

Le 2 mars 2012

Me Anne-Marie Beaudoin
Secrétaire de l'Autorité des marchés financiers
Tour de la Bourse
800 Square Victoria
Montréal (Qué.) H4Z 1G3

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

Introduction

Dans le cadre de la consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers publiée dans le Bulletin de l'Autorité des marchés financiers du 9 décembre 2011, la Chambre désire premièrement réitérer la nécessité de l'existence du Fonds d'indemnisation et l'importance de celui-ci pour la protection des consommateurs et leur confiance envers l'industrie des services financiers. De plus, la Chambre désire apporter les commentaires suivants :

Enjeu 3 L'objectif fondamental poursuivi par l'indemnisation

Q7 *Le montant maximal de l'indemnité, actuellement de 200 000 \$, devrait-il être revu à la hausse? À la baisse?*

Tel que mentionné par l'Autorité: « L'indemnisation constitue ainsi le dernier rempart du régime de protection des consommateurs de produits et services financiers. », le montant maximal de l'indemnité ne devrait certainement pas être revu à la baisse. Il faudrait éviter de diminuer les protections auxquelles le consommateur a actuellement droit.

Depuis les 10 dernières années, selon les données fournies par l'AMF, le montant maximal de 200 000 \$ couvre 95 % des réclamations. Il faudrait s'assurer, pour les années futures, que cette limite maximale couvre toujours la majorité des réclamations.

Enjeu 4 L'approche à l'égard de l'indemnisation des consommateurs

Q8. *La spécificité québécoise en matière d'indemnisation devrait-elle être maintenue? Serait-il, au contraire, souhaitable d'opter pour un système plus harmonisé avec les pratiques observées à l'extérieur du Québec ?*

Dans les autres provinces canadiennes, il n'existe pas de mécanisme particulier d'indemnisation concernant la fraude. La protection instaurée au Québec par le Fonds d'indemnisation doit être maintenue et ne pas être diminuée au niveau de la protection du consommateur. Le principe d'harmonisation avec le reste du Canada ne devrait pas se faire au détriment de la protection du consommateur. Si l'harmonisation diminue la protection des consommateurs, celle-ci n'est pas souhaitable.

Le système actuel a fait ses preuves en indemnisant les consommateurs victimes, par exemple, des « Loyalists » et de « Norbourg ». Le Fonds s'est donc avéré fort utile et essentiel pour ces consommateurs.

Q9. *L'adoption d'un système d'indemnisation basé sur l'insolvabilité des entreprises pourrait-elle constituer une façon d'offrir une protection élargie aux consommateurs? Un système d'indemnisation basé sur la solvabilité permettrait-il d'établir un meilleur équilibre entre le degré de couverture et les coûts ?*

Le système actuel permet au consommateur victime de fraude de déposer une réclamation via un processus administratif simple et gratuit, et d'être indemnisé si les conditions sont remplies. Un système d'indemnisation basé sur l'insolvabilité obligerait les consommateurs à judiciairiser leur dossier en poursuivant l'entreprise ou l'individu responsable de la fraude, ce qui complexifierait le processus pour le consommateur en augmentant les coûts et les délais, sans par ailleurs, augmenter réellement sa protection. Il faut également mentionner que les coûts de la judiciarisation sont également lourds pour l'industrie.

Comme le précise le document de consultation¹, les recours en subrogation entrepris par l'AMF permettent de récupérer seulement 6% des indemnités versées aux consommateurs par le Fonds d'indemnisation. Les entreprises ou les individus poursuivis pour fraude sont souvent insolubles. D'obliger les consommateurs à utiliser les tribunaux ne semblent pas être une approche qui améliore l'administration de la justice, au contraire.

Les règles actuelles d'indemnisation n'obligent pas le consommateur à exercer au préalable un recours devant les tribunaux pour obtenir un dédommagement. Cet avantage contribue à rehausser la confiance du consommateur envers le Fonds d'indemnisation. La Chambre considère que l'AMF doit continuer à statuer sur l'admissibilité d'une réclamation que l'auteur de l'acte ait été ou non poursuivi ou condamné.

Enjeu 5	La responsabilité de la gestion des mécanismes d'indemnisation des victimes de fraudes financières
----------------	---

Q10. *La gouvernance actuelle du Fonds d'indemnisation, qui est administré à titre de patrimoine distinct au sein de l'Autorité, devrait-elle être revue?*

¹ Page 57 du Guide de référence- Les mécanismes de protection, Consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers au Québec, AMF, novembre 2011.

Q11. Dans l'affirmative, qui serait mieux placé que l'Autorité pour exercer le devoir de fiduciaire? Des cotisants au Fonds d'indemnisation? Des consommateurs? Y aurait-il un risque de conflits d'intérêts si des cotisants ou des consommateurs décidaient des réclamations?

Q12. Un tribunal ou un arbitre limiterait-il ces risques de conflits? Cette indépendance accrue aurait-elle un impact sur la simplicité du processus d'indemnisation pour le consommateur?

L'AMF est bien placé pour assumer le rôle de fiduciaire du Fonds. Les états financiers sont publics et le Vérificateur général du Québec procède à l'audit. De par son expertise, l'AMF et son personnel sont également bien placés pour gérer le Fonds d'indemnisation et décider de l'admissibilité des réclamations. Toutefois, comme la transparence est essentielle pour assurer la confiance du public, des mécanismes pourraient être mis en place pour améliorer la transparence et la reddition de compte envers le public, ce qui semble manquer.

Voici quelques pistes de solutions :

- Un rapport plus détaillé des activités concernant le Fonds d'indemnisation devrait être publié annuellement;
- Formation d'un comité d'indemnisation²: Actuellement la décision du directeur de l'indemnisation est finale et sans appel. Sans ajouter un lourd processus d'appel, un comité de révision pourrait être mis en place pour revoir une décision de refus (qu'il soit partiel ou total). Un comité d'indemnisation composé de trois personnes pourrait être constitué. Ce comité pourrait être composé du directeur de l'indemnisation de l'AMF accompagné par deux personnes externes et indépendantes, nommées, par exemple, par le ministre des Finances. La création de ce comité d'indemnisation éviterait que le personnel de l'AMF soit le seul juge de la décision d'indemniser ou non le consommateur;
- De plus, il serait intéressant de préciser, de façon réglementaire, que les décisions du directeur de l'indemnisation et du Comité d'indemnisation soient écrites, motivées et publiques. Chacune des décisions du Comité d'indemnisation seraient rendues à la majorité et signées par les membres du comité³;
- Les décisions étant finales, il faudrait minimalement prévoir, au niveau réglementaire, que les décisions puissent être revues par le directeur de l'indemnisation et par le Comité d'indemnisation si, par exemple, des faits nouveaux surgissent dans le dossier⁴.

² Des comités d'indemnisation existent dans divers ordres professionnels, tel que le Barreau ou la Chambre des notaires et également au sein de l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec

³ Voir l'article 12 du *Règlement sur le fonds d'indemnisation et la fixation de la prime d'assurance responsabilité professionnelle (R.R.Q., c. C-73.2, r.5)*, de l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec.

⁴ Voir l'article 8 du *Règlement sur le fonds d'indemnisation et la fixation de la prime d'assurance responsabilité professionnelle (R.R.Q., c. C-73.2, r.5)*, de l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec.

La Chambre désire également réitérer que le processus d'indemnisation mis en place pour le consommateur doit demeurer un mécanisme simple. Le processus doit demeurer administratif et non judiciaire. La judiciarisation augmenterait nécessairement les coûts et les délais, ce qui n'est pas souhaitable.

Enjeu 6	Les produits, les représentants et les gestes couverts par le Fonds d'indemnisation
----------------	--

Q16. *Devrait-on limiter la couverture du fonds d'indemnisation aux agissements actuellement couverts, soit la fraude, les manoeuvres dolosives et le détournement de fonds?*

Q17. *Devrait-on, au contraire, élargir l'éventail des agissements donnant droit à une indemnisation, pour couvrir, notamment, la faute lourde, les erreurs, les omissions ou tout autre manquement?*

Q18. *Le cas échéant, quelles en seraient les conséquences? Y aurait-il, par exemple, des risques de chevauchement avec d'autres programmes d'indemnisation ou avec les régimes d'assurance de responsabilité professionnelle?*

La problématique soulevée par l'AMF à la page 54 du Guide de référence, est inquiétante pour la protection du public:

« (...) on constate une évolution dans la protection contre les manquements aux obligations : un nombre croissant d'assureurs de responsabilité professionnelle refusent de couvrir la faute lourde dans le contrat d'assurance de responsabilité professionnelle conclu avec les intermédiaires de marché.

Tout se passe donc comme si, graduellement, les assureurs réduisaient le champ d'action de l'assurance de responsabilité professionnelle, et donc diminuaient la protection dont bénéficient indirectement les consommateurs.

Comme la faute lourde ne donne pas droit à une indemnisation, on se trouve dans une situation de vide entre l'assurance de responsabilité et la fraude, ce qui place les victimes dans une situation défavorable par rapport aux autres consommateurs du secteur financier. »

Les contrats d'assurance responsabilité varient d'un assureur à un autre et certains excluent spécifiquement la faute lourde de leur couverture. Il faut éviter que le consommateur se retrouve entre un assureur privé qui refuse de couvrir la faute lourde dans son contrat d'assurance de responsabilité professionnelle et le Fonds d'indemnisation qui ne couvre pas la faute lourde. Sans préconiser un chevauchement entre les deux régimes, il faut trouver une solution pour éviter que le consommateur se retrouve exclu de deux régimes de protection. L'AMF pourrait par exemple, en utilisant son pouvoir réglementaire, imposer une clause pour inclure la faute lourde dans les contrats d'assurance responsabilité professionnelle ou modifier la couverture du Fonds d'indemnisation pour inclure la faute lourde.

Fonds d'indemnisation et distribution sans représentant

Actuellement, sous le régime de la distribution sans représentant, les consommateurs ne sont pas admissibles au Fonds d'indemnisation des services financiers. En effet, l'article 258 de la LDPSF prévoit que le Fonds d'indemnisation est affecté au paiement des indemnités payables aux victimes de fraudes, de manœuvres dolosives ou de détournements de fonds dont est responsable un cabinet, un représentant autonome ou une société autonome. Ainsi, les fraudes découlant de ventes de produits d'assurance, faites par des distributeurs, ne peuvent faire l'objet d'une réclamation auprès du Fonds d'indemnisation. C'est donc dire qu'en cas de problèmes vécus avec des distributeurs, les consommateurs devront souvent, pour trouver réparation, se tourner devant les tribunaux civils avec les coûts et les délais qui y sont tributaires.

Dans le domaine de l'assurance automobile, entre le 1^{er} octobre 2010 et le 31 décembre 2010, les primes directes souscrites pour l'assurance de remplacement atteignent près de 17M\$ dont près de 15M\$ vendus par les concessionnaires automobiles. Actuellement le Fonds d'indemnisation ne couvre pas les agissements des individus non inscrits, tel que les employés des concessionnaires automobiles qui distribuent des produits d'assurance en vertu du Titre VIII de la LDPSF.

Pourquoi un consommateur qui achète ce produit via un représentant certifié est-il protégé et, ne l'est plus, s'il l'achète directement chez le concessionnaire automobile? Comment le consommateur peut-il comprendre que pour un produit identique, conçu par le même assureur, mais vendu par deux réseaux différents, il n'est pas éligible au Fonds de la même façon en cas de fraude du réseau de distribution ? Il s'agit ici d'une grave lacune en matière de protection du consommateur.

Enjeu 7 : Financement du Fonds d'indemnisation

Naturellement, si la couverture du Fonds est étendue aux produits d'assurance vendus sans représentant, il faut que les distributeurs de produits d'assurance contribuent également au financement du Fonds d'indemnisation.

Le financement du Fonds d'indemnisation des services financiers pourrait également s'inspirer du Fonds d'indemnisation des clients des agents de voyages⁵. Celui-ci est constitué des contributions versées par tous les clients des agents de voyages détaillants du Québec et assure la protection financière des consommateurs en cas de problèmes. Les contributions sont perçues par l'agent de voyages et doivent être clairement identifiées sur les factures remises aux consommateurs. Un consommateur est remboursé directement par ce fonds si un fournisseur, tel un transporteur aérien, un croisiériste ou un hôtelier, n'est plus en mesure de

⁵ Voir les articles 37 et suivants du *Règlement sur les agents de voyages (R.R.Q., c. A-10, r.1)* qui traitent du Fonds d'indemnisation des clients des agents de voyages.

fournir les services achetés par l'entremise d'un agent de voyages. Ce mode de financement garantit une protection financière viable⁶.

Conclusion

La Chambre croit que le Fonds d'indemnisation est l'outil privilégié pour assurer la protection du public en indemnisant les consommateurs victimes d'actes frauduleux. La confiance des consommateurs est importante à préserver surtout dans le contexte actuel. Les différents mécanismes d'encadrement encouragent le consommateur à avoir confiance envers l'industrie. L'industrie bénéficie donc d'un système qui assure une meilleure protection du public. Aussi, l'intérêt des consommateurs commande des ajustements.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas à communiquer avec nous.



Me Jannick Desforges
Directrice des affaires institutionnelles et de la conformité des pratiques

⁶<http://www.opc.gouv.qc.ca/webforms/SujetsConsommation/Voyages/FICAV/Indemnisation.aspx>