



Chambre de la
Sécurité
Financière

Montréal, le 17 juin
2016

PAR COURRIEL

Comité d'experts pour étudier des solutions
de rechange aux politiques sur la planification
financière et les conseils financiers
Édifice Frost Nord, Local 458
95 Grosvenor, 4^{ième} étage
Toronto (Ontario)
M7A 1Z1

Objet : Commentaires de la Chambre de la sécurité financière en réponse aux
recommandations préliminaires proposées au document *Des solutions de
rechange aux Politiques sur la planification financière et les conseils
financiers* du 5 avril 2016 (le «**Document de consultation**»)

Madame,
Messieurs,

En réponse à l'invitation du Comité d'experts indépendants (le «**Comité**») mis sur pied
par le gouvernement de l'Ontario pour étudier des solutions de rechange aux politiques
sur la planification financière et les conseils financiers, la Chambre de la sécurité
financière (la «**CSF**») est heureuse de témoigner de l'expérience qu'elle a acquise au
Québec relativement à plusieurs des enjeux visés par les recommandations
préliminaires que le Comité a publiées à son Document de consultation.¹

¹ Voir *Des solutions de rechange aux politiques sur la planification financière et les conseils financiers, Recommandations stratégiques préliminaires du Comité d'experts pour prendre en considération des solutions de rechange aux politiques sur la planification financière et les conseils financiers*, gouvernement de l'Ontario, 5 avril 2016.

Ce que nous sommes

La CSF est un organisme d'autoréglementation institué par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (Québec) (la «**LDPSF**»)² dont les quelques 32 000 membres détiennent des certifications et inscriptions délivrées par l'Autorité des marchés financiers («**AMF**» / l'«**Autorité**») afin d'offrir des produits et services financiers dans les champs d'exercice suivant :

- l'épargne collective;
- l'assurance de personnes;
- l'assurance collective de personnes;
- le courtage en plans de bourses d'études; et
- la planification financière.

La CSF n'est pas un organisme gouvernemental. Elle est une personne morale à laquelle le législateur québécois a accordé le statut d'*organisme d'autoréglementation reconnu* (« **OAR** ») le 1^{er} février 2004, une mesure qui en faisait le premier OAR multidisciplinaire au Canada.³ Elle se compare donc à l'OCRCVM et l'ACFM à plusieurs égards.

Comme on le verra plus loin, la valeur distinctive du modèle organisationnel de la CSF réside pour beaucoup dans cette multidisciplinarité. Elle encadre cinq champs de pratique professionnelle distincts mais complémentaires. Cette vocation — de par l'harmonisation et la cohérence des règles qu'elle permet de maintenir d'une discipline de sécurité financière à l'autre — facilite la protection du public ainsi que la conformité à ces règles par nos membres qui opèrent dans plusieurs disciplines.⁴

Ce que nous faisons

Depuis le début de ses opérations le 1^{er} octobre 1999, la CSF s'acquitte d'une seule et unique mission confiée par la LDPSF : assurer la protection du public. Nous remplissons notre mission en veillant à la formation et la déontologie de nos membres, et en administrant un processus disciplinaire qui s'apparente à celui d'un ordre professionnel.

² Art. 284 de la LDPSF

³ La Chambre a obtenu son statut d'OAR reconnu par l'AMF à l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier* (L.Q. 2002, chapitre 45), le 1^{er} février 2004. Cette loi est devenue par la suite la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* (R.L.R.Q., chapitre D-9.2) (la « **LAMF** »).

⁴ Nos membres détiennent plus de 44 500 certificats et autorisations dans les disciplines de sécurité financière, puisqu'un grand nombre d'entre eux pratiquent dans plus d'une discipline. Ces membres sont en majorité des femmes et sont répartis à la grandeur du Québec. Au cours des 15 dernières années, le groupe d'adhérents à la CSF a cru de 14,22%.

En effet, la CSF édicte les règles du Code de déontologie de la CSF (le «Code de déontologie de la CSF») (arts. 202.1 et 312 LDPSF). Ces règles s'appliquent entre autres aux planificateurs financiers. Le syndic de la CSF est investi de vastes pouvoirs d'enquête (art. 340 LDPSF). Il a pour fonction d'enquêter à la suite d'une information selon laquelle un représentant aurait commis une infraction à une disposition de la LDPSF ou de ses règlements. Il peut agir de sa propre initiative ou sur dénonciation. Au terme d'une enquête, le syndic peut, lorsqu'il estime opportun, décider de déposer une plainte formelle devant le comité de discipline à l'encontre d'un membre de la CSF, ou encore décider d'une mesure administrative à son endroit. Lorsque le comité de discipline constate qu'il y a eu infraction et rend une décision de culpabilité à l'endroit d'un représentant, il peut alors lui imposer des sanctions allant jusqu'à la radiation à vie, selon la gravité de l'acte reproché.

La CSF est une organisation dite «à adhésion obligatoire», car nos membres doivent respecter nos règles et s'assujettir à notre surveillance sous peine d'être exclus et de ne pouvoir exercer leurs activités.

La CSF présente également d'autres attributs des OAR qui sont reconnus internationalement, tels que l'*International Council of Securities Associations* (ICSA) les a définis en 2006⁵ Ainsi, elle est:

- assujettie à la surveillance de l'AMF;
- elle a des objets qui sont reliés à la mission de l'Autorité et servent l'intérêt public; et
- elle peut se voir confier, par délégation de son régulateur et avec l'approbation du gouvernement du Québec, des fonctions et pouvoirs qui s'ajoutent à ceux qui lui proviennent de la LDPSF.

Enfin, mentionnons que la CSF ne mène aucune activité de représentation des intérêts de ses membres ni aucune autre activité à caractère commercial qui soient susceptibles d'entrer en conflit avec sa mission de protection du public et sa vocation d'autoréglementation.

⁵ Voir *Self-Regulation in Financial Markets : An Exploratory Survey*, ICSA Secretariat, Septembre 2006, à la p. 3. L'ICSA est l'organisation supranationale prééminente regroupant les OAR en valeurs mobilières, dont l'action est reconnue par les institutions financières internationales et les organisations supranationales de normalisation financière telle l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV / IOSCO).

Il faut dire qu'historiquement, cela n'a pas toujours été le cas. De 1905 à 1999, c'est en effet sous une forme hybride d'organisation à caractère d'autorégulation et associatif que des milliers de personnes se sont investies dans le développement de l'identité de professionnels en services financiers adhérant maintenant à la CSF. Si au fil des ans les associations qui les ont regroupés se sont succédé, leur idée de départ et leurs valeurs sont demeurées. Des dix-huit associations régionales qui se répartissaient le Québec à l'origine au sein de l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec (APAVQ), de l'APAVQ à l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec (AIAPQ) et finalement, en 1999, de l'AIAPQ à la CSF, l'ambition est toujours demeurée la même : le professionnalisme du membre au service du public. Aujourd'hui, notre organisation en est une de pur OAR, sans aucune vocation associative. Afin de dissiper tout doute à ce sujet, la CSF a d'ailleurs fait migrer, en 2014-2015, ses anciennes sections régionales vers une organisation d'industrie distincte et indépendante, comme l'avait fait l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières en 2005.

Nos commentaires

La CSF commente ci-après les recommandations préliminaires du Comité, dans l'ordre où elles sont abordées au Document de consultation, en y référant dans chaque cas.

1. Réglementation des services de planification financière en Ontario

Le Comité recommande que les services de planification financière en Ontario soient réglementés comme suit :

- a) Une réglementation devrait encadrer toute personne ou société qui fournit des services de planification financière, explicitement ou implicitement, par la prétention de titres, de services décrits ou autrement;***
- b) Dans le cas des personnes et des sociétés qui fournissent des services de planification financière et dont les services de conseils et de vente de produits financiers sont régis par le cadre réglementaire existant en matière de valeurs mobilières, d'assurance et de courtage hypothécaire, toute activité de planification financière connexe devrait être régie par leur organisme ou leurs organismes de réglementation existants pour ceux qui détiennent plus d'un permis;***

c) le cas des personnes ou des sociétés qui exercent des activités de planification financière en marge du cadre réglementaire existant, leurs activités devraient être réglementées par la nouvelle entité proposée, l'Autorité de réglementation des services financiers (ARSF).

Ces recommandations, de même que les motifs qui amènent le Comité à les formuler, soulèvent certaines questions que la CSF désire commenter sous les rubriques suivantes :

- le concept de planification financière devrait-il être défini dans la réglementation ?
- est-il utile de tenter d'encadrer la planification financière comme activité distincte ?
- quelle structure d'encadrement devrait être considérée ?.

Définir la planification financière ?

Le concept de planification financière ne fait l'objet d'aucune définition réglementaire au Québec. Sans nier la valeur ajoutée de la planification financière comme expertise d'un professionnel des services financiers, il n'en demeure pas moins que cette composante ne se distingue pas aisément des autres activités qui entourent l'offre de conseils et de distribution de produits et services financiers.

Chez nous, ce n'est qu'exceptionnellement que la planification financière constitue une activité véritablement spécifique et distinctive, et nous sommes portés à croire que la situation n'est pas différente en Ontario. C'est fort probablement la raison pour laquelle les tentatives passées de définir l'activité de planification financière à des fins réglementaires et en particulier, pour déterminer qui aurait compétence pour la réglementer et l'encadrer, ont été ardues et peu fructueuses.⁶

L'expérience démontre par ailleurs qu'un exercice de définition du concept de planification financière dans un texte normatif — spécifiquement ou sous forme d'énumération — risque d'avoir pour effet indirect d'accorder aux personnes dont l'activité correspond à la définition une exclusivité de poser certains actes qui en matière de conseils financiers, sont et doivent demeurer admissibles à d'autres groupes de personnes réglementées si l'on veut bien protéger le public (on pense par exemple aux représentants de courtiers en épargne collective ou de cabinets en assurances de personnes).

⁶ Au 30 mars 2016, 87 % des détenteurs d'une inscription en planification financière au Québec agissent dans au moins un autre secteur ou catégorie d'inscription.

Au moment d'opérer une réforme de l'encadrement du marché de la distribution de produits et services financiers à la fin des années 90, le législateur québécois était bien sûr animé par une volonté d'assurer une protection adéquate des consommateurs. Il a traduit sa volonté dans la LDPSF en permettant aux représentants exerçant dans les autres disciplines de sécurité financière de s'inscrire également dans la discipline de la planification financière sans pour autant accorder aux porteurs du titre de planificateur financier le droit exclusif de poser certains actes assimilables à la planification financière parce qu'il était convaincu qu'une multitude de personnes réglementées devaient aussi pouvoir poser légitimement des actes similaires dans le cadre de leur activité de distribution de produits et services financiers..

Nous croyons que le législateur québécois a eu raison car c'est un fait que dans la plupart des activités professionnelles menées par les membres de la CSF, des services conseil qui s'apparentent à la planification financière sont fournis de façon concomitante aux activités de distribution. Cette étroite interrelation du service conseil et des activités de distribution de produits ou services financiers est d'ailleurs à l'origine de l'imposition d'obligations déontologiques intégrées.

À nos yeux, recourir à des critères plus ou moins généraux pour tenter de circonscrire le concept de planification financière serait susceptible de générer beaucoup de confusion dans l'application d'une législation qui comme la LDPSF, viserait à réglementer plusieurs disciplines (incluant la planification financière) qui se chevauchent ou sont cumulées par la même personne réglementée.

Cette confusion pourrait également s'étendre aux droits qui peuvent être exercés par le client ou aux devoirs déontologiques du représentant alors que chez nous, une majorité de planificateurs financiers détiennent d'autres certificats dans des disciplines où ils se doivent de poser certains gestes qui participent de la nature du concept de planification financière au sens large mais qui n'en sont pas exclusivement.⁷

La CSF ne croit donc pas qu'il est approprié d'adopter une définition réglementaire de la planification financière, vu les problèmes d'application collatéraux qui en résulteraient sur l'encadrement des autres activités de conseil auxquelles elle se greffe naturellement.

Encadrer la planification financière comme activité distincte ?

Les membres de la CSF sont appelés à se livrer à des activités de nature professionnelle dans plusieurs disciplines qui, selon l'intention traduite par le législateur à la LDPSF, doivent pouvoir se cumuler et s'intégrer harmonieusement au sein de leur pratique respective.

La CSF est en principe d'accord avec le fait qu'idéalement, le client devrait pouvoir reconnaître la prestation de services de planification financière dans l'ensemble des services conseil ou de distribution qui lui sont fournis. Mais elle constate comme plusieurs que cette reconnaissance n'est pas toujours facile. Par contre, la réglementation peut aider à pallier à cette difficulté.

⁷ On pense par exemple aux devoirs de cueillette d'information, d'analyse de données et de révision périodique, qui ne sont pas réservés au seul planificateur financier et sont tout aussi requis des titulaires de certificats agissant dans d'autres disciplines de sécurité financière.

Au Québec, le législateur a voulu circonscrire l'exercice des activités de planification financière en imposant des exigences spécifiques aux personnes désirant agir à titre de planificateur financier ou se présenter comme offrant des services de planification financière, soit: ⁸

- être titulaire d'un diplôme de planificateur financier;
- sauf exceptions, être inscrit auprès de l'AMF dans cette discipline;
- rédiger un mandat signé par le consommateur avant de rendre des services de planification financière;
- remettre au consommateur un rapport écrit de planification financière.

C'est donc dire que le planificateur financier qui ne se livre qu'à des activités de planification financière «pures» limitera sa pratique à cette seule prestation. Dans les faits, ces activités restreintes de signature de mandats formels et de présentation de rapports écrits de planification financière sont très peu fréquentes dans le marché.

Puisque dans la grande majorité des cas le planificateur financier membre de la Chambre agit non seulement à ce titre mais aussi comme intermédiaire offrant des produits et services financiers, le meilleur service à rendre au public est de lui permettre de compter sur une cohérence poussée des règles régissant la planification financière d'une part, et les services conseil liés à la distribution de produits et services financiers d'autre part.

De plus, les règles applicables doivent pouvoir permettre au client de comprendre clairement que dans le cas des planificateurs financiers qui ne limitent pas leurs activités à l'élaboration des rapports de planification précités, leurs activités sont généralement associées à d'autres qui visent la distribution de produits et services financiers et elles-mêmes, répondent à des exigences réglementaires.

Quelle structure d'encadrement considérer ?

Bien que la relation qui s'établit entre le membre de la CSF et son client puisse se traduire par l'acquisition d'un produit ou service financier, ce résultat est toujours l'aboutissement d'un processus basé sur l'analyse et le conseil professionnel, qui requiert d'abord une cueillette de renseignements, des échanges et de l'analyse d'information, pour en venir ensuite à identifier si un produit ou service financier répond aux besoins et à la situation du client.

Vu que l'activité de planification financière est généralement exercée en étroite proximité avec les services conseil offerts dans les autres disciplines de sécurité financière, il est donc souhaitable que la responsabilité d'encadrer l'ensemble de ces activités soit autant que possible confiée à un même régulateur. Ce régulateur sera ainsi mieux placé pour évaluer et faire les distinctions qui s'imposent entre les services conseil et les pratiques de distribution dans toutes ces disciplines.

⁸ Art. 11, 56, 57, 59 et ss. de la LDPSF, art. 8 et 9 du Règlement sur l'exercice des activités des représentants, ainsi que les articles 49 et 50 du Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière

La multidisciplinarité d'un OAR comme la CSF permet de répondre à la préoccupation de réglementer efficacement la poursuite d'activités dans plusieurs disciplines par un même individu, tout en assurant une harmonisation et une cohérence d'application systémiques des règles qui régissent ces disciplines

Cette multidisciplinarité est aussi l'un des meilleurs moyens de contrôler le fardeau réglementaire. Par la cohérence d'action qu'elle institue à travers des disciplines connexes réglementées par un même OAR, cette multidisciplinarité vient simplifier l'observance des règles auxquelles les représentants présents dans plusieurs créneaux doivent se conformer. C'est aussi un gage d'efficacité de la surveillance de l'ensemble des activités menées dans les différentes disciplines.

La CSF appuie donc sans réserve l'idée de mettre en place un régulateur multidisciplinaire en Ontario. Parallèlement à cette opération, nous recommandons également d'adjoindre à ce régulateur une structure d'autoréglementation multidisciplinaire, pour les raisons qui suivent.

L'autoréglementation est l'un des moyens d'intervention que les gouvernements et régulateurs financiers du G20 préfèrent utiliser pour voir à l'application des règles de bonne conduite des représentants, et pour protéger ainsi les épargnants. L'OICV reconnaît expressément l'encadrement des marchés financiers et de leurs participants par des OAR.⁹ De même, pour le secteur canadien des valeurs mobilières, le Fonds monétaire international encourage les efforts de réglementation et de surveillance qui sont menés par ce type d'organisations.¹⁰

Plusieurs raisons motivent ce choix, dont les suivantes :

- les OAR et leurs structures de gouvernance sont composés (du moins en bonne partie) de membres de l'industrie qui ont une connaissance et une expérience fines des opérations réglementées; en s'appuyant sur la contribution de ces personnes, les OAR ont accès plus facilement et rapidement à l'information qui est indispensable pour gérer efficacement les situations complexes et prendre les positions éclairées que commande leur rôle de protection du public;
- l'autoréglementation fait en sorte que l'industrie financière est supervisée par un OAR qui est familier avec les subtilités de l'activité et de la gestion quotidiennes de cette industrie; un régulateur de première ligne comme l'OAR exerce une surveillance de proximité; son action est plus proche du marché, plus rapide et il comprend mieux les opérations réalisées par ses réglementés;
- l'autoréglementation permet d'éviter à l'État (au régulateur) les coûts prohibitifs et les inefficiences d'une réglementation et d'une surveillance quotidienne directe du fonctionnement de marchés des capitaux ou de marchés financiers complexes, ainsi que des innombrables opérations qui y sont menées;

⁹ Voir *Objectives and Principles of Securities Regulation*, IOSCO, Juin 2010, *Principles for Self-Regulation*.

¹⁰ *IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation — Detailed Assessment of Implementation*, IMF Country Report No. 14/73, mars 2014.

- l'autoréglementation établit un équilibre de performance entre les ressources mêmes de l'industrie et celles de l'État : d'un côté, elle permet aux réglementés d'être assujettis à une surveillance par leurs pairs, autofinancée et plus proche d'eux, par l'entremise d'un OAR; de l'autre, elle offre à l'État la possibilité d'utiliser plus efficacement le levier de ressources limitées pour se concentrer sur la surveillance de l'OAR lui-même et les questions plus fondamentales, au lieu de s'employer à contrôler centralement une multitude d'intervenants et d'opérations qu'il ne peut rejoindre aussi efficacement que l'OAR à coûts comparables;
- l'OAR s'autofinance à 100 %; contrairement aux intervenants du secteur public ou des sociétés d'État, ses budgets de dépenses ne sont soumis qu'à l'approbation de ses organes de gouvernance et desservent uniquement ses activités d'encadrement de ses membres;
- en assujettissant ses membres à ses règles et à sa surveillance sous peine d'être exclus et de perdre leur droit d'opérer, un OAR à adhésion obligatoire comme la CSF peut réglementer ces personnes avec plus de souplesse et intervenir plus rapidement pour faire cesser les comportements préjudiciables au public;
- les principes de déontologie et de bonne conduite des affaires mis de l'avant par les instances disciplinaires d'un OAR permettent aussi de réagir rapidement, en imposant des standards appropriés, à l'innovation constante des produits et pratiques d'affaires de l'industrie financière; le public s'en trouve ainsi mieux protégé.

Le modèle québécois d'encadrement par un OAR des professionnels du secteur des produits et services financiers fonctionne. Il contribue à l'efficacité du régime de contrôle et de surveillance du régulateur multidisciplinaire, en y ajoutant la contribution des moyens d'action éprouvés que la CSF a su mobiliser. Le statut d'OAR de la CSF représente pour l'AMF une façon efficace et balisée d'atteindre les objectifs gouvernementaux de simplification, de création de guichet unique, de réduction des coûts, de gains d'efficacité dans le secteur des services financiers et finalement, de protection du public.¹¹

Concentrer auprès d'un OAR la structure de gestion de la formation continue obligatoire des planificateurs financiers en Ontario permettrait donc de contribuer encore mieux à ces objectifs, allégerait le fardeau administratif de ces derniers en centralisant toutes leurs activités de formation continue au sein d'un même organisme, et assurerait une cohérence par l'encadrement multidisciplinaire.

¹¹ De ce point de vue, il est hautement souhaitable que la bonne conduite de planificateurs financiers qui en majorité cumulent des certificats relève d'un dispositif disciplinaire unique dont les qualifications ne se limitent pas à la seule planification financière, mais s'étendent aussi au conseil et à la distribution des autres types de produits et services financiers.

2. Harmonisation des normes

Nous recommandons que l'éducation, la formation, l'accréditation et la délivrance de permis aux personnes fournissant des services de planification financière soient harmonisées et assujetties à un ensemble universel de normes réglementaires.

À plusieurs occasions dans le passé, la CSF a promu l'idée que la cohérence des règles régissant l'activité d'un même réglementé dans plusieurs secteurs de l'industrie était souhaitable, afin que l'encadrement de l'ensemble de cette activité soit efficace et efficient.

Idéalement, cette cohérence des règles doit être recherchée sous plusieurs angles à la fois :

- entre disciplines ou domaines connexes où une même personne réglementée va normalement opérer dans un même territoire;
- entre règles régissant le produit ou service financier lui-même (le produit ou service et l'institution financière ou l'entreprise qui le «manufacture») et la distribution de ce produit ou service (offre, conseil, distribution, placement) dans un même territoire; et
- entre de tels cadres réglementaires de territoires qui composent un même marché national ou international intégré où une même entité réglementée peut être appelée à opérer, tel le marché canadien.

La CSF croit également que le fait d'avoir des règles qui soient autant que possible les mêmes sur une base interterritoriale et interdisciplinaire facilite les affaires entre les secteurs et les territoires, et qu'elle procure des avantages pour toutes les parties prenantes. Un OAR, de par sa structure, offre facilement cette possibilité.

Nous saluons donc la recommandation du Comité d'harmoniser les règles de déontologie, de formation et de discipline des intermédiaires.

Enfin, vu son rôle d'OAR en épargne collective et en plans de bourses d'études au Québec, la CSF s'est prononcée en faveur de l'harmonisation des règles comme pré-requis à l'implantation d'un régime de passeport en valeurs mobilières (le « **Passeport** »)¹² entre les territoires canadiens.¹³

¹² [Règlement 11-102 sur le régime de passeport \(RRQ, chapitre V-1.1, r. 1\)](#).

¹³ Voir le *Mémoire de la Chambre de la sécurité financière à l'Autorité des marchés financiers en réponse à la consultation relative à l'harmonisation de la réglementation du secteur de l'épargne collective*, 6 décembre 2010, <http://www.chambresf.com/fr/medias/documentation/memoires/>

La CSF estime que l'harmonisation des règles est requise pour que le Passeport puisse bien fonctionner. Le Passeport vise d'abord et avant tout à mettre la connaissance des marchés et l'expertise régionales de plusieurs autorités qui se reconnaissent mutuellement au service d'un système national, comme le font les Autorités canadiennes en valeurs mobilières («**ACVM**»). L'harmonisation des règles est un moyen de faciliter cette concertation multilatérale et cette reconnaissance mutuelle, tout en respectant les compétences respectives des participants au régime.

Selon nous, le fait d'avoir au Canada des règles qui soient harmonisées facilite les affaires entre les territoires participants au Passeport et procure des avantages pour divers types d'intervenants. En ayant essentiellement des règles harmonisées, les régulateurs et OAR peuvent mieux se coordonner et les entités réglementées de l'industrie peuvent opérer dans plusieurs territoires en épargnant sur leurs coûts de conformité.¹⁴

Par ailleurs, en accord avec notre recommandation de recourir à l'autoréglementation pour améliorer la qualité de la protection du consommateur de produits et services financiers connexes, ce qui inclue la planification financière, la CSF recommande au Comité qu'en raison de l'importance de l'harmonisation, l'OAR auquel les intermédiaires pourraient être tenus d'adhérer en Ontario se voit confier au minimum (par la loi ou le régulateur) des fonctions et pouvoirs délégués concernant les matières suivantes :

- l'inscription et la certification;
- l'adoption des règles visant à encadrer la conduite des intermédiaires;
- la prescription des modalités des politiques et procédures de ces intermédiaires visant à faire respecter ces règles d'encadrement;
- l'inspection des intermédiaires pour vérifier leur conformité à ces règles;
- la prescription des sanctions disciplinaires qui peuvent être imposées par le dispositif disciplinaire de l'OAR, lequel pouvoir pourrait être exercé de manière à harmoniser ces sanctions avec celles qui sont prévues aux règles des autres OAR canadiens.

¹⁴ Dans son mémoire au Groupe Hockin, *Présentation officielle au Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières, Créer un avantage canadien sur les marchés de capitaux mondiaux*, 15 juillet 2008, joint comme **Annexe 1**, la Chambre a répertorié comme suit les principales sources de coûts réglementaires : (a) des règles fondamentalement différentes ou des pratiques administratives divergentes ou incompatibles d'une province ou territoire à l'autre; (b) de multiples régulateurs dont les juridictions se chevauchent et font double emploi; (c) les gains perdus en raison du fait que les investisseurs et intermédiaires choisissent d'éviter les marchés des capitaux canadiens pour aller sur d'autres marchés dotés de systèmes de réglementation plus performants, qui en rendent l'usage ou l'opération moins coûteuse; et (d) les économies d'échelle perdues dans l'élaboration et l'application de politiques de réglementation par des juridictions multiples ou, à l'inverse, l'inefficacité résultant du regroupement de trop nombreuses autorités de réglementation des valeurs mobilières dans un seul organisme.

3. Obligation légale de l'intérêt supérieur / 4. Exemption

Nous recommandons qu'une obligation légale de l'intérêt supérieur (OLIS) soit adoptée et s'applique à toutes les personnes et sociétés qui fournissent des services de conseils et de vente de produits financiers ou de planification financière en Ontario. Cette OLIS devrait être basée sur une norme de diligence uniforme et codifiée.

Nous recommandons que seules les exemptions suivantes s'appliquent à l'OLIS universelle proposée :

- a) La personne ou la société est déjà assujettie à une OLIS en vertu des exigences liées à la délivrance de permis et à l'inscription (p. ex. dans le cas des gestionnaires de portefeuille);***
- b) La personne ou la société est déjà assujettie, en vertu de la loi, à une norme de diligence et à une obligation fiduciaire professionnelle, et les conseils sont uniquement liés à ses activités principales qui sont réglementées (p. ex. dans le cas des avocats et des comptables);***
- c) Le rôle de la personne ou de la société se résume à celui d'un « preneur de commandes » et aucun conseil financier n'est fourni au client; la personne ou la société est exemptée des exigences en matière de connaissance des clients et de la pertinence des produits ou services (p. ex. dans le cas des courtiers à escompte).***

L'obligation de l'intérêt supérieur («**OLIS**») proposée n'est pas sans rappeler l'obligation d'agir au mieux des intérêts du client (l'«**obligation fiduciaire**»), dont l'inclusion parmi les normes de conduite des courtiers et conseillers en valeurs mobilières au Canada a fait l'objet de deux consultations par les ACVM : l'une en 2012,¹⁵ et l'autre en 2016 (cette consultation est toujours en cours).¹⁶ Le récent Document de consultation 33-404 décrit comme suit cette obligation :

«En vertu de la norme réglementaire d'agir au mieux des intérêts du client, le courtier inscrit, le conseiller inscrit et leurs représentants devront agir avec honnêteté, bonne foi et loyauté dans leurs relations avec les clients et agir dans leur intérêt. Pour respecter la norme de diligence, la personne inscrite devrait se conduire de manière prudente, impartiale et raisonnable, en se laissant guider par les principes suivants :

¹⁵ Voir le Document de consultation 33-403 des ACVM : Norme de conduite des conseillers et des courtiers – Opportunité d'introduire dans l'activité de conseil un devoir légal d'agir au mieux des intérêts du client de détail, du 25 octobre 2012.

¹⁶ Voir le Document de consultation 33-404 des autorités canadiennes en valeurs mobilières propositions de rehaussement des obligations des conseillers, des courtiers et des représentants envers leurs clients du 28 avril 2016.

1. *agir au mieux des intérêts du client;*
2. *éviter ou contrôler les conflits d'intérêts en priorisant l'intérêt du client;*
3. *fournir de l'information complète, claire et pertinente en temps opportun;*
4. *interpréter la loi et les ententes avec le client en favorisant l'intérêt de celui-ci en cas d'interprétations raisonnablement conflictuelles;*
5. *agir avec diligence.»*

L'objectif de cette recommandation du Comité, qui nous apparaît être une protection de qualité équivalente aux consommateurs ontariens de produits et services financiers en imposant législativement une OLIS à leurs fournisseurs,¹⁷ nous semble tout à fait valable dans une juridiction de *common law*.

Cependant, les règles de conduite applicables à nos membres au Québec qui sont codifiées dans les lois et règlements, de même que la jurisprudence des tribunaux et comités de discipline ayant compétence sur l'industrie imposent déjà des normes de conduite qui les amènent à agir dans le meilleur intérêt du client. Ces normes sont complétées par l'obligation de renseignement et de conseil du courtier ou conseiller, de même que leurs obligations en matière de prévention ou de gestion des conflits d'intérêts, dont le comité de discipline de la CSF et les tribunaux compétents veillent à l'application.

C'est pourquoi dans sa réponse du 1^{er} mars 2013 au Document de consultation 33-403 des ACVM,¹⁸ la CSF a fait valoir qu'un exercice de codification au Québec de nouvelles normes de conduite statutaires pour les représentants en épargne collective, même dans la poursuite d'objectifs de cohérence interterritoriale de la protection des consommateurs (des objectifs que la CSF partageait par ailleurs), n'était pas requis puisque déjà prévu autrement. Cette position de la CSF, qui semble être partagée par l'AMF,¹⁹ n'a pas changé à ce jour.

5. Ententes d'indication de clients

Nous recommandons qu'aucune personne ni société qui fournit des services de conseils et de vente de produits financiers ou de planification financière ne soit autorisée à verser à un tiers une commission d'indication de clients pour la recommandation d'un client ou d'un client potentiel auquel des services de conseils et de vente de produits financiers ou de planification financière seront fournis, sauf si la personne ou la société qui touche la commission d'indication de clients est réglementée en tant que fournisseur de services de conseils et de vente de produits financiers ou de planification financière et est assujettie à une obligation d'agir dans l'intérêt supérieur des consommateurs. L'entente en matière d'indication de clients, ainsi que la rémunération, doit faire l'objet d'une pleine transparence.

¹⁷ Par «fournisseur», nous comprenons que le Comité réfère d'abord et avant ici aux conseillers et intermédiaires, et non aux manufacturiers

¹⁸ Nous joignons notre mémoire produit à cette occasion à la présente comme Annexe 2.

¹⁹ *Document de consultation 33-404*, p. 3.

La CSF souligne qu'ici, les recommandations du Comité sont plus restrictives que les règles qui régissent actuellement les ententes d'indication de clients en valeurs mobilières²⁰ ainsi qu'en assurance de personnes au Québec,²¹ où il est possible de verser des commissions de référencement à des personnes non inscrites en autant qu'il ne s'agisse pas de partage de commissions.

Considérant que dans notre expérience, ce régime plus permissif n'a jamais vraiment occasionné de difficulté d'application au détriment des consommateurs, nous suggérons au Comité d'harmoniser sa recommandation avec les règles d'encadrement des autres disciplines auxquelles la planification financière est naturellement susceptible de se greffer.

Par ailleurs, la CSF est d'accord avec le principe de transparence promu par cette recommandation.

6. Titres et prétentions

Nous recommandons que l'utilisation de titres par les personnes et sociétés qui fournissent des services de conseils et de vente de produits financiers ou de planification financière soit prescrite, afin d'éviter toute source de confusion pour les consommateurs. Plus précisément, nous recommandons que :

- a) Les organismes de réglementation travaillent ensemble pour dresser une liste restreinte de titres approuvés qui décrivent les activités réglementées et que ces titres soient les seuls titres pouvant être utilisés par les personnes et les sociétés dans l'exercice de leurs activités de conseils et de vente de produits financiers ou de planification financière;***
- b) L'utilisation du titre de « planificateur financier » explicitement ou en prétendant que ce type de service est fourni, soit limitée aux personnes réglementées conformément aux recommandations 1 et 2 ci-dessus;***
- c) Les désignations, qualifications et compétences individuelles (autres que les qualifications professionnelles et universitaires, et celles autorisées par les organismes de réglementation) ne soient pas autorisées;***
- d) Les personnes et sociétés qui fournissent des services de conseils et de vente de produits financiers ou de planification financière ne soient pas autorisées à utiliser des postes ou titres organisationnels en raison de la confusion qu'ils peuvent susciter chez les consommateurs.***

Pour bien protéger le public, le risque d'usurpation de titre ou d'exercice illégal de l'activité de prestation de services conseil dans une discipline de sécurité financière (dont la planification financière) doit faire l'objet d'une surveillance étroite.

²⁰ Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites, arts. 13.7 et ss.

²¹ Code de déontologie de la Chambre, art. 40, et art. 24, 100 et 143 de la LDPSF.

Pour contrer ce genre de pratiques au Québec, la LDPSF et ses règlements d'application prévoient des dispositions similaires à celles contenues aux différents codes de déontologie d'ordres professionnels. Notamment, les articles 461, 465 et 466 de la LDPSF prévoient qu'agir comme planificateur financier, en utiliser le titre, l'abréviation ou un titre similaire ou se présenter comme planificateur financier ou comme offrant des services de planification financière sans en détenir le titre, constitue une infraction. Le pouvoir d'intenter une poursuite pénale pour contravention à ces articles est possible en vertu de l'article 492 LDPSF.

De plus, le syndic de la CSF et son comité de discipline ont aussi une compétence disciplinaire à l'égard d'un représentant qui, n'étant pas autorisé à exercer comme planificateur financier, en utiliserait le titre ou l'abréviation, ou se présenterait comme tel ou comme offrant des services de planification financière. En pratique cependant, le comité de discipline de la CSF n'a jamais eu à être saisi de plaintes relatives à l'usurpation de titre ou à l'exercice illégal de la planification financière.

7. Registre central / 8. Littératie financière et éducation des investisseurs

Nous recommandons la création et la tenue à jour d'un registre central exhaustif unique qui peut être consulté sans frais, et de ressources adéquates pour constituer un guichet d'informations unique pour les consommateurs au sujet de l'état des permis et de l'inscription, des compétences et des antécédents disciplinaires des personnes et sociétés qui fournissent des services de conseils et de vente de produits financiers ou de planification financière en Ontario.

Nous recommandons que la littératie financière et l'éducation des investisseurs soient soutenues et encouragées activement en Ontario par le gouvernement, les organismes de réglementation, les établissements d'enseignement publics et privés (par l'entremise de leurs organismes responsables des programmes et leurs conseils scolaires respectifs), des organismes sans but lucratif et le secteur des services financiers.

La CSF est d'accord avec ces deux recommandations.

9. Enjeux à prendre en compte

Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario examine plus en détail les points suivants que nous avons relevés, mais qui ne s'inscrivent pas dans notre mandat:

a) La nécessité de mettre en place des mécanismes simplifiés de plaintes et de restitution pour les consommateurs de services de planification financière et de conseils et de vente de produits financiers;

b) Une approche simplifiée pour les enquêtes, les poursuites et les règlements des plaintes des consommateurs à la suite d'infractions réglementaires lors de la prestation de services de planification financière et de conseils et de vente de produits financiers;

c) Un processus convivial pour le recouvrement des pertes financières par les consommateurs.

Sur la recommandation 9(b), la CSF fait valoir encore une fois qu'un modèle d'autoréglementation multidisciplinaire comme le sien repose sur des mécanismes de gestion des plaintes (par lequel la CSF répond aux plaintes des consommateurs et en effectue une gestion qu'elle adapte aux différentes situations) et de discipline professionnelle qui offrent aux différentes parties prenantes — consommateurs de produits et services financiers, organismes de protection du public, représentants, cabinets de services financiers, courtiers en épargne collective, institutions financières manufacturant ces produits et services, et autres — les moyens d'exprimer efficacement leur insatisfaction à l'égard d'un membre de la CSF ou de sa prestation de services.

En plus des dispositions applicables de la LDPSF, nos syndic et comité de discipline sont soumis à l'application de certaines dispositions du *Code des professions*.²² Depuis le sommet de 2009 (année post-crise financière mondiale) où elle a reçu 700 demandes d'enquêtes, le nombre de demandes d'enquête traitées à la CSF a été en moyenne de 590 par année. Au cours des cinq dernières années, le syndic de la CSF a ouvert en moyenne 475 dossiers d'enquête annuellement.

Le comité de discipline de la CSF est composé d'un président et d'un vice-président qui sont nommés par le ministre des Finances. Ils sont supportés par cinq présidents suppléants et tout près de 70 membres de la CSF provenant des diverses disciplines sélectionnés pour siéger au comité, ce qui garantit aux membres traduits en discipline qu'ils seront jugés devant une formation composée de deux pairs agissant dans le même secteur et d'un avocat.

²² Sur les pouvoirs et fonctions du syndic de la CSF et le pouvoir de sanction du comité de discipline.

Au cours des cinq dernières années, une moyenne annuelle de plus de 60 plaintes disciplinaires ont été introduites devant le comité de discipline de la CSF et celui-ci opère environ 120 journées d'audition par année. Au cours de la même période, le travail préalable d'enquête et de vérification diligente effectué par la CSF dans les dossiers de plaintes a permis d'obtenir en moyenne des condamnations disciplinaires dans plus de 95 % des cas où des chefs d'infraction ont été déposés.

Il faut aussi souligner que les décisions du comité de discipline qui condamnent à payer des frais ou des amendes peuvent être exécutées en vertu des pouvoirs prévus par la loi et ainsi, le taux de recouvrement des amendes est exceptionnel. Par ailleurs, ces décisions sont exécutoires contre un représentant malgré que celui-ci ait pu cesser ses activités et n'est plus membre de la CSF.

À travers la gestion du processus disciplinaire et la publication des décisions rendues, les professionnels de la CSF reçoivent une multitude d'informations et améliorent leur connaissance des comportements problématiques à éviter. Cette vigie nous permet de mieux comprendre les besoins du public autant que ceux de nos membres, et de proposer des ajustements et améliorations continus de notre supervision au bénéfice des consommateurs.

Nous espérons que ces commentaires de la CSF seront utiles à la réflexion du Comité d'experts, et nous demeurons à sa disposition pour poursuivre la discussion dans la mesure qu'il pourrait juger souhaitable.

ANNEXE 1

Présentation officielle de la CSF au Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières — Créer un avantage canadien sur les marchés de capitaux mondiaux, 15 juillet 2008

<http://www.chambresf.com/userfiles/files/pdf/fr/memoires/csf-memoire-20080715.pdf>

ANNEXE 2

**Réponse de la CSF au document de consultation
publié le 25 octobre 2012 par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières,
1^{er} mars 2013**

<http://www.chambresf.com/userfiles/files/pdf/fr/memoires/rep-devoir-fiduciaire-20130301-vf.pdf>

300, rue Léo-Pariseau
26^e étage
Montréal (Québec)
H2X 4B8

T 514 282-5777
1 800 361-9989
F 514 282-2225
chambresf.com

