

PAR PUROLATOR

Montréal, le 20 août 2020

Objet : Demande d'accès – Rapport du Vérificateur général du 31 mai 2017, procès-verbal du Conseil d'administration du Fonds d'indemnisation des services financiers et réponse à votre lettre du 19 septembre 2017
N/D : GDC05-06-01-2992

Nous désirons donner suite à votre demande reçue au Secrétariat général de l'Autorité des marchés financiers (l'« Autorité »), le 20 juillet 2020, libellée comme suit :

« J'aimerais avoir une copie du rapport dans lequel on retrouve la résolution ci-après :

Résolution unanime du Conseil d'administration du FISF en 2002 :

« En 2002, ce conseil d'administration a résolu à l'unanimité que soit admissible une réclamation liée à un représentant inscrit dans une discipline couverte par le Fonds, peu importe le produit et service financier en litige, pourvu que ce produit et service fasse partie des disciplines encadrées par la Loi sur la distribution de produits et services financiers. » p.31.

*Tiré du rapport du Vérificateur général du 31 mai 2017. »

Vous trouverez ci-joint, un extrait du procès-verbal de la 24^e séance du conseil d'administration du Fonds d'indemnisation des services financiers (« FISF ») tenue les 24 et 25 janvier 2002. La résolution à laquelle vous référez dans votre demande d'accès est à la section intitulée : « *Portée de la couverture du Fonds – Discussion sur la portée de la couverture offerte par le Fonds d'indemnisation des services financiers en regard de fraudes commises par une personne certifiée mais dans une offre de produits non autorisée par le certificat délivré par le BSF* » du procès-verbal dont l'intégralité du texte est ci-après reproduite et se lit comme suit :

Québec
Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1
Téléphone : 418 525-0337
Numéro sans frais : 1 877 525-0337
Télécopieur : 418 525-9512

Montréal
800, square Victoria, 22^e étage
C.P. 246, tour de la Bourse
Montréal (Québec) H4Z 1G3
Téléphone : 514 395-0337
Numéro sans frais : 1 877 525-0337
Télécopieur : 514 873-3090

« Dans la poursuite de ses activités en 2001, le Fonds a noté que les réclamations qui lui sont soumises découlent encore principalement d'actes antérieurs à l'entrée en vigueur de la Loi 188 et sont donc attribuables aux patrimoines distincts issus des fonds précédents. Cette situation résulte du court délai écoulé depuis la mise en place de la Loi et des délais usuels de réalisation des fraudes par les réclamants. Même si l'expérience du Fonds se trouve limitée par rapport à l'application de la nouvelle Loi, il a pu pressentir certaines problématiques notamment à l'égard de l'étendue de la protection qu'il peut offrir lorsque la fraude survient à l'égard de sommes d'argent confiées pour acquérir un produit financier à l'extérieur de ceux autorisés à un représentant ou à un cabinet.

Afin de conserver la confiance du public à l'égard des mécanismes d'indemnisation, il importe de se saisir immédiatement de cette question. Le Fonds pourra ensuite soumettre au Bureau des services financiers (BSF), ou d'autres instances concernées, les principaux éléments de cette réflexion afin de les sensibiliser à cette problématique et chercher à développer des démarches préventives.

Il importe de se rappeler que sous la LIM, les organismes et les secteurs d'activités étaient cloisonnés. Ainsi, trois Fonds se partageaient les disciplines couvertes par cette loi. Il était donc de rigueur de vérifier dans quel cadre l'intermédiaire exerçait lors des agissements frauduleux, surtout en cas de cumul des disciplines. Pour les fins de l'application de cette loi, les membres se disent d'avis qu'il ne peut y avoir aucune autre façon d'envisager la compétence du Fonds que de subordonner celle-ci aux limites que lui impose le certificat détenu par le fraudeur. Cette approche est d'autant plus immuable lorsque le Fonds fait face à des fraudes commises suite à une offre de produit qui est sous l'égide d'une autre loi (telle que la Loi sur les valeurs mobilières par exemple).

En plus de consacrer la multidisciplinarité sous l'égide d'un seul et même organisme, la LDPSF ajoute un nouveau concept : celui de l'inscription des cabinets. Le droit de pratique est subordonné au fait d'être rattaché à un inscrit ou d'être inscrit soi-même à titre de représentant autonome. L'article 274, qui exprime la mission du Fonds, réfère d'ailleurs au concept d'inscrit. Les disciplines autorisées au cabinet deviennent donc aussi une référence pour établir la compétence du Fonds.

Par ailleurs, il demeure que les valeurs mobilières de plein exercice ne sont pas couvertes par la LDPSF et les pertes découlant de manœuvres frauduleuses commises par des personnes non autorisées par le BSF ne sont pas indemnifiables en soi. On rappelle que le BSF émet des droits de pratique par discipline et que l'ensemble des organismes créés par la LDPSF cotise par discipline.

Les membres gardent aussi en mémoire que la tarification actuelle du Fonds a été établie en fonction du risque que constitue chacune des disciplines isolément. Cependant, on constate que la compétence des instances disciplinaires s'établit par le fait d'être représentant et que la sanction peut s'appliquer à un ensemble de disciplines.

L'organisation même de la prise en charge par des professionnels de l'encadrement d'un secteur d'activité prévoit que les cotisations recueillies auprès des membres soient utilisées pour les fraudes survenues dans ce secteur. Pour un évènement malheureux, on ne peut aspirer à la fois à une poursuite en pratique illégale et à l'indemnisation auprès d'un Fonds.

Les tribunaux ont d'ailleurs récemment statué qu'il est essentiel qu'un professionnel ait été dans l'exercice de ses fonctions pour qu'un Fonds d'indemnisation, créé en vertu du Code des professions, puisse avoir compétence pour dédommager un réclamant.

Par ailleurs, la multidisciplinarité grandissante et l'émergence de produits mixtes peuvent faire perdre au consommateur plusieurs repères qui l'expose davantage à des offres non autorisées de produits et services financiers, surtout par un représentant qui se trouve déjà autorisé dans un secteur. Plus particulièrement, les membres font référence à la multidisciplinarité des réseaux de distributions, aux produits similaires, aux titres décernés aux représentants tels que conseiller en sécurité financière ou aux cabinets, tels que cabinet de services financiers, qui laissent croire à des champs d'activités plus étendus que ceux réellement autorisés, dans certains cas.

Même si la compréhension subjective du réclamant de ce que constituent des actes autorisés ne peut servir de critère pour disposer d'une réclamation, les limites objectives de certaines disciplines sont parfois difficiles à percevoir. Afin de conserver la confiance du public à l'égard des mécanismes d'indemnisation, il serait souhaitable de retenir des critères d'acceptabilité qui se situent à leur portée.

Dans ce contexte, les membres sont d'accord pour envisager des circonstances particulières qui leur permettraient de statuer favorablement sur l'admissibilité d'une réclamation et ce, même si la fraude est survenue dans un secteur où le représentant visé n'était pas spécifiquement autorisé par le certificat qu'il détient. Ces circonstances constitueront des balises qui seront appliquées selon les faits de chacune des réclamations, à titre de lignes directrices seulement.

1. **CONSIDÉRANT** la nature multidisciplinaire de la Loi sur la distribution de produits et services financiers;
2. **CONSIDÉRANT** le mandat octroyé au Fonds dans ce contexte de multidisciplinarité;
3. **CONSIDÉRANT** l'article 294 de la Loi sur la distribution de produits et services financiers qui réfère à la responsabilité de l'inscrit qui s'ajoute à celle du certifié;
4. **CONSIDÉRANT** l'éclatement des réseaux ainsi que des produits et services offerts par les professionnels de la distribution de produits et services financiers;
5. **CONSIDÉRANT** les titres permis par la Loi sur la distribution de produits et services financiers et ses règlements, lesquels sont souvent évocateurs d'une multidisciplinarité réelle ou non;

RES.

FISF.2002.01.03 **Sur proposition de John Ruggieri dûment appuyé par Lise Tremblay, il est résolu unanimement d'apprécier non limitativement la compétence du Fonds en permettant l'analyse d'un dossier de réclamation, même si la fraude est survenue dans un secteur où le représentant visé n'était pas spécifiquement autorisé par le certificat qu'il détient, dans la mesure où certaines circonstances particulières sont présentes.**

Ainsi, pourrait être recevable une réclamation mettant en cause un représentant qui a agi à l'extérieur des disciplines autorisées par son certificat, et ce, bien que le cabinet auquel il est rattaché ne soit pas, non plus, autorisé à agir dans la discipline de l'acte frauduleux commis, dans la mesure où :

- *l'offre de produit fait partie des disciplines encadrées par la LDPSF ou pour laquelle il est vraisemblable, en regard des considérants mentionnés plus avant, qu'elle aurait pu être autorisée par la LDPSF;*
- *l'offre ne constitue pas un investissement dûment encadré par une autre autorité que le BSF ou un pur investissement de nature privée non relié aux disciplines de la LDPSF.*

Ces balises étant établies, on revient sur le fait que celles-ci ne sauraient, à elles seules, lier le Fonds. Une analyse particulière des faits et circonstances de chacun des dossiers devra évidemment être effectuée avant de conclure à la compétence du Fonds.

L'orientation que le Fonds vient de dégager ayant des incidences sur l'administration des sommes le constituant, il y a lieu de procéder à une autre résolution :

1. **CONSIDÉRANT** *la résolution précédente;*
2. **CONSIDÉRANT** *l'article 278 de la Loi sur la distribution de produits et services financiers qui détermine les critères devant être retenus par le Fonds dans l'établissement de la cotisation;*
3. **CONSIDÉRANT** *que la tarification du Fonds a été établie en fonction du risque que constitue chacune des disciplines de la Loi sur la distribution de produits et services financiers;*

RES.

FISF.2002.01.04 **Sur proposition de Aline Duplessis dûment appuyée par Lise Tremblay, il est aussi résolu unanimement de vérifier les impacts de cette nouvelle lecture de la compétence du Fonds sur l'établissement de ses cotisations;**

Les membres expriment finalement leur souci à l'égard de la prévention du public, laquelle fait partie des rôles dévolus au BSF,

RES.

FISF.2002.01.05 **Sur proposition Aline Duplessis dûment appuyée par Lise Tremblay, il est résolu unanimement de recommander au BSF d'accentuer ses efforts d'information auprès du consommateur et de l'industrie, à titre préventif, et de continuer à exercer son contrôle en matière de pratique de pratique illégale.**

En terminant ce point, Me Anne-Marie Beaudoin fait la lecture d'un extrait du projet de mémoire du BSF qui devrait être présenté à la Commission des finances publiques relativement aux constats du Fonds quant aux limites de sa couverture. Ce mémoire est du domaine public. Les membres se disent très à l'aise avec le texte tel que rédigé.

Dans l'éventualité où votre demande vise plutôt à obtenir une copie du rapport du Vérificateur général du Québec (« VGQ ») du 31 mai 2017, lequel réfère à la résolution du Conseil d'administration du FISF de 2002, il est possible pour vous d'y accéder sur le site Web du VGQ à l'adresse suivante : www.vgq.qc.ca.

Sur le site du VGQ, vous devez sélectionner l'onglet « *Publications* », ensuite dans « *Type de rapport* » vous sélectionnez « *Audit financier, audit de performance et autres travaux* ». Dans les 20 résultats qui s'affichent à l'écran, vous devez choisir « *2017-05 : Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018, printemps 2017* ». Finalement, une fenêtre intitulée « *Détails du rapport* » s'affiche et vous devez cliquer sur le « *Chapitre 2* ».

Comme mentionné dans notre correspondance du 28 juillet dernier, une copie de notre lettre du 2 novembre 2017 répondant à votre lettre du 19 septembre 2017, vous a été de nouveau transmise avec celle-ci.

Nous vous informons que vous pouvez, en vertu de l'article 135 de la Loi sur l'accès, demander à la Commission d'accès à l'information de réviser la présente décision. Vous trouverez ci-jointe une note explicative concernant l'exercice de ce recours.

Nous vous prions d'agréer, [REDACTED] l'expression de nos meilleurs sentiments.

Original signé

M^e Benoit Longtin
Responsable de l'accès à l'information
Secrétaire général adjoint
Autorité des marchés financiers

p.j.

AVIS DE RECOURS EN RÉVISION

RÉVISION

a) Pouvoir

L'article 135 de la Loi prévoit qu'une personne peut, lorsque sa demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels ou dans le cas où le délai prévu pour répondre est expiré, demander à la Commission d'accès à l'information de réviser cette décision.

La demande de révision doit être faite par écrit; elle peut exposer brièvement les raisons pour lesquelles la décision devrait être révisée (art. 137).

L'adresse de la Commission d'accès à l'information est la suivante :

QUÉBEC

Bureau 2.36
525, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5S9

Tél : (418) 528-7741
Télec : (418) 529-3102

MONTRÉAL

Bureau 18.200
500, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1W7

Tél : (514) 873-4196
Télec : (514) 844-6170

b) Motifs

Les motifs relatifs à la révision peuvent porter sur la décision, sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur les frais exigibles ou sur l'application de l'article 9 (notes personnelles inscrites sur un document, esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature qui ne sont pas considérés comme des documents d'un organisme public).

c) Délais

Les demandes de révision doivent être adressées à la Commission d'accès à l'information dans les 30 jours suivant la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé au responsable pour répondre à une demande (art. 135).

La loi prévoit spécifiquement que la Commission d'accès à l'information peut, pour motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter le délai de 30 jours (art. 135).

APPEL DEVANT LA COUR DU QUÉBEC

a) Pouvoir

L'article 147 de la loi stipule qu'une personne directement intéressée peut porter la décision finale de la Commission d'accès à l'information en appel devant un juge de la Cour du Québec sur toute question de droit ou de compétence.

L'appel d'une décision interlocutoire ne peut être interjeté qu'avec la permission d'un juge de la Cour du Québec s'il s'agit d'une décision interlocutoire à laquelle la décision finale ne pourra remédier.

b) Délais

L'article 149 prévoit que l'avis d'appel d'une décision finale doit être déposé au greffe de la Cour du Québec, dans les 30 jours qui suivent la date de réception de la décision de la Commission par les parties.

c) Procédure

Selon l'article 151 de la loi, l'avis d'appel doit être signifié aux parties et à la Commission dans les dix jours de son dépôt au greffe de la Cour du Québec.