambre de l'assurance de dommages (« ChAD ») dans un nouvel organisme, la Chambre de l'assurance (« ChA »), et en transformant substantiellement les pouvoirs et le mode de fonctionnement qui prévalait antérieurement dans le régime législatif de la LDPSF.

- Le projet de loi n° 92 vient également retirer à la CSF l'encadrement des quelque 22 000 conseillers en épargne collective et en plans de bourses d'études, une mission que la CSF exerce depuis 25 ans et pour laquelle elle a développé une expertise reconnue, pour transférer la responsabilité de l'encadrement des représentants en épargne collective à l'OCRI qui n'a pas encore développé d'expertise en matière d'épargne collective au Québec et à l'AMF les représentants en plans de bourses d'études.

## 1. Un projet de loi surprenant par sa portée et son calendrier de mise en œuvre

La CSF a été surprise par l'ampleur et la rapidité des changements amenés par le projet de loi n° 92. Nous sommes devant la plus importante réforme de l'encadrement de la distribution de produits et services financiers au Québec depuis la création de la CSF, il y a 25 ans.

**Le projet de loi n° 92 comporte quelques avancées au regard de la protection du public. Mais il comporte aussi des mesures aux impacts multiples qui semblent faire peu de cas de la philosophie de l'encadrement professionnel au Québec et ouvre des brèches dans la protection du public.**

Une réforme d'une telle ampleur aurait nécessité des échanges approfondis au sein de l'écosystème financier. Or, la CSF n'ayant pas été consultée, bien qu'elle encadre 34 000 professionnels du domaine des services financiers, nous n'avons pas pu contribuer positivement à cette réforme comme nous l'aurions souhaité.

### **L'AMF a déjà tous les pouvoirs de surveillance sur la CSF qui est déjà un OAR**

Parmi les orientations les plus étonnantes figure la transformation de la CSF, qui est actuellement un organisme institué et encadré par la loi en un OBNL privé au sein de la nouvelle ChA issue de la fusion de la CSF et de la ChAD. L'AMF a déjà tous les pouvoirs requis pour encadrer et surveiller la CSF qui seront les mêmes sous la nouvelle Chambre de l'assurance. Il ne nous semble pas que toutes les implications pour la protection du public de cette réforme, qui évacue en grande partie l'encadrement statutaire du domaine de la distribution de produits et services financiers au profit d'un modèle privé et contractuel de réglementation, aient été évaluées.

L'encadrement de la CSF s'inspire du modèle applicable aux ordres professionnels recommandé en 1970 par la Commission Castonguay-Nepveu<sup>1</sup>. Il a été mis en place par la LDPSF, il y a 25 ans, en fonction de quatre principes qui ont servi à l'encadrement des professionnels visés par le *Code des professions* :

- 1) la nécessité d'un contrôle collectif sur les activités professionnelles des représentants;
- 2) l'exigence que l'organisme de contrôle soit un organisme public car il exerce une mission décentralisée de l'État;
- 3) le fait que les professionnels du domaine financier soient les mieux placés pour apprécier les actes et comportements de leurs pairs et;
- 4) l'autonomie des organismes de contrôle par rapport à l'État.

### **La disparition du cadre juridique existant**

Les changements proposés par le projet de loi n° 92 viennent abroger le cadre statutaire et réglementaire existant pour l'encadrement des professionnels membres de la Chambre. Cela entraîne des risques, fragmente l'encadrement, soulève plusieurs questions juridiques et opérationnelles et crée de l'incertitude. Nous avons ainsi repéré des risques à l'égard des normes applicables, des mécanismes de surveillance, des pouvoirs des instances de surveillance et des instances décisionnelles.

**Dans une large mesure, le projet de loi n° 92 propose un régime qui reste à être élaboré par l'OCRI, l'AMF et la ChA, ce qui ne saurait être rassurant pour les consommateurs. Il vise à remplacer un régime complet, uniforme et fonctionnel prescrit par la loi par un régime à définir et des règles de fonctionnement qui seront élaborées en grande partie par des organismes privés.**

**Une réforme de cette ampleur demande une écoute, une concertation et une planification minutieuse.**

---

<sup>1</sup> Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Québec, 1970, Partie V, Volume VII, Tome I, « Les professions et la société ».

## Des avancées en matière de protection du public

Le projet de loi n° 92 comporte des avancées intéressantes en matière de protection du public. Nous accueillons favorablement :

- l'extension de la protection du Fonds d'indemnisation de services financiers aux services rendus par les courtiers en placement;
- l'élargissement des pouvoirs du Tribunal administratif des marchés financiers;
- le renforcement des règles de délivrance d'un permis en courtage immobilier; et
- le renforcement de l'encadrement par l'AMF des plateformes de négociations.

## 2. Des préoccupations sérieuses

### a) Affaiblissement d'un modèle performant de formation continue

L'encadrement des professionnels des services financiers élaboré par la LDPSF est innovant. Il chapeaute les membres de cinq professions évoluant ensemble au diapason de la société québécoise, tout en reposant sur la responsabilité individuelle des conseillers. Ce modèle propre au Québec favorise l'excellence des professionnels, la multidisciplinarité, le développement des compétences, le renforcement de la déontologie et la formation continue. Il est envié par d'autres régulateurs au Canada et a d'ailleurs inspiré plusieurs ordres professionnels en matière de formation continue.

En matière de formation continue, avec une masse critique de professionnels, la Chambre a pu développer, en propre ou en collaboration avec des partenaires, une vaste gamme de formations touchant à tous les aspects déontologiques, économiques, sociaux et culturels des services financiers. La Chambre investit constamment dans le développement de ses formations parce que le contexte de transformation de la société québécoise nécessite des conseillers qui ont une connaissance approfondie de leur industrie ainsi que les exigences déontologiques et des responsabilités qui leur incombent dans un nouvel environnement socio-économique qui est constante évolution.

En 2024, la Chambre a enregistré plus de 44 000 inscriptions à des formations disponibles depuis sa plateforme numérique sécurisée. Une progression de 2 341 % par rapport à 2022.

Ce système de formation, sans doute le plus performant au Canada, sera déstabilisé, désorganisé et sous-financé par le transfert de 21 909 conseillers en épargne collective vers l'OCRI. Aussi, selon les consultations récentes de l'OCRI, le Québec s'affaiblirait en termes de protection du public puisque les règles relatives à la formation continue seraient vraisemblablement moins exigeantes que dans le cadre actuel. En effet, l'OCRI laisserait aux firmes la responsabilité de voir à la formation continue des conseillers en réduisant la transparence quant aux formations complétées par le représentant et en laissant facultative la reconnaissance des formations.

### **Harmonisation canadienne et désorganisation québécoise**

Il serait plus simple, et plus favorable au développement des compétences et à la protection des consommateurs, que les 6 000 courtiers en placement du Québec encadrés par l'OCRI, soient formés en vertu du système de la CSF qui a fait ses preuves. De cette façon, le système existant qui est crédible et reconnu serait renforcé. Plutôt que de consolider les acquis et de favoriser la protection du public, le projet de loi n° 92 pourrait avoir pour

conséquence de fragiliser la formation continue. On harmonise au Canada, on désorganise au Québec. C'est un des effets les plus malheureux de la réforme proposée.

## b) Fragmentation de l'encadrement : la fin de la multidisciplinarité

L'encadrement de la CSF repose sur deux assises consacrées dans sa loi constitutive : la professionnalisation des représentants et la multidisciplinarité des intermédiaires et de leurs régulateurs :

- La **professionnalisation** oblige le représentant à respecter personnellement (et individuellement) des normes de déontologie et de compétence indépendamment de l'intérêt économique de la firme à laquelle il est rattaché. Cette approche n'est pas celle de l'OCRI et est unique au Québec.
- La **multidisciplinarité** permet au public québécois d'avoir accès à un seul OAR dans des conditions qui n'ont pas d'équivalent au Canada :
  - l'accès à des produits et services dans toutes les disciplines de sécurité financière par un représentant pouvant cumuler plusieurs titres;
  - une réglementation et une surveillance intégrées et harmonisées dans toutes les disciplines;
  - l'intervention d'un même OAR (la Chambre) et la supervision d'un même régulateur (l'AMF);
  - un seul modèle d'encadrement intégré.

Ces assises sont fortement ébranlées par le projet de loi n° 92.

### **Risque d'une diminution de services et d'une perte d'attraction de la profession**

Le projet de loi n° 92 prévoit retirer du giron de la CSF plus de 22 000 membres. Ce sont principalement des représentants en épargne collective, qui seraient désormais supervisés par l'OCRI et des représentants en bourses d'études, qui, selon les informations que nous avons reçues de l'AMF, seraient supervisés directement par elle. De ce nombre, plus de 6 400 représentants devront à l'avenir être membres à la fois de la nouvelle ChA et de l'OCRI, parce qu'ils détiennent plus d'un titre de pratique. Ces représentants multidisciplinaires pour la plupart actifs dans des PME verront leur fardeau réglementaire s'alourdir parce qu'ils devront satisfaire deux ensembles de règles relatives à la formation continue et répondre à deux organismes de surveillance disciplinaire. Ainsi, ils devront également assumer des coûts et frais additionnels. Ces représentants multidisciplinaires servent plus de 2 millions de consommateurs partout au Québec.

Nous déplorons du reste que, dans l'analyse réglementaire déposée par le ministère des Finances, le 29 janvier 2025, il soit indiqué que seules les modifications proposées visant les plateformes de négociation auront un impact sur des entreprises. Ce n'est pas notre lecture.

L'encadrement multidisciplinaire de la CSF facilite pour les conseillers l'obtention d'un permis d'exercice dans plusieurs disciplines, ce qui est propice à leur développement professionnel, à la croissance des firmes et des PME, et bénéfique pour les consommateurs qui sont mieux servis selon une approche holistique. De plus, ces consommateurs n'ont pas à se demander à quel organisme de surveillance ils doivent s'adresser pour s'enquérir des obligations de leur conseiller ou pour porter plainte contre lui.

En faisant cohabiter différents régimes d'encadrement, le projet de loi n° 92 vient grandement complexifier l'exercice de la multidisciplinarité, ce qui devrait avoir pour effet prévisible l'abandon de permis d'exercice de la part des conseillers et des PME et donc une diminution de l'offre multiservice aux consommateurs.

### **Approfondir la réflexion**

Nous soumettons qu'avant de mettre en œuvre une telle réforme, il y aurait lieu d'analyser les impacts potentiels de la fragmentation du régime pour les PME, les représentants et surtout, pour les consommateurs qu'ils desservent, **particulièrement en région**. Nous comprenons que certaines institutions financières ne souhaitent plus l'encadrement de leurs représentants par la Chambre, mais on n'a pas demandé aux membres, qui assurent 100 % du financement de la Chambre, pas plus qu'aux consommateurs de services financiers, ce qu'ils en pensaient. C'est une omission malheureuse, puisqu'ils sont au cœur de la réforme et qu'ils en subiront tous les conséquences.

### **Un système à l'avantage des Québécois et de l'État**

L'approche multidisciplinaire en services financiers permet de répondre à de multiples besoins des consommateurs québécois en les aidant à préparer leur retraite, à financer les études de leurs enfants, à faire face aux imprévus en cas de décès ou de maladie et à comprendre les aléas de l'économie et de la finance. Tous ces services préviennent des situations de vulnérabilité et de détresse financière et sociale entraînant tôt ou tard le recours au filet de protection sociale de l'État.

Si le transfert de l'encadrement des représentants en épargne collective de la CSF à l'OCRI répond à un objectif d'harmonisation des régulateurs et à la demande des courtiers dans d'autres juridictions, ces changements comportent néanmoins des risques pour la protection du public québécois.

### **Le nouvel encadrement inexpliqué des représentants en plans de bourses d'études**

Enfin, la CSF encadre depuis plus de 25 ans la discipline du courtage en plans de bourses d'études. Selon ce qui a été communiqué par l'AMF à la CSF au courant du mois d'avril, on retirera de la compétence de la CSF les 291 représentants qui œuvrent dans ce domaine pour qu'ils soient dorénavant sous la surveillance directe de l'AMF alors qu'ils bénéficient déjà d'un encadrement adapté à leurs besoins, notamment à l'égard de la formation continue. Nous ne croyons pas que ce serait avantageux pour ces derniers de ne plus être assujettis à l'encadrement de la CSF, surtout dans le contexte où l'OCRI ne veille pas à l'encadrement de cette discipline ailleurs au Canada.

### 3. Des brèches dans la protection du public

Le projet de loi n° 92 a pour conséquence d'abolir la CSF et de confier en partie ses fonctions ainsi que celles de la ChAD à un nouvel organisme privé constitué en vertu de la Partie III de la Loi sur les compagnies : la ChA. L'encadrement multidisciplinaire ne serait plus possible dans le contexte où l'OCRI ne supervise que les activités des représentants de courtier en épargne collective. Cette transformation bouleverse le continuum plainte-enquête-discipline et le régime législatif qui le soutient.

**La réforme proposée amène donc des changements profonds au cadre législatif dont les implications et les enjeux sur la protection du public ont été insuffisamment évalués.** La CSF n'a pas été consultée en amont du projet de loi n° 92 et les discussions limitées qui ont eu cours depuis le dépôt de ce dernier, entre le ministère des Finances, l'AMF et la CSF, n'ont pas permis d'en arriver à une compréhension commune et complète des enjeux que nous soulevons. Il apparaît important qu'une évaluation de l'impact des changements proposés soit faite et d'identifier des solutions permettant de répondre aux enjeux soulevés, tout en réduisant les risques d'affaiblissement des mécanismes de protection du public. La présente section identifie les problématiques liées à la protection du public qui doivent être élucidées.

#### a) Complexité du régime dans une structure morcelée

Dans le cadre actuel, la CSF est en quelque sorte un guichet unique auquel le consommateur peut s'adresser afin de porter plainte à l'encontre d'un professionnel en services financiers. Si le projet de loi n° 92 devait être adopté, un consommateur qui utilise les services d'un représentant multidisciplinaire devrait, selon la nature de la faute alléguée, s'adresser à l'OCRI, à la ChA, à l'AMF ou au Tribunal des marchés financiers (« TMF ») ou à plusieurs de ces organismes simultanément. Au-delà de cette complexification institutionnelle, il y a de nombreux conflits et litiges de compétence entre ces instances que les représentants sous enquête et leurs avocats pourraient ne pas manquer d'exploiter, ce qui occasionnera forcément des délais, des inefficacités et des coûts.

- Lors de l'entrée en vigueur du chapitre I du projet de loi n° 92 qui opère la fusion des deux Chambres (30 jours après sa sanction), le syndic et les enquêteurs de la CSF deviendraient des employés de la ChA, ce qui aurait pour conséquence de les intégrer dans une structure qui poursuit l'encadrement de plusieurs disciplines difficilement compatibles. Le domaine de l'assurance de dommages est d'une nature

profondément différente de celui de la sécurité financière puisque les parties prenantes, les enjeux, la formation et les normes applicables ne sont pas les mêmes.

- Dans la même veine, puisque les pouvoirs d'enquête de l'AMF seraient délégués à la ChA à titre d'OAR, qui elle-même les délèguera à son personnel, il n'y aurait plus de séparation fonctionnelle assurant une véritable indépendance du bureau du syndic comme le prévoit le régime professionnel du *Code des professions* que l'on applique à la CSF depuis 25 ans.
- À l'heure actuelle, le Comité de discipline de la CSF a compétence pour sanctionner les violations de toutes les lois et tous les règlements, incluant le code de déontologie, applicables à ses membres. À compter de l'entrée en vigueur du chapitre V du projet de loi n° 92, la compétence du Comité de discipline serait limitée à l'application des codes de déontologie et des règles sur la formation continue obligatoire des membres de la ChA, ce qui donnerait lieu à une réduction significative de son champ d'action disciplinaire. L'article 38 du projet de loi n° 92 est clair à cet effet puisqu'il énonce que « seule l'audition d'une plainte portant uniquement sur les dispositions du Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière [...] ou du Règlement sur la formation continue obligatoire de la Chambre de la sécurité financière peut être entreprise devant le Comité de discipline [...] ».
- La ChA serait dorénavant régie en matière disciplinaire par les dispositions générales prévues au titre III de la *Loi sur l'encadrement du secteur financier* (« LESF ») applicables aux organismes d'autoréglementation (« OAR »). On passerait donc d'un régime de contrôle statutaire à un régime contractuel basé sur l'adhésion des membres à certaines normes de conduite. Or, s'agissant d'un contrat d'adhésion, lors d'une contestation ou d'un conflit, ce dernier devrait être interprété en faveur de l'adhérent, donc le membre. De plus, toute clause externe au contrat serait nulle à moins que l'on puisse faire la preuve qu'elle a été portée à la connaissance de l'adhérent.

## b) Affaiblissement des pouvoirs du syndic et des enquêteurs

Les articles 337 à 343 de la LDPSF confèrent actuellement au syndic et aux enquêteurs de la Chambre des pouvoirs clairs leur permettant de requérir des documents ou de l'information auprès de personnes directement ou indirectement visées par une enquête. S'il s'agit d'un représentant, le syndic peut le poursuivre en discipline pour refus d'obtempérer à une demande de documents ou d'informations.

Dans le cadre juridique résultant du projet de loi n° 92, le syndic ou un enquêteur pourrait toujours demander des documents ou de l'information, mais il devrait en établir l'utilité. En cas de refus, il devrait s'adresser au TMF pour obtenir une ordonnance de communication, avec les délais que l'on peut anticiper.

Il s'agit d'un affaiblissement des pouvoirs d'enquête du syndic et des enquêteurs par rapport au cadre actuel.

### c) Règles de fonctionnement et réduction du champ d'action du syndic

Dans le cadre actuel de la loi, le syndic de la CSF peut enquêter sur de possibles infractions à la LDPSF, la LVM ou un de leurs règlements, ce qui inclut le code de déontologie et le Règlement sur la formation continue obligatoire. Comme l'article 38 du projet de loi n° 92 limite le champ d'action du Comité de discipline à entendre des plaintes disciplinaires relatives au Code de déontologie et au Règlement sur la formation continue obligatoire, il n'est pas certain que le « syndic » de la ChA pourrait enquêter sur d'autres matières alors qu'il le peut actuellement tel que prévu dans LDPSF. Par exemple, si le syndic ne peut enquêter en assurance de personnes sur les matières qu'il traite actuellement, qui le fera?

Il serait déplorable par ailleurs de faire subir à un représentant qui dessert ses clients, consommateurs de produits et services financiers, en multidisciplinarité deux enquêtes par deux OAR différents sur les mêmes infractions.

À notre avis, dans l'état actuel du projet de loi n° 92, nous observons une perte de compétence et d'efficacité au niveau de la prévention, de la détection et de la répression des comportements dérogatoires.

En outre, nous soumettons que la ChA s'exposerait à beaucoup plus de risques de poursuites visant à contester la validité de son pouvoir d'enquête et d'audition de plainte, en raison notamment des règles de fonctionnement qui seront de la nature d'un contrat d'adhésion, avec les limites que cela entraîne.

### d) Affaiblissement du Comité de discipline

Le Comité de discipline possède actuellement le pouvoir d'émettre des ordonnances pour contraindre des témoins à comparaître ou à produire des documents. Mais dans le régime privé prévu par la réforme, le Comité de discipline ne posséderait pas de tels pouvoirs. En

cas de refus, il devrait demander au TMF de rendre une ordonnance de communication. Pourquoi risquer de fragiliser et d'alourdir le processus et la justice disciplinaire ?

#### e) Exclusion de la possibilité d'ordonner la radiation provisoire en situation d'urgence

Bien que des mesures d'urgence pourraient être obtenues du TMF, à la demande de l'AMF, il ne serait somme toute plus possible pour le syndic, de manière préventive, de requérir la radiation provisoire d'un représentant pour assurer d'urgence la protection du public comme il est actuellement permis de le faire en vertu des articles 376 de la LDPSF et 130 du Code des professions. En effet, il n'est pas prévu dans le projet de loi n° 92 que le syndic puisse s'adresser au TMF à cette fin.

#### f) Vide juridique en matière disciplinaire concernant les représentants en épargne collective et les représentants en plans de bourses d'études

Depuis 2009, la compétence du Comité de discipline et du syndic sur les représentants de courtier en épargne collective et en plans de bourses d'études découle de l'article 149.2 de la Loi sur les valeurs mobilières (LVM). Le projet de loi n° 92, abroge cet article de la LVM, retirant ainsi la compétence du Comité et du syndic sur les représentants de courtier en épargne collective et en plans de bourses d'études et ce, dès l'entrée en vigueur du projet de loi.

Mais aucune disposition ne donne compétence au Comité de discipline et au syndic sur un représentant en épargne collective ou en plans de bourses d'études pendant la période transitoire jusqu'à la reconnaissance par l'AMF du « nouveau système ».

Qui donc serait chargé de faire enquête si des consommateurs se sentent lésés par ces représentants ou si des fautes graves étaient commises par eux? Les consommateurs devraient-ils attendre la reconnaissance du « nouveau système »?

En ce qui concerne la radiation provisoire des représentants de ces disciplines, rien n'a été prévu dans le nouveau régime, puisque l'abrogation de l'article 149.2 de la LVM exclut la compétence de la CSF à leur égard.

Par ailleurs, une plainte concernant un représentant en épargne collective ou plans de bourses d'études déposée au Comité de discipline avant l'entrée en vigueur du projet de loi n° 92 pourrait-elle être entendue après l'entrée en vigueur de la loi ou le Comité de discipline

devrait-il constater qu'il n'a pas compétence pour prendre la décision, avec toutes les conséquences qui en découlent?

### g) Enjeux importants touchant la période de transition

Le projet de loi n° 92 prévoit retirer à la ChA ses pouvoirs sur les conseillers en épargne collective et les représentants en plans de bourses d'études, au plus tard neuf mois suivant sa sanction.

Nous soumettons que cette période transitoire n'est pas suffisamment longue puisque l'OCRI n'a pas encore d'expertise en matière d'encadrement de l'épargne collective au Québec, n'a pas terminé la rédaction et l'implantation de ses règles et ne prévoit pas le faire avant 2027. L'OCRI est lui-même en période transitoire au Québec.

Dans un tel contexte, il nous apparaît précipité de retirer la discipline de l'épargne collective et celle en plans de bourses d'études de la compétence de la CSF, ou éventuellement de celle de la ChA.

#### **Pistes de solution**

Dans un objectif de simplification recherché par le projet de loi n° 92, nous proposons de suspendre le retrait de l'épargne collective et de la discipline en plans de bourses d'études de la compétence de la CSF afin de trouver, de concert avec les parties prenantes, la meilleure solution pour assurer la protection du public. Nous proposons de voir à l'élaboration de protocoles de collaboration entre l'AMF, l'OCRI et la CSF afin d'éviter des bouleversements qui ne seraient pas à l'avantage des consommateurs. Ces protocoles de collaboration pourraient par exemple éviter les chevauchements entre les compétences des OAR et miser sur les acquis du Québec en matière d'encadrement. Lors de la reconnaissance de l'OCRI, en 2023, c'était d'ailleurs l'intention de l'AMF de mettre en place un tel régime de collaboration, mais depuis lors et malgré les demandes répétées de la CSF pour que la coopération s'organise, il n'y a pas eu de progrès.

Au surplus, même si l'encadrement des représentants en épargne collective est transféré à l'OCRI et les plans de bourses d'études transférés à l'AMF, nous soumettons que nous devons néanmoins conclure de tels protocoles pour les quelque 6 400 conseillers multidisciplinaires qui seront encadrés par l'AMF, l'OCRI, la ChA.

Dans ce contexte, le projet de loi n° 92 devrait prévoir une obligation imposée à l'AMF, l'OCRI et la ChA de conclure de tels protocoles dans un délai raisonnable que nous évaluons, à la lumière de notre expérience de négociation avec l'OCRI, à au moins 12 mois.

## h) Nouvelles enquêtes et droit d'appel

### **Nouvelles enquêtes et nouvelles auditions**

L'article 33 du projet de loi n° 92 prévoit que « les enquêtes du syndic [...] sont continuées par la Chambre de l'assurance ». De la même façon, l'article 38 prévoit que « l'audition d'une plainte devant le Comité de discipline de la Chambre de la sécurité financière ou du Comité de discipline de la Chambre de l'assurance de dommages se poursuit ou est entreprise devant le Comité de discipline de la Chambre de l'assurance ». Mais qu'en est-il des nouvelles demandes d'enquête qui pourraient être déposées ou des auditions devant le Comité de discipline qui pourraient débiter après l'entrée en vigueur de la loi ? Le projet de loi ne répond pas à cette problématique.

### **Droit d'appel**

Actuellement, les parties à un dossier disciplinaire ont un droit d'appel enchâssé dans la LDPSF, à son article 379. Cet article prévoit qu'un appel est possible devant la Cour du Québec suivant la décision sur sanction d'un Comité de discipline. Il n'y a pas de tel mécanisme prévu dans le projet de loi n° 92 pour les décisions du futur Comité de discipline de la ChA. Cette situation doit être corrigée sinon les professionnels visés par une condamnation et une sanction s'adresseront systématiquement à la Cour supérieure par la voie de demandes en contrôle judiciaire, c'est-à-dire à un tribunal qui ne détient pas une compétence spécialisée dans ce domaine.

## i) Atteinte à la confidentialité des informations et des enquêtes

Avec la mise en vigueur du projet de loi n° 92, la CSF ne serait plus un organisme exerçant une mission étatique ni même une personne morale de droit public soumise à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (« Loi sur l'accès »). Elle serait dans sa nouvelle forme un OBNL privé en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies et serait assujettie au régime de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (« LPRPSP »).

En vertu de cette dernière loi, la confidentialité des enquêtes du « syndic », lorsque la ChA sera constituée en tant qu'OAR, ne pourrait pas être assurée, ce qui aurait pour conséquence d'affaiblir considérablement l'intégrité et l'efficacité des enquêtes. Il n'y a en effet aucune disposition de la LPRPSP qui assure la confidentialité des enquêtes menées par des organismes privés, comme c'est le cas actuellement pour les organismes publics et les ordres professionnels, dans le régime de la Loi sur l'accès ou dans celui applicable aux ordres professionnels en vertu du Code des professions.

En tout respect, même si l'AMF indique que la confidentialité des enquêtes de la ChA pourrait lui être attribuée par la voie d'une délégation de pouvoirs, cela contrevient à tous les principes d'interprétation et d'application des lois.

Comme rien n'est prévu dans la loi au sujet de la confidentialité des enquêtes du syndic et de ses enquêteurs, nous estimons qu'il sera difficile de maintenir leur efficacité.

Nous voyons mal par ailleurs comment la confidentialité des enquêtes du « syndic » de la ChA ou du « syndic » de l'OCRI, pourrait être assurée par une délégation de l'AMF ou par la décision de reconnaissance qu'elle pourrait rendre à l'égard de la ChA.

Les règles applicables de la LPRPSP sont des règles prépondérantes visant à protéger le droit à la vie privée, lui-même consacré par l'article 5 de la Charte des droits et libertés de la personne et l'article 35 du Code civil. Les larges pouvoirs de l'AMF ne lui permettent pas de contrevir à la Charte et de soustraire la ChA ou l'OCRI au régime prépondérant de la LPRPSP.

## 4. La fusion de la CSF et de la ChAD et ses impacts

En fusionnant la CSF et la ChAD, les gains réels pourraient être limités et la fusion plus complexe qu'il n'y paraît. Qui plus est, on semble vouloir subventionner une fusion à même le patrimoine accumulé de la CSF au fil des ans en raison de sa gestion rigoureuse et prudente des cotisations payées par ses membres.

### a) Des professions fort différentes

On vise la réunion de deux professions qui ont peu en commun. D'une part, l'assurance de personnes qui répond à une planification visant la sécurité des personnes et l'investissement à long terme, et d'autre part, l'assurance de dommages relatifs aux biens. Ce ne sont pas les mêmes risques, les mêmes modèles d'affaires, les mêmes défis de formation ni les mêmes parties prenantes qui sont en cause. La nouvelle ChA sera forcément un organisme complexe, composé de deux divisions distinctes qui offriront peu d'économies d'échelle ou de simplification réglementaire.

### b) D'un système autofinancé qui fonctionne à un système inconnu

La CSF est actuellement autofinancée, la principale source de revenus étant la cotisation des membres. En déplaçant vers l'OCRI les représentants en épargne collective et vers l'AMF les représentants en plans de bourses d'études, et si le modèle d'affaires ne change pas, la réforme va entraîner des enjeux majeurs de financement.

Le projet de loi n° 92 va en effet priver la CSF de plus de 40 % de ses revenus actuels (environ 6,4 millions \$ de façon récurrente), ce qui entraînera forcément une diminution des services pour le public et les membres. La CSF estime qu'à court terme, même après réduction des frais variables, il y aura une insuffisance des produits par rapport aux charges d'environ 2,5 millions \$. Il est incertain que les économies réalisées avec la fusion de la ChAD compenseraient cette perte récurrente anticipée.

Considérant les défis des conseillers du futur, il serait intéressant d'envisager un modèle de financement qui pourrait s'approcher du modèle de l'OCRI, qui voit aussi à l'encadrement des firmes en plus des représentants.

Le secteur de la distribution de produits et services financiers est en pleine évolution, principalement en raison des avancées technologiques des dernières décennies, de l'IA, de la grande quantité de nouveaux produits sur le marché, des comportements des jeunes

investisseurs et des attentes plus holistiques des consommateurs. C'est pourquoi, au cours des dernières années, la CSF a consacré de nombreux efforts à la formation de ses membres en démocratisant l'accès à des formations de qualité, pour qu'ensemble, nous puissions agir en veillant à l'intérêt du public.

### c) Échéancier précipité

L'échéancier de réalisation des opérations de regroupement déterminé par le projet de loi n° 92 comprend trois phases. Dès le trentième jour suivant la date de la sanction du projet de loi, la fusion de la CSF et de la ChAD aurait lieu. Ce délai est trop court pour réunir deux organisations évoluant dans des environnements très complexes et différents et cela risque d'engendrer plusieurs problèmes de mise en œuvre.

Nous soumettons qu'il serait très risqué sur le plan de la bonne continuité des opérations et de la mission des deux organisations impliquées de protéger les consommateurs d'aller de l'avant avec un calendrier aussi ambitieux.

Nous n'avons d'ailleurs pu déceler dans l'analyse d'impact réglementaire quoi que ce soit en lien avec les coûts de transformation des systèmes financiers, les ressources humaines, les actifs matériels et informationnels ou encore les attributs culturels qui caractérisent les deux organisations. C'est pourquoi nous estimons qu'il conviendrait de réunir les conditions gagnantes préalablement à une telle fusion, en sachant qu'une connaissance réciproque affinée des entités impliquées et un plan d'intégration rigoureux et détaillé minimisent de beaucoup le risque d'échec d'une fusion et sont de fait des gages de succès.

Enfin, l'abrogation des dispositions de la LDPSF qui régissent la CSF et la ChAD, et la continuation de leur existence sous la forme d'un nouvel OAR, la ChA, dont le mandat, les fonctions et les pouvoirs et règles de gouvernance sont à finaliser en vue de leur reconnaissance par l'AMF, placent la CSF devant une page blanche qu'elle se doit de remplir elle-même en concertation avec la ChAD. Dans les délais impartis par le projet de loi n° 92, nous estimons qu'il est irréaliste de réaliser l'ensemble des étapes prévues. Si une fusion a éventuellement lieu entre la CSF et la ChAD, les échéanciers devront être revus.

Il est pour le moins hasardeux de penser que la CSF et la ChAD pourraient accomplir en quelques mois – et sans avoir été consultés – ce que l'Association canadienne des fonds mutuels (« ACFM ») et l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (« OCRCVM »), maintenant l'OCRI, qui se sont donné plusieurs années pour accomplir leur fusion et qu'ils sont dans une transition d'ailleurs toujours en cours. Pour toutes ces considérations et pour ne pas fragiliser l'encadrement actuel et ébranler la protection du public, il y a lieu de revoir les paramètres.

#### d) Coûts de la fusion pour les membres

L'analyse d'impact réglementaire, déposé le 29 janvier 2025, et le projet de loi lui-même ne traitent pas des impacts financiers associés à cette fusion que devront assumer les membres et les PME qui œuvrent dans ce secteur. En sus des frais reliés à la création de la nouvelle administration, il est à prévoir des coûts de complexité associés aux opérations des deux organisations ainsi que des frais juridiques importants pour la mise en œuvre du nouveau modèle d'encadrement et de son application.

## 5. Recommandation

Dans le cadre de ces consultations particulières, la CSF, qui tient à collaborer à une évolution réussie, de la réglementation du secteur financier québécois, formule cette recommandation.

Que le gouvernement amorce, s'il le souhaite, la mise en œuvre du projet de loi n° 92, mais qu'il suspende l'entrée en vigueur des articles touchant la CSF, le temps de trouver les solutions pour permettre une transition ordonnée et d'assurer une concertation des partenaires en considérant de façon prioritaire :

- La prise en compte de tous les aspects touchant la protection du public et le processus disciplinaire;
- La mise en place de protocoles entre l'AMF, l'OCRI et la CSF afin d'élaborer un régime de collaboration efficace dans lequel les solutions aux problèmes de chevauchement sont identifiées et appliquées et où les règles applicables sont claires, cohérentes et bien définies, tant pour les assujettis que pour le public;
- Le maintien des standards élevés en matière de développement professionnel et de la formation continue développée par la CSF pour toutes les disciplines, incluant l'épargne collective et les plans de bourses d'études;
- Revoir les mécanismes et les délais relatifs à la fusion pour s'assurer que les conditions gagnantes soient en place et réalisables aux bénéficiaires de l'ensemble des parties prenantes incluant les consommateurs.