



Montréal, le 25 octobre 2011

PAR COURRIEL

Monsieur Dany Henley  
Secrétaire de la Commission des  
finances publiques  
Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires  
3<sup>e</sup> étage, Bureau 3.15  
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet: **Projet de loi n° 7,  
Loi modifiant diverses dispositions  
législatives concernant le secteur  
financier – Art. 17**

Monsieur Henley,

En réponse à la demande de M. François Rebello, député de La Prairie, qui s'est adressé à nous pour savoir si la Chambre de la sécurité financière avait un point de vue à exprimer au sujet des dispositions du Projet de loi 7, nous avons préparé certains commentaires concernant l'article 17 de ce Projet de loi, qui vise à remplacer les articles 115 et 115.1 (non en vigueur) de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers (LDPSF)*, ainsi qu'un texte d'article 115 remanié (**le nouvel article 115**) qui est censé faire l'objet d'un papillon.

Nous vous faisons parvenir ces commentaires afin que l'ensemble des membres de la Commission des finances publiques puissent en prendre connaissance.

Les dispositions des articles 115 à 115.9 qu'il est proposé d'édicter en remplacement des dispositions actuelles de la LDPSF, confèrent au BDR le pouvoir de prendre des mesures d'application contre les cabinets, leurs administrateurs et dirigeants dans certaines circonstances, afin de protéger le public. Par ailleurs, on y introduit un pouvoir d'agir en matière disciplinaire à l'égard des représentants. Les mesures relevant d'une compétence disciplinaire sur les représentants appellent pour nous certaines réserves. Elles devraient tout au moins faire l'objet d'une étude plus approfondie avant d'être soumises à l'Assemblée et la Chambre estime conséquemment qu'elles devraient être retirées du Projet de loi pour l'instant, ou être modifiées de manière à assurer la complémentarité des compétences BDR et de celles de la Chambre.

Voici les motifs qui nous amènent à cette conclusion.

### **Les réserves de la Chambre**

Même si les nouvelles dispositions des articles 115 à 115.9 peuvent poursuivre certains objectifs de politique réglementaire qui sont en principe valables – notamment : la recherche de flexibilité pour l’Autorité, la cohérence de son action au près du BDR autant en valeurs mobilières que dans les disciplines de sécurité financière, la rapidité dans l’exercice de ses recours, éviter les recours discordants à l’initiative de l’Autorité et d’un autre organisme compétent contre un même réglementé, etc. – l’analyse du texte de cet article démontre au contraire que dans les faits, il déjoue ces objectifs et soulève des enjeux fondamentaux importants qui sont contraires à l’économie de la LDPSF.

Ces enjeux, confirmés par une étude réalisée par la syndique de la Chambre, résident dans le fait que le nouvel article 115 aurait pour effet de :

- **Mettre en péril la complémentarité de l’AMF et de la Chambre ;**
- **Engendrer des inefficiences sans générer de bénéfices réels au public justiciable; et**
- **Assimiler le BDR au Comité de discipline.**

### **Mettre en péril la complémentarité de l’AMF et de la Chambre**

Le nouvel article 115 LDPSF viendrait faciliter l’introduction des dossiers au BDR conformément à un processus qui est en concurrence avec celui de la Chambre et qui aura ainsi pour effet de priver le représentant du mécanisme de justice par les pairs (depuis longtemps reconnu par les tribunaux de droit commun) que lui promet la LDPSF devant le Comité de discipline.

L’efficacité de ce mécanisme spécialisé, caractéristique d’un organisme d’autoréglementation comme le nôtre, est pourtant reconnue parce qu’il repose sur l’expertise et le jugement de personnes qui sont bien au fait des pratiques quotidiennes de leur secteur de l’industrie.

Par ailleurs, le nouvel article donnerait à l’Autorité le pouvoir de saisir par préséance le BDR d’infractions déontologiques commises par un représentant certifié dans une discipline de sécurité financière, un rôle qui est déjà assumé par le syndic de la Chambre.

La préséance de ce recours devant le BDR empêcherait le syndic de la Chambre de déposer ou de faire instruire des plaintes disciplinaires devant le Comité de discipline et par conséquent, d’exercer la liberté d’action et les marges d’appréciation et de discrétion que lui réserve la LDPSF. Elle subordonnerait l’action du syndic à la décision de l’Autorité

de prendre des procédures devant le BDR contre un représentant et ce, que l'Autorité agisse ou non en même temps contre le cabinet auquel ce membre est rattaché.

De plus, ce recours priverait l'AMF de la possibilité de demander au BDR de radier ou révoquer, suspendre ou assortir de restrictions ou de conditions l'inscription ou le certificat d'un représentant, si le syndic dépose une plainte contre le représentant concerné, allant ainsi totalement à l'encontre de l'objectif visé qui est de mieux protéger le public.

La mesure proposée prévoit un délai de dix jours pour que l'AMF avise le syndic de la Chambre de sa décision d'introduire ou non une demande auprès du BDR, ce qui est incompatible avec une mesure d'urgence requise pour protéger le public. En effet, il serait possible à l'intérieur de ces délais, de demander au Comité de discipline, de radier provisoirement le représentant. Nous ne croyons pas que cette mesure protège le public, au contraire.

En outre, le libellé proposé est susceptible de causer de nombreuses difficultés d'interprétation. En effet, le deuxième paragraphe de la modification proposée se lit comme suit :

*« L'Autorité ne peut introduire une demande auprès du Bureau à l'égard d'un représentant si le syndic d'une chambre a déjà porté la plainte devant le comité de discipline lorsqu'elle concerne la même infraction. »*

Ici, nous voyons facilement poindre un débat autour de l'interprétation de « même infraction ». En effet, les mêmes faits peuvent être générateurs de différentes infractions.

De plus, la faculté accordée à l'Autorité d'imposer sa substitution à la Chambre nous apparaît aller trop loin, car elle crée de la duplication par rapport à la procédure déjà prévue à la LDPSF, qui permet à un citoyen de faire une dénonciation et d'amener le syndic de la Chambre à enquêter à ce sujet et éventuellement, à initier des procédures disciplinaires contre le représentant concerné (art. 329 LDPSF).

Elle procède d'une approche trop dogmatique de priorisation du BDR sur le Comité de discipline, et de l'action de l'Autorité sur celle du syndic, lorsqu'un représentant et une matière du ressort de ce Comité sont concernés. Malheureusement, cette approche nous semble faire totalement abstraction d'une préoccupation qui voudrait normalement remettre l'initiative d'agir pour protéger le public entre les mains de l'agent administratif qui est en meilleure position de ce faire dans les circonstances.

Toute présomption voulant que le BDR soit nécessairement en meilleure position de traiter les affaires complexes est à notre avis injustifiée. Les tribunaux de droit commun témoignent de leur déférence au régime disciplinaire d'organismes spécialisés, propre à l'autorégulation, autant qu'au régime du BDR. C'est le cas de la Chambre. De plus, le

syndic de la Chambre dispose de ressources et de l'expertise requise pour traiter un grand nombre de dossiers d'enquête et disciplinaires, du plus simple au plus complexe.

Lorsque l'ensemble de ces implications sont prises en compte avec le fait que les nouvelles dispositions des articles 115 à 115.9 LDPSF permettraient également au syndic de la Chambre de s'adresser lui-même au BDR sujet à l'approbation préalable de l'Autorité, on en arrive au constat que finalement, ces nouvelles dispositions permettraient au syndic de prendre toutes ses procédures disciplinaires devant le BDR – rendant ainsi le comité de discipline totalement inutile – et qu'elles permettraient à l'Autorité de prendre toutes ses procédures disciplinaires devant le BDR – rendant ainsi l'institution du syndic de la Chambre toute aussi inutile.

On est donc très loin d'une mesure qui soit en harmonie avec le reste des dispositions de la LDPSF, ce qui nous amène à nous interroger sur les motifs qui, à ce moment-ci, justifieraient une telle réforme en profondeur.

Mentionnons cependant que nous sommes d'accord avec la nécessité que, dans certaines circonstances, l'AMF dispose des moyens nécessaires pour demander au BDR de retirer les droits conférés par l'inscription, de les suspendre ou assortir leur exercice de restrictions ou de conditions, lorsqu'une personne inscrite ne respecte pas les dispositions non seulement de la LVM mais aussi celle de la LDPSF ou de ses règlements ou que la protection du public l'exige. Toutefois, nous sommes d'avis que cette intervention de l'AMF devrait être limitée aux demandes de mesures conservatoires comme les ordonnances de blocage. De plus, ces ordonnances relatives à l'inscription devraient être limitées dans le temps. Le syndic pourrait ensuite prendre la relève du dossier et décider de l'opportunité de déposer une plainte disciplinaire contre le représentant concerné. Le cas échéant, ce dernier serait alors jugé par ses pairs et le respect des règles de justice naturelle serait assuré.

### **Engendrer des inefficiences sans générer de bénéfices réels au public justiciable**

Les dispositions proposées auraient l'effet de dédoubler les structures de justice disciplinaire ayant compétence sur un même représentant en fonction d'un même événement. Le nouvel article 115 LDPSF présuppose que tant l'Autorité que la Chambre pourront / devront mener une enquête à l'issue de laquelle un seul des deux organismes pourrait intervenir auprès du BDR ou du Comité de discipline.

Cette solution promet forcément de nombreux dédoublements de coûts, de sérieux problèmes d'application pour les poursuivants, et une grande confusion pour les justiciables et les adjudicateurs :

- est-ce l'Autorité qui prend le recours, ou est-ce le syndic de la Chambre ?
- va-t-on au BDR ou au Comité de discipline ?

- alors que sans rien enlever à l'Autorité, la Chambre est souvent en position d'agir en premier; le syndic peut alors s'adresser au Comité de discipline pour le représentant avant que l'Autorité ne soit prête à le faire au BDR pour le cabinet; lorsque l'Autorité sera prête à le faire, est-ce à dire qu'elle pourrait évacuer les démarches du syndic pour reprendre l'ensemble du dossier devant le BDR ?
- veut-on permettre ou interdire des recours concurrents répartissant les chefs de plainte pouvant être pris contre le représentant pour un même événement, i.e. certains chefs par le syndic devant notre Comité, et certains autres par l'Autorité devant le BDR ?
- le syndic devrait systématiquement vérifier si l'Autorité a ouvert une enquête, si elle a l'intention d'en ouvrir une à l'égard du représentant, ou si elle a l'intention de déposer des procédures devant le BDR; inversement, l'Autorité devrait procéder à ces mêmes vérifications auprès du syndic avant d'entreprendre quelque démarche que ce soit au BDR;
- concrètement, l'Autorité et le syndic devraient attendre que l'un et l'autre aient respectivement complété leur enquête et qu'ils aient pris la décision d'entreprendre ou non des procédures contre le représentant; créer une telle relation d'interdépendance, qui exporterait les risques d'opérations d'un organisme à l'autre, ne serait-il pas très dangereux, tout particulièrement en matière disciplinaire ?
- mais encore, ces vérifications entraîneraient des délais; par exemple, dans les cas où non seulement le représentant est dans la mire de l'Autorité mais également le cabinet pour le compte duquel il agit, le syndic ne pourrait déposer une plainte disciplinaire contre un représentant si l'Autorité a fait part de son intention de le poursuivre devant le BDR, et il devrait en plus attendre l'issue de l'enquête de l'Autorité à l'égard du cabinet; systématiser ce genre de délais avant que des procédures ne soient signifiées contre le représentant ou le cabinet exposerait notre processus disciplinaire à des risques accrus d'arrêt des procédures basés sur les Chartes.

En somme, les nouveaux articles 115 à 115.9 LDPSF auraient pour effet d'augmenter les risques de tous ordres entre la Chambre et l'Autorité quant à l'initiative ou l'administration d'un recours, avec pour effet de ralentir ou d'insécuriser l'administration de justice disciplinaire par la Chambre. C'est le contraire de ce qu'on recherche, nous semble-t-il.

### **Assimiler le BDR au Comité de discipline**

Les mesures que préconisent le nouvel article 115 LDPSF assimileraient le syndic à l'Autorité et le BDR au Comité de discipline, alors que leurs processus et mécanismes d'adjudication respectifs sont très différents. Elles feraient abstraction des différences

structurelles entre les régimes disciplinaires du BDR et du Comité de discipline. Par exemple :

- les règles de procédures et de preuve diffèrent devant les deux forums;
- le BDR ne dispose pas du même éventail de sanctions que le Comité de discipline pour assurer la protection du public en tenant compte de la dissuasion individuelle et collective; et
- le fardeau de la preuve pour établir une infraction disciplinaire n'est pas le même que celui qui incombe aux parties devant le BDR.

Présentement, les recours disciplinaires du syndic de la Chambre en vertu de la LDPSF ne peuvent être initiés qu'au terme d'un processus d'enquête qui offre des garanties d'équité procédurale étendues à la personne physique contre laquelle il est intenté.

Les nouvelles dispositions des articles 115 à 115.9 LDPSF viendraient faciliter l'introduction des dossiers au BDR sans nécessairement offrir des garanties procédurales équivalentes. En effet, les mesures que préconisent les dispositions proposées faciliteraient l'introduction des dossiers au BDR conformément à la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* (Titre IV, chapitre II) un processus quasi-judiciaire qui exige, certes d'offrir à la personne concernée par une décision défavorable d'être entendue (art 115.8), mais qui prévoit aussi, « *dans les cas où un motif impérieux le requiert* », la prise d'une décision sans audition préalable.

Enfin, les différences procédurales entre le BDR et le comité de discipline, pourraient pour une même infraction, engendrer des décisions et une jurisprudence divergentes.

### **Recommandations**

Pour nous, il serait préférable de privilégier une collaboration administrative orchestrée afin de pouvoir mieux répondre aux méga-problèmes de style Norbourg ou iForum, où des mesures disciplinaires inter-reliées et quasiment indissociables doivent être prises autant contre le cabinet que les représentants.

Pour y parvenir, un protocole de collaboration formel entre la Chambre et l'Autorité présenterait moins d'inconvénients que les modifications proposées par l'article 17 du Projet de loi. Dans ce protocole, on pourrait définir administrativement des paramètres de concertation qui seraient plus souples (sur la communication de preuves par exemple) et qui amélioreraient la performance des mécanismes disciplinaires en présence plutôt que de créer des chevauchements.

C'est justement pour prévenir plusieurs des difficultés potentielles décrites ci-dessus que la Chambre fait valoir depuis longtemps qu'il faut renouveler son modèle

d'autoréglementation pour l'aligner sur celui des organismes d'autoréglementation (**OAR**) en valeurs mobilières tout en lui maintenant sa multidisciplinarité, lui accorder une compétence d'encadrer la conduite des affaires des cabinets et si besoin est, lui donner des moyens d'intervention accrus, que ce soit par délégation de l'AMF ou par la LDPSF elle-même.

Ce serait évidemment plus efficace et plus simple : comme pour les OAR en valeurs mobilières, tous les réglementés se retrouveraient devant le comité de discipline de la Chambre en première instance, et devant le BDR en révision. L'Autorité pourrait continuer d'initier des recours ou intervenir dans tous ces forums si elle le désire et donc, on ne la priverait de rien et on ne multiplierait pas les risques de conflits de compétence ou de décisions contradictoires. Il est aussi certain que cette solution accommoderait bien mieux le fait que souvent, le membre de la Chambre qui est traduit en discipline est aussi le propriétaire du cabinet.

Veillez agréer, Monsieur le secrétaire de la Commission, l'expression de nos salutations,

Le président et chef de la direction,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Luc Labelle', written in a cursive style.

Luc Labelle, M.Sc.

**ANNEXE****Textes auxquels se réfère la Chambre dans sa lettre de commentaires**

<b><u>Disposition actuelle de la LDPSF</u></b>	<b><u>Nouvel Art. 115 LDPSF proposé par l'art. 17 du P.L. 7</u></b>	<b><u>Article proposé par l'Autorité des marchés financiers (4 octobre 2011)</u></b>
<p>115. L'Autorité peut, lorsqu'elle estime qu'un cabinet ne respecte pas les dispositions de la présente loi ou de ses règlements, ou que la protection du public l'exige, demander au Bureau de décision et de révision de radier son inscription, de la suspendre ou de l'assortir de restrictions ou de conditions. Elle peut, en plus, demander au Bureau d'imposer au cabinet une pénalité pour un montant qui ne peut excéder 2 000 000 \$.</p> <p>Toutefois, l'Autorité peut suspendre l'inscription d'un cabinet, l'assortir de restrictions ou de conditions ou lui imposer une sanction administrative pécuniaire pour un montant qui ne peut excéder 5 000 \$, lorsque celui-ci ne respecte pas les</p>	<p>115. Le Bureau de décision et de révision, après l'établissement de faits portés à sa connaissance qui démontrent qu'un cabinet, qu'un de ses administrateurs ou dirigeants, ou qu'un représentant a, par son acte ou son omission, contrevenu ou aidé à l'accomplissement d'une contravention à une disposition de la présente loi ou de ses règlements, ou que la protection du public l'exige, peut, à l'égard du cabinet ou du représentant, selon le cas, radier ou révoquer, suspendre ou assortir de restrictions ou de conditions son inscription ou son certificat. Le Bureau peut également, dans tous les cas, imposer une pénalité administrative pour un montant qui ne peut excéder 2 000 000 \$ pour</p>	<p><b>115.</b> Le Bureau de décision et de révision peut, selon le cas, radier ou révoquer, suspendre ou assortir de restrictions ou de conditions l'inscription ou le certificat d'un cabinet ou d'un représentant lorsque l'Autorité ou le syndic d'une chambre lui démontre que ce cabinet, qu'un de ses administrateurs ou dirigeants, ou que ce représentant a, par son acte ou son omission, contrevenu ou aidé à l'accomplissement d'une contravention à une disposition de la présente loi ou de ses règlements, ou que la protection du public l'exige. Le Bureau peut également, imposer une pénalité administrative pour un montant qui ne peut excéder, pour chaque contravention, 50 000 \$ dans le cas d'un représentant et 2 000 000 \$ dans le cas d'un cabinet ou de ses administrateurs ou dirigeants.</p>

<p align="center"><b><u>Disposition actuelle de la LDPSF</u></b></p>	<p align="center"><b><u>Nouvel Art. 115 LDPSF proposé par l'art. 17 du P.L. 7</u></b></p>	<p align="center"><b><u>Article proposé par l'Autorité des marchés financiers (4 octobre 2011)</u></b></p>
<p>dispositions des articles 81, 82, 83 et 103.1 de la présente loi ou ne se conforme pas à une obligation de dépôt de document prévue par règlement. Elle peut également radier l'inscription d'un cabinet lorsque celui-ci ne respecte pas les dispositions de l'article 82 ou des articles 81, 83 ou 103.1, lorsqu'il s'agit de récidive dans ces derniers cas.</p>	<p>chaque contravention.</p> <p>Pour l'application du premier alinéa, la personne intéressée, au sens de l'article 93 de la Loi sur l'Autorité des marchés financiers (chapitre A-33.2), qui entend introduire une demande auprès du Bureau doit, au préalable, aviser l'Autorité et obtenir la confirmation que l'Autorité n'entend pas assumer elle-même la conduite de cette demande. L'Autorité informe par écrit la personne intéressée de sa décision dans les 10 jours suivant cet avis.</p>	<p>L'Autorité ne peut introduire une demande auprès du Bureau à l'égard d'un représentant si le syndic d'une chambre a déjà porté la plainte devant le comité de discipline lorsqu'elle concerne la même infraction.</p> <p>À moins d'une convention contraire, lorsque le syndic d'une chambre entend introduire une demande auprès du Bureau, il doit, au préalable, aviser l'Autorité et obtenir la confirmation que l'Autorité n'entend pas assumer elle-même la conduite de cette demande. L'Autorité informe par écrit le syndic de sa décision dans les 10 jours suivant cet avis.</p> <p>Une demande concernant un représentant ne peut être introduite auprès du Bureau que si une demande concernant le cabinet pour le compte duquel il agit est aussi introduite.</p>