



Commentaires du Mouvement Desjardins

Projet de loi 92, *Loi modifiant diverses dispositions principalement dans le secteur financier*

Présentés à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale

Mai 2025

C'est avec un vif intérêt que nous avons pris connaissance du Projet de loi 92, *Loi modifiant diverses dispositions dans le secteur financier*, présenté par le ministre des Finances le 8 avril 2025. Nous souhaitons ici faire part aux membres de la Commission des finances publiques de nos commentaires et observations sur les dispositions du projet de loi qui auront un impact sur le Mouvement Desjardins et ses membres et clients.

LE MOUVEMENT DESJARDINS EN BREF

Le Mouvement Desjardins est le 1^{er} groupe financier coopératif en Amérique, le 5^e au monde¹, et la 6^e institution financière au Canada avec 487 milliards d'actifs. Pour répondre aux besoins diversifiés de ses 7,7 millions de membres et clients à travers le Canada, il offre une gamme complète de produits et services par l'entremise de son vaste réseau de points de service, de ses plateformes virtuelles et de ses filiales présentes à l'échelle canadienne. Il exerce ses activités dans les domaines suivants : services aux particuliers et aux entreprises, gestion de patrimoine, assurance de personnes et assurances de dommages. Desjardins affiche des ratios de capital et des cotes de crédit parmi les meilleurs de l'industrie. En tant que groupe financier coopératif contribuant au développement des communautés, notre mission est l'accompagnement de nos membres et clients dans leur autonomie financière. Notre position distincte dans le secteur financier québécois, ainsi que notre rôle d'acteur socio-économique de première importance, nous permettent d'apporter une perspective différente sur les politiques publiques.

Introduction

Le projet de loi 92 donne suite à la volonté du ministre de déposer des projets de loi omnibus pour garder les lois du secteur financier à jour. Le secteur financier au Québec est en évolution constante et il est essentiel que son encadrement fasse l'objet d'ajustements réguliers et fréquents, en phase avec l'évolution de l'industrie et les besoins du public. Les mesures phares du projet de loi 92 visent à cultiver davantage la confiance du public à l'égard du système financier et à simplifier sa surveillance par les autorités réglementaires et gouvernementales. Nous partageons pleinement cet objectif et c'est dans cet esprit que nous avons élaboré les recommandations ci-dessous.

RECOMMANDATIONS

Fusion de la Chambre de la sécurité financière et de la Chambre de l'assurance de dommages

Le Mouvement Desjardins appuie sans réserve la proposition de fusion de la Chambre de la sécurité financière (CSF) et de la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD) au sein de la Chambre de l'assurance et le transfert de la supervision des représentants en épargne collective à l'Organisme canadien d'autoréglementation des investissements (OCRI). Il en va de l'intérêt du secteur financier québécois, des épargnants et des assurés d'être encadrés de façon rigoureuse et moderne et la fusion des chambres envoie un message clair en ce sens. Nous encourageons le ministre à continuer dans cette voie pour assurer un encadrement qui favorise la confiance du public et l'intégrité du secteur.

Cette fusion est d'autant plus pertinente qu'elle conserve intactes les obligations en matière de formation continue et de déontologie, qui feront dorénavant partie des règles de fonctionnement de la Chambre de l'assurance. Des dispositions similaires sur ces dimensions de la protection du public sont également prévues dans la *Loi sur l'encadrement du secteur financier* (LESF). On peut affirmer que la LESF offre des protections équivalentes ou supérieures à celles qu'on retrouve sous la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (LDPSF), lesquelles seraient désormais assurées par la nouvelle Chambre de l'assurance. Ceci se matérialise via des mécanismes de protection du public renforcés, une gouvernance plus robuste inspirée du modèle OCRI reconnu pour sa rigueur et un encadrement législatif clair et adaptable. En voici des exemples :

1. Mécanismes de protection du public renforcés

La LESF intègre des dispositions similaires à celles de la LDPSF, mais avec des ajustements modernes et parfois plus rigoureux :

- Code de déontologie obligatoire ;
- Indépendance du syndic assurée par des mécanismes de nomination encadrés ;
- Immunité juridique pour le syndic et le comité de discipline ;
- Pouvoirs d'enquête étendus ;
- Fonctionnement du comité de discipline précisé dans les règles de fonctionnement et la loi.

2. Gouvernance plus robuste via le modèle OCRI

Le modèle d'encadrement proposé s'inspire de l'Organisme canadien de réglementation des investissements (OCRI), reconnu pour sa rigueur :

- Majorité d'administrateurs indépendants ;
- Président du CA indépendant ;
- Comité de gouvernance 100 % indépendant ;
- Approbation préalable de l'AMF sur la structure de gouvernance, les barèmes de droits, etc.

3. Encadrement législatif clair et adaptable

La LESF :

- Maintient l'assujettissement des agents et courtiers à la LDPSF ;
- Permet aux comités de discipline de sanctionner des infractions liées aux lois et règlements via les codes de déontologie ;
- Offre une structure éprouvée au Québec et ailleurs au Canada, notamment dans le secteur des valeurs mobilières.

En résumé, le Mouvement Desjardins est d'avis que le regroupement de la CSF et de la ChAD en la nouvelle entité que sera la Chambre de l'assurance est une étape importante et souhaitable pour la modernisation de l'encadrement du secteur financier québécois. Il améliore la protection du public, modernise et renforce les mécanismes existants, tout en assurant une meilleure gouvernance, une supervision accrue par l'AMF, et une résilience organisationnelle supérieure. En devenant un organisme d'autorégulation, la Chambre de l'assurance gagnera en agilité et pourra mieux répondre aux besoins de protection du public et à l'évolution du marché.

Cette réorganisation est particulièrement importante dans le contexte actuel de la création de l'Organisme canadien de réglementation des investissements (OCRI), un organisme d'autoréglementation (OAR) pancanadien, créé par la fusion en 2023 de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières et de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels. Auparavant, le cadre était articulé autour des produits offerts, et la consolidation des deux OAR avait pour objectifs de le recentrer autour des besoins du public et d'harmoniser la surveillance et les exigences réglementaires. Cette démarche reflétait l'évolution du marché et surtout, venait poursuivre le travail vers la concrétisation d'un véritable régime de passeport en valeurs mobilières entre les provinces canadiennes.

En tant qu'entité assujettie aux règles de l'OCRI, nous sommes bien placés pour témoigner de la rigueur de l'encadrement réglementaire et de l'efficacité des mécanismes d'inspection et d'enquête mis en place par cet organisme. Cette expérience de première main nous permet d'apprécier pleinement les bénéfices d'un modèle d'autoréglementation moderne et robuste. Le rapport annuel 2023-2024 de l'OCRI est particulièrement éloquent à ce niveau. Selon les statistiques pour la période du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024, l'OCRI a terminé 150 enquêtes disciplinaires tandis que le total des amendes imposées s'élevait à 12 368 842 \$.¹

C'est pourquoi nous saluons le projet de regroupement de la CSF et de la ChAD au sein de la nouvelle Chambre de l'assurance. Le regroupement de la CSF et de la ChAD au sein de la Chambre de l'assurance est une évolution nécessaire qui s'inspire du modèle de l'OCRI, novateur et plus robuste. À cela s'ajoute la légitimité de celle-ci en raison de sa reconnaissance par l'Autorité des marchés financiers. Cette initiative représente une avancée significative pour le secteur financier québécois. À terme, il viendra renforcer l'encadrement en améliorant la gouvernance, la supervision et la résilience organisationnelle, tout en plaçant la protection du public au cœur de son mandat.

Dans le cadre actuel, les inscrits Québécois sont en situation désavantageuse par rapport à leurs collègues des autres provinces en étant assujettis à un régime redondant et plus coûteux. Les investisseurs se retrouvent également face à une structure inutilement complexe, qui ne les sert ni les protège mieux. L'inaction et le maintien du modèle actuel d'encadrement de l'épargne collective seraient très néfastes pour les acteurs du secteur financier québécois en entraînant une hausse significative de la charge de conformité. La fusion des deux chambres en la Chambre de l'assurance ainsi que le transfert de l'encadrement des représentants en épargne collective à l'OCRI vient régler cette iniquité.

Le modèle proposé dans le projet de loi 92 marque une étape importante en proposant un modèle d'autoréglementation efficace et déjà éprouvé, tout en réduisant la charge de conformité pour les acteurs de l'industrie. La protection du public s'en trouvera renforcée.

¹ <https://www.ocri.ca/sites/default/files/2024-09/Rapport-annuel-de-l-OCRI-2023-2024.pdf>

Experts en sinistre

Les dégâts causés par la tempête Debby, en août 2024, en ont fait l'événement climatique le plus coûteux de l'histoire du Québec. Les assureurs de dommages ont un rôle essentiel à jouer dans de telles circonstances. Le volume de réclamations et la gravité des dommages ont mis en lumière la nécessité de donner les moyens aux assureurs de pleinement accompagner leurs clients en cas d'urgence.

Le projet de loi vient formaliser la possibilité pour l'AMF d'accorder une dérogation à cette fin aux assureurs de dommages en cas de catastrophe naturelle. Plus spécifiquement, cette dérogation permettra aux assureurs d'avoir recours à des employés qui ne possèdent pas la certification d'experts en sinistre pour pouvoir servir leurs clients victimes d'un sinistre, lorsque la demande excède les capacités normales des assureurs. Le dernier omnibus (le PL 30) avait ouvert la porte à une plus grande flexibilité quant au recours des experts en sinistre par les assureurs.

Rappelons à ce sujet que le Québec est la seule province où cette certification est requise. Il est donc primordial de bien l'encadrer, car une trop grande rigidité nuit à la protection du public. Bien que nous estimions qu'à terme le ministère devrait faire une réflexion sur la pertinence d'être la seule province à exiger une certification pour les experts en sinistre, l'adoption de l'article 137 du projet de loi demeure indispensable à nos yeux et s'inscrit dans un objectif plus large d'adaptation aux changements climatiques.

Pénalités administratives et pouvoirs du Tribunal administratif des marchés financiers (TAMF)

La solidité du secteur financier repose sur la confiance du public. Un cadre législatif clair, cohérent et d'application prévisible en est une base essentielle. Elle permet aux consommateurs de bien comprendre leurs droits et obligations et aux autres acteurs de l'industrie d'évoluer dans un environnement plus prévisible.

Les articles 82 et suivants du projet de loi ont l'objectif louable de vouloir uniformiser le régime de sanctions des différentes lois sur le secteur financier. Quelques caractéristiques notables se démarquent : toute personne, et non seulement l'AMF, pourrait déposer une plainte au TAMF ; les pénalités s'appliqueraient à toute contravention et à ses règlements, sans faire de distinction entre les différents types d'actes répréhensibles ; la pénalité maximale est substantiellement augmentée à 2 millions \$ et serait cumulable sur une base journalière.

Bien que l'uniformisation du régime de sanctions à l'ensemble des lois du secteur financier est souhaitable, sa forme proposée introduit une composante importante d'imprévisibilité découlant de la combinaison des caractéristiques du régime de sanction qu'il propose. Par exemple, au Québec, la *Loi sur les institutions de dépôt et la protection des dépôts*, et la *Loi sur les assureurs* comportent déjà des dispositions sur le cumul journalier des sanctions, mais celles-ci visent uniquement des contraventions à des articles de loi spécifique, auxquels sont liés des montants proportionnels à leur gravité. Le régime équivalent au niveau fédéral, qui s'applique aux banques à charte, fait des distinctions entre les types d'actes répréhensibles et vient plafonner les montants pouvant être cumulés de façon journalière à 25 000 \$.

Tel que rédigé dans le projet de loi 92, le cumul journalier de la pénalité maximale de 2 millions \$

s'appliquerait à tout acte répréhensible, sans distinction par rapport à la gravité de l'acte. Il en résulte une possibilité de sanctions pécuniaires démesurées par rapport à la nature de la contravention à la loi et un déséquilibre important en comparaison au régime fédéral, qui intègre davantage de nuances pratiques sans limiter la protection des consommateurs et les possibilités de recours pour ceux-ci. D'un point de vue financier, cela signifie que les institutions financières québécoises devront comptabiliser davantage de provisions pour pertes pour en pallier l'impact éventuel. Cela créera un désavantage clair par rapport aux institutions à charte fédérale. Le secteur financier québécois s'en verrait pénalisé sans aucun bénéfice additionnel pour la protection du public ou l'intégrité du système.

Par souci de prévisibilité et d'équilibre, les dispositions du régime de sanction proposé dans le projet de loi 92 devraient être précisées. La Commission pourrait notamment étudier la possibilité de distinguer spécifiquement les différents types d'infractions, d'ajouter une dimension de proportionnalité au montant maximal applicable et d'éviter que la récurrence journalière ouvre la porte à des pénalités qui s'avèreraient disproportionnées. L'objectif visant à renforcer la confiance du public et à faciliter l'application des lois serait tout aussi atteint.

Conclusion

Nous remercions les membres de la Commission des finances publiques de porter attention à nos commentaires dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 92. Nous sommes pleinement conscients du travail qu'un tel projet de loi représente pour le ministère des Finances et espérons que nos commentaires seront pris en compte pour la suite des travaux. L'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec pourront toujours compter sur l'apport du Mouvement Desjardins dans l'élaboration des politiques publiques qui concernent ses activités et son rôle d'acteur socio-économique.
