



Association canadienne
des compagnies d'assurances
de personnes inc.

Canadian Life
and Health Insurance
Association Inc.

Montréal, le 9 mars 2012

Me Anne-Marie Beaudoin
Secrétaire générale
Autorité des marchés financiers
800, square Victoria, 22^e étage
C.P. 246, tour de la Bourse
Montréal (Québec) H4Z 1G3

Objet : Consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers

Madame,

Nous apprécions l'opportunité qui nous est offerte de commenter sur les principes et orientations du Fonds d'indemnisation des services financiers établis en vertu de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*.

La *Loi sur la distribution des produits et services financiers* tient les cabinets (les représentants autonomes et les sociétés autonomes) responsables de leurs manquements et de ceux de leurs représentants à leurs obligations, leurs erreurs, leurs mauvais conseils et leur négligence dans l'exercice de leurs fonctions et les obligent à souscrire à une assurance responsabilité professionnelle.

La loi les oblige aussi à participer à un Fonds d'indemnisation contre les fraudes, manœuvres dolosives et détournement de fonds. Les courtiers en épargne collective régis par la *Loi sur les valeurs mobilières* doivent également participer au Fonds.

Depuis 2004, le Fonds a versé 45,336 238 \$ en prestations à des consommateurs de produits et services financiers selon le Rapport annuel 2010-2011 de l'AMF. Cependant pour la seule année 2007-2008, les prestations ont atteint 31,813 599.16 \$, selon le Guide de référence préparé par l'AMF pour la présente consultation et ce, sans compter les pertes des consommateurs qui ont été comblées selon d'autres sources, parce que la garantie du Fonds n'était pas applicable. On se rappellera notamment les dossiers Triglobal, Mount Real et Norbourg qui ont été à l'origine de la situation.

1001, boul. de Maisonneuve o.
Bureau 630
Montréal (Québec)
H3A 3C8

Tél.: (514) 845-9004
Fax: (514) 845-6182
www.accap.ca

Toronto

• Montréal

1001 de Maisonneuve Blvd W.
Suite 630
Montreal, Quebec
H3A 3C8

Tel: (514) 845-9004
Fax: (514) 845-6182
www.clhia.ca

• Ottawa

La place de l'indemnisation contre la fraude dans l'ensemble des mesures visant à assurer la protection des consommateurs de produits et services financiers (enjeux 1, 2 et 6).

Dans le Guide de référence préparé pour la présente consultation, l'AMF fait l'inventaire des mécanismes de protection des consommateurs du secteur financier au Québec. Nous reprendrons ces mécanismes pour chacun des participants aux marchés financiers : les manufacturiers, les distributeurs et les consommateurs.

- **Les manufacturiers**

Les assureurs de personnes participent à Assuris qui est une société d'indemnisation des clients qui subiraient des pertes provoquées par l'insolvabilité d'un assureur participant. L'insolvabilité d'un assureur participant pourrait résulter d'une fraude et serait couverte.

Toutefois, les situations où un assureur pourrait être tenu responsable de la fraude d'un distributeur, sont limitées : si un représentant ne transmettait pas une prime ou une prestation qu'il est chargé d'acheminer ou, si l'assureur est inscrit à titre de cabinet, s'il peut être tenu responsable de la fraude d'un de ses représentants dans des situations bien précises¹.

De même, il pourrait être responsable s'il permettait que ses produits soient distribués par un représentant qui n'est pas titulaire d'un certificat délivré par l'AMF. L'ACCAP a mis en place une [Ligne directrice sur la sélection des agents et la déclaration des irrégularités](#) pour aider les assureurs à créer et à maintenir un système de sélection et de contrôle de ses représentants.

Dans le domaine des valeurs mobilières, la distinction entre un manufacturier et un distributeur est moins nette. Il n'y a qu'à se référer à la faillite de Norbourg qui résultait de la faillite d'une entreprise qui était à la fois un gestionnaire de fonds d'investissement et un courtier en épargne collective. Il est à noter que le gestionnaire de fonds d'investissement n'était pas soumis à la réglementation et qu'encore aujourd'hui, il n'est pas obligé de participer à un fonds d'indemnisation.

- **Les distributeurs**

Tant les cabinets en assurances de personnes que les courtiers en épargne collective sont tenus de souscrire une assurance de responsabilité professionnelle et de participer à un fonds d'indemnisation contre la fraude, les manœuvres dolosives et les détournements de fonds.

¹ Au cours de l'année 2011, au moins trois décisions ont été rendues dans lesquelles les tribunaux ont réitéré les critères requis pour que la responsabilité extracontractuelle des mandants, par exemple les cabinets, soit retenue en cas de fraude. (cf. *Patenaude c. Caisse populaire Desjardins de Ville-Émard*; *Teolis c. Iacono*; *Laporte c. 3463192 Canada inc.*)

Pour qu'il y ait indemnisation par le Fonds, les conditions suivantes doivent être remplies :

- 1) Les produits financiers visés sont conformes à ceux que le représentant peut légalement offrir dans les limites de son certificat.
- 2) Les agissements sont commis par des représentants qui cotisent au Fonds d'indemnisation, c'est-à-dire par des représentants encadrés par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* ou par des représentants en épargne collective ou en plans de bourses d'études encadrés par la *Loi sur les valeurs mobilières*. Les courtiers en placement ainsi que les gestionnaires de fonds ne sont pas couverts.
- 3) Les agissements reprochés correspondent à une fraude, à une manœuvre dolosive ou à un détournement de fonds, bref aux agissements intentionnels. Les manquements aux obligations, les erreurs, les mauvais conseils ou la négligence sont couverts par l'assurance responsabilité professionnelle que les représentants sont tenus de détenir.

L'indemnisation par le Fonds devrait continuer à ne porter que sur les pertes causées par des cabinets et des représentants inscrits auprès de l'AMF et que sur des activités reliées à la vente de produits et services règlementés que le cabinet ou le représentant ont le droit de vendre, selon les conditions de leur inscription.

- **Les consommateurs**

Les consommateurs doivent assumer une part de responsabilité pour les produits et services financiers qu'ils achètent.

Comme ces produits et services sont très variés, tout consommateur devrait s'informer sur le type de produits ou services dont il veut faire l'acquisition, il devrait se renseigner au préalable sur le cabinet et le représentant avec qui il fait affaires et il devrait être attentif aux comportements suspects ou anormaux qui devraient lui mettre la puce à l'oreille.

L'encadrement par l'AMF du signalement des comportements suspects ou anormaux constatés par un consommateur est une mesure additionnelle qui pourrait être mise en place en matière de prévention de la fraude. De plus, la promotion auprès du consommateur de l'utilisation du système de traitement des plaintes et de règlement des différends décrits à la section 2.1 du Guide de référence préparé pour la présente consultation avant toute démarche auprès du Fonds d'indemnisation pourrait avoir pour effet de diminuer le nombre de réclamations devant être traitées par le fonds.

Bien que le consommateur doive continuer à conserver une part de responsabilité pour les pertes qu'il encourt, il ne devrait pas se voir retirer son droit d'être indemnisé à moins qu'il ne soit démontré qu'il a participé à la fraude ou qu'il aurait dû en avoir connaissance.

- **Le renforcement de l'éducation et de la prévention**

Plutôt qu'une bonification du régime d'indemnisation, c'est un renforcement des mesures d'éducation des consommateurs et des mesures de prévention de la fraude qu'il faut privilégier.

Et c'est l'Autorité des marchés financiers, à titre de régulateur intégré, qui est la mieux placée pour agir.

Nous saluons les efforts déployés au cours des dernières années par l'AMF afin d'éduquer davantage les consommateurs en matière financière. Ainsi les modifications apportées au site internet de l'AMF et les initiatives récentes en matière de littératie financière constituent un pas dans la bonne direction. Nous croyons qu'il y a lieu de continuer et d'intensifier ces efforts afin de rejoindre le plus grand nombre possible de consommateurs dans un langage qui leur est accessible. L'AMF doit continuer d'assumer un rôle de leader à cet égard.

Au niveau des mesures de prévention de la fraude, l'AMF est la plus en mesure d'assurer une surveillance sur place pour déceler des situations et des pratiques susceptibles de dégénérer en conduite frauduleuse; de proposer ensuite des modifications législatives et réglementaires pour encadrer les opérations des cabinets ou courtiers et de leurs représentants; et de poursuivre les contrevenants, ce que l'AMF a entrepris avec un total de 1201 personnes sanctionnées en 2011 pour un montant total d'amendes, de pénalités et de sanctions de 5 628 087\$ selon les chiffres publiés par l'Autorité le 29 février dernier. Elle doit continuer.

L'objectif fondamental poursuivi par l'indemnisation (enjeux 3 et 4)

L'objectif de l'indemnisation ne devrait pas être de tout indemniser. Une indemnisation maximale devrait être déterminée. Cette indemnisation devrait être établie en fonction des petits épargnants et la limite de 200 000 \$ actuelle peut se rapprocher de la couverture de l'Assurance-dépôts ou celle d'Assuris.

Toutefois, la couverture de l'Assurance-dépôts ou celle d'Assuris se rapporte à l'insolvabilité de l'entreprise alors que le Fonds d'indemnisation contre la fraude mis en place par l'AMF indemnise les réclamants sans égard à la situation financière du responsable de la fraude. L'intérêt pour le consommateur de présenter une réclamation au Fonds d'indemnisation, s'il ne peut être indemnisé selon le processus de traitement des plaintes et des règlements à l'amiable des différends, est qu'il peut bénéficier d'un système de réclamation simplifié et sans frais, pouvant l'indemniser jusqu'à concurrence de la couverture du Fonds.

De plus, si le consommateur a subi une perte supérieure à la limite de 200 000 \$, il conserve son droit de poursuivre le représentant et dans certains cas le cabinet auquel il est

rattaché si une **faute** a été commise par le représentant dans l'exercice de ses fonctions² ou, dans le cas d'une fraude, dans les circonstances où la responsabilité extracontractuelle d'un cabinet serait retenue. Il peut aussi poursuivre l'assureur si la fraude est reliée à la remise d'une prime ou d'une prestation³. Le Fonds, pour sa part, peut tenter de récupérer les sommes qu'il a versées.

En épargne collective, la situation au Québec est semblable, sauf qu'il n'y a pas d'équivalent à l'article 102 de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*. Toutefois, si la couverture de la Corporation de protection des investisseurs (CPI), qui relève de l'ACFM était obligatoire au Québec, la couverture maximale de 1 million de dollars par compte pourrait s'appliquer en cas d'insolvabilité du courtier.

Nous croyons que, dans l'ensemble, le système d'indemnisation à l'égard de la fraude commise par un distributeur est adéquat : il protège les petits épargnants avec sa limite de 200 000\$ et son accès simplifié et sans frais; pour les autres épargnants, ils conservent leurs recours au-delà de la limite fixée par le fonds. Si on envisageait un système d'indemnisation basé sur l'insolvabilité des distributeurs, on devrait examiner cette possibilité tant pour les cabinets régis par la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* que pour les courtiers en épargne collective régis par la *Loi sur les valeurs mobilières*.

La gestion des mécanismes d'indemnisation des victimes de fraudes financières (enjeu 5)

Aussi longtemps que l'indemnisation sera basée sur la fraude plutôt que sur l'insolvabilité du distributeur, nous croyons que la gouvernance actuelle du Fonds d'indemnisation pourrait être maintenue; en effet, à titre de régulateur intégré, l'AMF est la mieux placée pour gérer la situation dans un contexte de multidisciplinarité.

Financement du Fonds d'indemnisation et mesures d'atténuation des coûts (enjeu 7)

Nous croyons que le renforcement par l'AMF des mesures d'éducation des consommateurs ainsi que des mesures de prévention de la fraude, pourrait conserver dans des limites raisonnables, les réclamations au Fonds et, par conséquent, les indemnités à verser.

Veillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments distingués.


Yves Millette
Vice-président principal, Affaires québécoises

² Article 80 de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*

³ Article 102 de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*