

Le 30 septembre 2015

PAR COURRIEL ET PAR LA POSTE

Monsieur Richard Boivin
Sous-ministre adjoint aux politiques relatives
aux institutions financières et au droit corporatif
Ministère des Finances
8, rue Cook
4e étage
Québec (Québec) G1R 0A4

Objet : ❖ Rapport sur l'application de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* par le ministre des Finances du Québec¹
❖ Recommandations et commentaires de l'IMAQ

Monsieur le Sous-ministre adjoint,

PRÉSENTATION DE L'IMAQ

L'*Institut de médiation et d'arbitrage du Québec*² (l'« IMAQ ») est un organisme à but non lucratif dédié à la promotion, au développement et à l'utilisation extensive de modes de prévention et de règlement des différends (PRD), dont la médiation et l'arbitrage. Sa mission en est une de services et d'éducation et celle-ci est axée sur l'accès à une justice de qualité pour tous les citoyens, organismes et entreprises du Québec.

Créé en 1977, l'IMAQ est le principal organisme québécois à regrouper des tiers impartiaux qualifiés qui agissent comme médiateurs ou arbitres pour résoudre les différends en matière civile et commerciale. Les membres de l'IMAQ proviennent d'horizons professionnels multiples et de domaines d'expérience et d'expertise diversifiés.

Au fil des ans, l'IMAQ a collaboré avec le ministère de la Justice du Québec, le ministère des Affaires municipales, le ministère des Transports et le ministère de la Santé et des Services sociaux dans la poursuite de son objectif d'améliorer l'accessibilité à la justice et la qualité de celle-ci, et notamment sur des projets reliés à la médiation. Par ailleurs, l'IMAQ entretient des échanges réguliers avec les organismes publics et les tribunaux administratifs québécois, afin de les aider à développer une expertise en médiation institutionnelle et appuyer leurs efforts d'amélioration continue des pratiques de médiation, de facilitation et de conciliation qui y sont mises en œuvre.

¹ Carlos Leitao, *Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers*, bibliothèque et archives nationales du Québec, Gouvernement du Québec, mai 2015.

² Voir le site web de l'IMAQ www.imaq.org.

Dans le cadre du Rapport sur l'application de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* par le ministre des Finances du Québec (le « Rapport »), l'IMAQ soumet respectueusement ses commentaires et recommandations à l'égard de la **recommandation numéro 3** et répond aux **questions A et B**.

RECOMMANDATIONS DE L'IMAQ

La Recommandation numéro 3 du Rapport propose que soit « *examiner toutes les approches pour alléger le fardeau réglementaire et financier des assujettis tout en maintenant un encadrement adéquat de la distribution des produits et services financiers* ».

Sans se prononcer sur la structure à maintenir ou à recommander en l'espèce, l'IMAQ fait état de ses recommandations comme suit :

- Considérant le fardeau réglementaire et le double encadrement imposés aux assujettis (coûts, procédures d'enregistrement, contrôles, sanctions, etc.);
- Considérant que les différentes instances auxquelles sont soumis les assujettis s'apparentent soit au système disciplinaire des ordres professionnels (CSF³ ou CHAD⁴) ou à des tribunaux administratifs (AMF⁵ et BDR⁶) (processus quasi judiciaire) et qu'un assujetti peut être soumis à plusieurs paliers de contrôles et de sanctions pour un même acte;
- Considérant que l'entrée en vigueur du nouveau *Code de procédure civile* du Québec (CPC) favorise le recours à la médiation, à l'arbitrage et aux autres modes de PRD;
- Considérant que les modes de PRD sont facilement accessibles, tant matériellement que financièrement;
- Considérant que les modes de PRD sont confidentiels;
- Considérant que les modes de PRD génèrent des règlements plus satisfaisants et porteurs de solutions à long terme;

En conséquence de ce qui précède, l'IMAQ :

- a) Recommande le recours systématique aux modes de PRD au sein de l'industrie financière au Québec en premier recours; et
- b) Propose la mise en œuvre d'un projet pilote afin de démontrer la faisabilité et les avantages d'un recours systématique aux modes de PRD en matière financière.

³ Chambre de la sécurité financière

⁴ Chambre de l'assurance de dommages

⁵ Autorité des marchés financiers

⁶ Bureau de décision et de révision

Dans le cadre de ce projet pilote, l'IMAQ pourrait (i) agir à titre d'organisme privé afin d'offrir directement, tant aux assujettis qu'aux consommateurs, les services de PRD ou à tout le moins l'accompagnement des instances en place et (ii) offrir ses services tant au niveau de l'application d'une telle mesure (gestion d'un greffe en matière financière, privée ou institutionnelle) qu'au niveau du développement et de la mise en œuvre de toute structure à cet effet.

QUANT AUX QUESTIONS DE CONSULTATION A ET B

A. *Est-ce que selon vous les avantages du double encadrement excèdent les coûts engendrés?*

B. *Si non, que proposez-vous comme encadrement?*

Les modes de PRD : des processus reconnus et encouragés

Dans la foulée des modifications majeures instaurées par le nouveau CPC, les tribunaux administratifs ont développé, au Québec, un système de référence systématique à la médiation ou à la conciliation disponible dès qu'un litige s'amorce. L'un des objectifs visés par les tribunaux administratifs est de rendre justice le plus efficacement possible, et ce, dans le respect des droits des citoyens.⁷ En ce sens, les tribunaux administratifs encouragent fortement la médiation et la conciliation entre les parties impliquées.

Le BDR est un tribunal administratif et la CSF et la CHAD sont des tribunaux quasi judiciaires. Ainsi, alors que le secteur financier cherche à diminuer ses coûts et alléger son fardeau règlementaire, l'IMAQ propose d'instaurer un système de référencement en médiation, en conciliation et en arbitrage. Ce système a démontré son efficacité devant les tribunaux administratifs et est susceptible de répondre aux attentes de l'industrie, du justiciable et des autorités concernées.

Les modes de PRD : un système efficace

Le Code des professions détermine que les ordres professionnels assurent la protection du public et le professionnalisme de leurs membres. La CSF et la CHAD ne relèvent pas du Code des professions, mais s'inspirent du système professionnel. Le Code des professions estime suffisant qu'une seule entité soit chargée de ces éléments pour garantir la protection du public et le professionnalisme de ses membres.

À l'instar du système professionnel régi par le Code des professions, l'IMAQ soumet qu'une seule entité pourrait être dotée des pouvoirs de réglementation. Ce faisant, le fardeau règlementaire tant du gouvernement que des représentants et des inscrits serait grandement diminué, sans compter les économies potentielles.

⁷ Médiation, les tribunaux administratifs, conférence des juges administratifs du Québec, regroupement des présidents des tribunaux administratifs du Québec et Barreau du Québec, brochure web.

Actuellement, les représentants répondent de leurs actes devant la CSF ou la CHAD et l'inscrit, devant le BDR. L'IMAQ propose que les représentants et les inscrits puissent bénéficier systématiquement d'un recours à un processus privé et confidentiel tel que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, avant que l'affaire ne soit « judiciairisée ».

Les modes de PRD : un système économique

Les assujettis et les représentants répondent de leur professionnalisme devant la CSF ou la CHAD et devant le BDR, selon l'angle abordé. Le double encadrement allié à l'absence de recours possible à des mesures de justice participative soulève la question des coûts financiers et systémiques.

Les coûts engendrés par le double encadrement sont majeurs. L'instauration d'un système de recours aux modes de PRD aurait l'avantage de diminuer les coûts pour l'ensemble des intervenants tout en répondant aux attentes de l'industrie. Que ce soit par l'entremise d'une seule entité ou par le maintien des deux entités déjà existantes, il est clair que l'instauration des modes de PRD est plus économique.

Les modes de PRD : un système confidentiel

Le représentant et l'assujetti sont tous deux chargés, de façon privée, d'assurer le professionnalisme et la qualité des opérations de l'inscrit et ils sont soumis à de lourdes exigences en matière de conformité des obligations des inscrits.

Dans les deux cas, les activités des représentants et des inscrits s'exercent dans le domaine privé. Ce n'est qu'ultimement, lorsque le représentant ou l'assujetti se retrouve devant le tribunal administratif ou quasi judiciaire qu'il rendra compte de façon publique à l'organisme concerné.

L'instauration d'un système de recours aux modes de PRD assure le maintien de cette confidentialité.

L'IMAQ : expertise en PRD

Une des pierres angulaires du régime des modes de PRD prévu dans le nouveau CPC est l'affirmation que ces différents modes, dont la médiation, puissent être effectués par des professionnels et spécialistes provenant d'une multitude de champs de pratique.

La réalité de la pratique des modes de PRD au Québec et au Canada, dont la médiation, est de permettre aux citoyens et entreprises d'avoir le libre choix de la personne qui conduira le mode retenu pour tenter de trouver une solution par une voie autre que le système judiciaire, notamment quant à ses caractéristiques professionnelles et personnelles;

La richesse ainsi que la diversité des expertises et de l'expérience de ces professionnels et spécialistes permettent un meilleur accès à la justice par des procédés adéquats, efficaces et favorisant la participation des personnes.

Le déploiement d'une justice juste, simple, proportionnée et économique dans un esprit de coopération et d'équilibre passe inéluctablement par l'apport de ressources diversifiées et qualifiées pour agir dans un spectre plus large que le seul domaine juridique.

L'IMAQ regroupe ces professionnels issus de différentes disciplines et offre donc des ressources diversifiées et qualifiées.

Mise en œuvre d'un greffe

Dès qu'un litige serait soumis à la CSF, à la CHAD ou au BDR, il devrait y avoir une référence systématique à la médiation, dont les objectifs seraient (i) d'éliminer des frais et générer des économies, donc réduire les coûts, (ii) de préserver la confidentialité du processus, et (iii) d'assurer la protection du public par la participation active de tous les intervenants concernés.

Puisque la CSF, la CHAD et le BDR ne disposent pas de système de PRD, l'IMAQ offre d'agir, dans le cadre du projet pilote proposé ci-après, à titre de gestionnaire de greffe responsable de gérer les dossiers de référencement en médiation.

Projet pilote

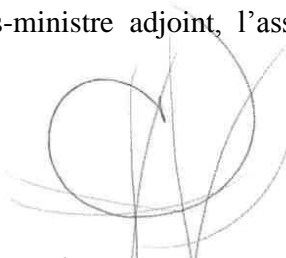
L'IMAQ propose sa collaboration pour la création d'un projet pilote afin d'instaurer un système de médiation pour le secteur financier. L'IMAQ détenant l'expertise à cet égard pourrait agir à titre de gestionnaire de greffe des dossiers de référencement en médiation et notamment offrir les ressources et les services de médiation requis. De cette façon, l'industrie pourrait disposer d'un système de médiation opérationnel et efficace, sans délai pour sa mise en œuvre.

Nous demeurons évidemment disponibles pour répondre à toute question et fournir tout complément d'information, le cas échéant.

Nous vous prions d'accepter, Monsieur le Sous-ministre adjoint, l'assurance de nos sentiments distingués.



M^e Pierre D. Grenier, MBA
Médiateur accrédité
Président



M^e Carolyne Mathieu, arbitre et médiatrice
accréditée
Présidente de la Table sectorielle Assurances et
services financiers