

Autorité des marchés financiers c. Couture

BUREAU DE DÉCISION ET DE RÉVISION

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
MONTRÉAL

DOSSIER N° : 2013-003

DÉCISION N° : 2013-003-001

DATE : Le 17 décembre 2013

**EN PRÉSENCE DE : M^e CLAUDE ST PIERRE
M^e LÉONARD SERAFINI**

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Partie demanderesse

c.

MARTIN COUTURE

Partie intimée

PÉNALITÉ ADMINISTRATIVE, IMPOSITION DE CONDITIONS À L'INSCRIPTION ET RADIATION D'INSCRIPTION

[art. 93 et 94, *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, L.R.Q., c. A-33.2, art. 115, *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., c. D-9.2]

M^e Julie-Maude Perron et M^e Sylvie Boucher
(Girard et al.)
Procureures de l'Autorité des marchés financiers

Martin Couture, comparaisant personnellement

Date d'audience : 8 mai 2013

DÉCISION

[1] Le 23 janvier 2013, l'Autorité des marchés financiers (l'« *Autorité* ») a saisi le Bureau de décision et de révision (le « *Bureau* ») d'une demande à l'encontre de Martin Couture visant à lui imposer une pénalité administrative, à assortir son certificat de conditions à l'effet qu'il soit rattaché à un cabinet pour une période de deux ans et à radier son inscription à titre de représentant autonome, le tout en vertu de l'article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*¹ (« LDPSF ») et des articles 93 et 94 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*².

[2] À défaut de respecter les ordonnances recherchées, l'Autorité demande au Bureau de prononcer la suspension du certificat de l'intimé et de lui ordonner de remettre ses dossiers clients, livres et registres à l'Autorité. L'audience a eu lieu le 8 mai 2013 en présence des procureures de l'Autorité et de l'intimé qui comparaisait personnellement.

LA DEMANDE

[3] Le Bureau reproduit ci-après les allégations de la demande de l'Autorité :

Les parties

1. La demanderesse est l'organisme chargé de l'administration de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., c. D-9.2 (la « LDPSF »), et exerce les fonctions qui y sont prévues conformément à l'article 7 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, L.R.Q., c. A-33-2 (la « LAMF »);
2. Martin Couture détient un certificat émis par l'Autorité portant le numéro 108382, lui permettant d'agir dans la discipline de l'assurance de personnes, le tout tel qu'il appert de l'attestation de droit de pratique du représentant autonome Martin Couture produite;
3. Martin Couture est inscrit à titre de représentant autonome (numéro 505985) dans la même discipline, soit en assurance de personnes;

Faits spécifiques aux manquements reprochés

4. Par sa décision portant le numéro 2011-INSP-0346, le Service de l'inspection de l'Autorité a décidé de procéder à l'inspection du représentant autonome Martin Couture, conformément à l'article 107 de la LDPSF, tel qu'il appert d'une copie de la décision numéro 2011-INSP-0346 déposée;

¹ L.R.Q., c. D-9.2.

² L.R.Q., c. A-33.2.

5. Le 19 juin 2012, le représentant autonome Martin Couture a fait l'objet d'une inspection conduite par le Service de l'inspection de l'Autorité relativement à ses activités en assurance de personnes;
6. Il est à noter que l'inspection était initialement prévue le 15 novembre 2011; toutefois, à la demande du représentant autonome, l'inspection a été reportée;
7. Le 12 mars 2011, le représentant autonome Martin Couture a été victime d'un incendie qui a complètement détruit sa résidence qui lui tenait lieu de place d'affaires;
8. Dans le cadre de l'inspection, les inspecteurs ont tenu compte de cette situation particulière lors de la sélection des dossiers clients aux fins d'analyse, seuls des dossiers clients constitués après le sinistre ont été sélectionnés;
9. Au cours de cette inspection, diverses irrégularités ont été constatées, le tout tel qu'il appert d'une copie de la lettre transmise à Martin Couture datée du 25 juillet 2012 et d'une copie du rapport d'inspection et de ses annexes préparé par les inspecteurs Kent Fortier et Pierre Morneau (les « inspecteurs ») produites;
10. En effet, le rapport d'inspection fait notamment état des irrégularités ci-après citées;

Analyse de besoins financiers

11. Le Service de l'inspection de l'Autorité a procédé à la vérification de sept (7) dossiers constitués à la suite de la vente d'un contrat d'assurance ou de l'ajout d'un montant d'assurance à un contrat existant en assurance de personnes, tel qu'il appert de la copie de l'annexe intitulée « annexe - dossiers assurance de personnes » produite, étant entendu que les dossiers clients visés par l'inspection sont disponibles pour examen par la partie intimée;
12. Il appert de la vérification de ces sept (7) dossiers qu'aucun ne contenait d'analyse de besoins financiers;
13. En omettant de compléter adéquatement les analyses de besoins financiers, le représentant autonome a donc contrevenu aux dispositions de l'article 6 du *Règlement sur l'exercice des activités des représentants*, R.R.Q., D-9.2, r. 10 (le « Règlement sur l'exercice ») et à l'article 17 (8) du *Règlement sur le cabinet, le représentant et la société autonome*, R.R.Q., D-9.2, r. 2 (le « Règlement sur le cabinet »);

Dossiers de fonds distincts

14. Des manquements ont également été constatés lors de la vérification de quatorze (14) dossiers constitués à la suite de la vente d'un contrat individuel à capital variable afférent à un fonds distinct, tel qu'il appert de la copie de l'annexe intitulée « annexe – dossiers fonds distincts » ainsi que d'une copie des dossiers clients visés par l'inspection produites;
15. En effet, aucun des quatorze (14) dossiers ne contenait d'informations financières pour permettre au représentant autonome de faire une recommandation éclairée concernant le choix des fonds du client, tel qu'il appert de l'annexe – dossiers fonds distincts;
16. De plus, trois (3) des quatorze (14) dossiers, à savoir les dossiers des clients Pierre Morin, Monique Grenier et Jacques Bouchard, ne contenaient aucun profil de risque

pour permettre au représentant de faire une recommandation éclairée concernant le choix des fonds du client, le tout tel qu'il appert d'une copie de l'annexe et d'une copie des dossiers clients;

17. Or, une offre de produit inadéquate peut causer un préjudice au client et le représentant doit agir dans le meilleur intérêt de son client en déterminant le niveau de tolérance au risque;
18. Compte tenu de ce qui précède, les pratiques du représentant autonome Martin Couture sont en contravention aux articles 27 et 28 de la LDPSF et à l'article 15 du *Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière*, R.R.Q., c. D-9.2, r. 3,

Registre des commissions

19. Les vérifications effectuées par le Service de l'inspection ont également permis de constater que le représentant autonome Martin Couture ne tient aucun registre des commissions dans l'exercice de ses activités et ne conserve pas les relevés de rémunération des compagnies d'assurance dont il offre les produits;
20. En réponse aux questions des inspecteurs, le représentant autonome Martin Couture a mentionné que les assureurs avec lesquels il fait affaire n'émettent généralement plus de relevés des commissions sous format « papier » puisque ces derniers sont maintenant disponibles via Internet;
21. De plus, le représentant autonome Martin Couture a mentionné aux inspecteurs ne pas voir l'utilité de les consulter voire de les sauvegarder;
22. Ce faisant, le représentant autonome Martin Couture a contrevenu aux dispositions de l'article 22 du Règlement sur le cabinet;

Traitement des plaintes et règlement des différends

23. Le représentant autonome Martin Couture n'a pas adopté de politique de traitement des plaintes et de règlement des différends conformément aux dispositions des articles 103 à 103.4 de la LDPSF;
24. L'adoption d'une telle politique permet de s'assurer que les dispositions législatives relatives au traitement des plaintes et au règlement des différends sont respectées le tout dans l'intérêt des clients;

Conservation et destruction des livres, dossiers clients et registres

25. Les inspecteurs ont également constaté que le représentant autonome ne conserve pas ses dossiers clients pour la période minimale réglementaire de cinq (5) ans;
26. En effet, le représentant autonome a indiqué aux inspecteurs qu'il détruit le dossier d'un client dès que celui-ci décide d'annuler le contrat et qu'il n'y a pas de possibilité de « conservation »;
27. Ce faisant, le représentant autonome Martin Couture a contrevenu aux dispositions de l'article 15 du *Règlement sur la tenue et la conservation des livres et registres*, R.R.Q., c. D-9.2, r. 19;

Tenue des dossiers clients

28. Le représentant autonome n'a pas constitué de dossier complet, et ce, dans tous les dossiers sélectionnés à partir de la liste des ventes en assurance;
29. En effet, des sept (7) dossiers clients analysés, aucun ne contenait de copie de l'analyse de besoins financiers, du document d'information sur le produit offert ou, encore, de sommaire de police, le tout tel qu'il appert de l'annexe – dossiers assurances de personnes;
30. Or, un représentant autonome doit respecter les exigences relatives à la tenue des dossiers conformément aux articles 12 à 17 du Règlement sur le cabinet;

Publicité, représentations et sollicitations de la clientèle

31. Il appert de l'inspection effectuée par l'Autorité que le représentant autonome Martin Couture n'indique pas sur ses cartes professionnelles ainsi que dans sa publicité qu'il est représentant autonome, tel qu'il appert en liasse d'une copie de sa carte professionnelle ainsi que d'une publicité parue en mai 2012;
32. De plus, le représentant autonome utilise également l'indication « Fonds d'investissement » sur ses cartes professionnelles ainsi que dans sa publicité, ce qui est susceptible d'induire le public en erreur, en lui laissant croire qu'il est autorisé à offrir des fonds communs, alors que ce n'est pas le cas;
33. Enfin, le seul numéro de téléphone apparaissant dans une publicité publiée en mai 2012 n'est pas celui inscrit aux registres de l'Autorité;
34. Finalement, le représentant autonome n'a pas déclaré à l'Autorité l'adresse qui lui tient lieu d'établissement;
35. En effet, l'adresse qui tient lieu d'établissement du représentant autonome et qui est déclarée à l'Autorité, est l'adresse civique correspondant à la résidence du représentant autonome Martin Couture qui a été détruite à la suite d'un incendie et qui n'a pas été reconstruite, tel qu'il appert de l'état des renseignements concernant le représentant autonome Martin Couture;
36. Compte tenu de ce qui précède, le représentant autonome a contrevenu aux articles 1 et 5 du Règlement sur le cabinet, à l'article 10 du Règlement sur l'exercice et aux articles 3 et 4 du *Règlement relatif à l'inscription d'un cabinet, d'un représentant autonome et d'une société autonome*, R.R.Q., c. D-9.2, r. 15;

[4] L'Autorité a soumis les arguments suivants à l'appui de sa demande :

Les manquements et les pénalités administratives

37. L'Autorité soumet que Martin Couture a contrevenu à la LDPSF et ses règlements en faisant défaut de tenir adéquatement les dossiers clients, en n'effectuant pas d'analyse de besoins financiers et de profil de risque et également en ne tenant pas de registre des commissions et en ne conservant pas de relevés de rémunération des compagnies d'assurances;

38. En l'espèce, le nombre et la nature des manquements représentent un risque pour le public, en effet, les clients sont susceptibles de ne pas obtenir les produits adaptés à leur situation personnelle et financière;
39. L'analyse de besoins financiers constitue l'une des pierres angulaires de l'industrie de l'assurance de personnes et un manquement à ce niveau justifie l'intervention de l'Autorité;
40. De plus, une offre de produit d'assurance inadéquate peut occasionner un préjudice monétaire pour le consommateur s'il n'est pas protégé correctement ou s'il doit verser une prime plus élevée que sa situation financière ne le permet ou ne l'exige;
41. Le nombre et la nature des manquements constatés lors de l'inspection effectuée le 19 juin 2012 justifient une intervention de l'Autorité et permettent de déterminer qu'une problématique existe au sein de la gestion des dossiers par le représentant autonome Martin Couture;
42. En effet, une quantité importante des dossiers vérifiés compte des manquements importants aux dispositions de la LDPSF et des règlements y étant afférents;
43. L'Autorité soumet qu'il est probable de croire que la proportion des dossiers comportant des manquements eu égard au nombre de dossiers vérifiés est représentative de la tenue de l'ensemble des dossiers clients du représentant autonome et qu'une intervention de sa part est requise dans l'intérêt du public selon l'article 184 de la LDPSF;
44. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité soumet respectueusement au Bureau que l'inscription du représentant autonome Martin Couture doit être suspendue et que son certificat doit être assortie d'une condition, soit celle d'exercer ses activités à titre de représentant rattaché à un ou des cabinets dont il n'est pas le dirigeant responsable;
45. Considérant le pouvoir de l'Autorité, en vertu de l'article 93 de la LAMF, de demander au Bureau d'imposer une pénalité administrative;
46. Considérant le pouvoir de l'Autorité en vertu de l'article 94 de la LAMF de prendre toutes mesures propres à assurer le respect des dispositions de la loi;
47. Considérant les pouvoirs du Bureau conférés par l'article 115 de la LDPSF, à l'égard du représentant, de radier ou de révoquer, de suspendre ou d'assortir de conditions son inscription ou son certificat;
48. Considérant les pouvoirs du Bureau conférés par l'article 115 de la LDPSF d'imposer une pénalité administrative jusqu'à concurrence de 2 000 000,00 \$ à toute personne ayant fait défaut de respecter une disposition de la LDPSF ou de ses règlements;
49. Considérant les manquements constatés dans les dossiers clients vérifiés lors de l'inspection du 19 juin 2012;

L'AUDIENCE

LA PREUVE DES PARTIES

La preuve de l'Autorité

[5] La procureure de l'Autorité a fait entendre le témoignage de deux inspecteurs de l'Autorité. Le premier de ceux-ci a indiqué que Martin Couture avait été informé de l'inspection le 1^{er} novembre 2011 en vue d'une inspection devant avoir lieu le 15 novembre 2011. Le courrier n'a pas été recueilli et l'inspecteur a parlé avec l'intimé qui lui a expliqué que la résidence où il exerçait ses activités, avait brûlé le 12 mars 2011; il a alors tout perdu, dossiers clients inclus. Martin Couture avait alors demandé que l'inspection soit remise à une autre date.

[6] Martin Couture a alors expliqué qu'il était en état d'invalidité et qu'il y avait une personne responsable auprès d'un agent général pour répondre aux questions des clients. L'inspecteur a accepté de surseoir à l'inspection, pourvu que Martin Couture lui transmette le nom de la personne responsable.

[7] Un second avis d'inspection a été envoyé le 11 mai 2012, par courrier recommandé et par courriel, en vue d'une inspection le 19 juin 2012. Un questionnaire pré-inspection et deux annexes ont été transmis avec l'avis. Ils devaient être complétés et remis par l'intimé avant l'inspection, soit au plus tard le 1^{er} juin 2012. Des documents devaient être transmis avant cette date. Une partie des documents a été reçue, mais manquait le questionnaire pré-inspection complété.

[8] L'inspection a eu lieu le 19 juin 2012 à la résidence temporaire de l'intimé. Un rapport d'inspection a été produit constatant des irrégularités dans la pratique de l'intimé. Les dossiers clients inspectés ont été tirés de la liste de ventes de l'intimé. Les dossiers sélectionnés étaient postérieurs à l'incendie.

[9] L'inspecteur a indiqué que lors d'une inspection, si un document n'est pas dans le dossier client, il demande à l'intimé si le document se trouve sous une autre forme. Martin Couture a répondu que si le document n'était pas dans le dossier client en format papier, c'est qu'il ne l'avait pas.

[10] L'inspecteur a indiqué que 30 % des activités de l'intimé sont reliées à la vente de produits d'assurance de personnes et 70 % des activités sont reliées à la vente de fonds distincts. Les documents vérifiés sont numérisés par les inspecteurs. Suivant l'inspection, un rapport d'inspection a été produit et transmis à l'intimé, faisant état des manquements constatés.

[11] En ce qui a trait au registre des commissions, l'inspecteur a indiqué que l'intimé n'en avait pas et qu'il ne conservait pas non plus ses relevés de commissions. Le registre de commissions doit indiquer le nom de celui qui a versé la rémunération et

l'objet, soit le nom ou le numéro du contrat. On doit y joindre les relevés de commissions générés par les compagnies d'assurance.

[12] L'inspecteur a indiqué que l'intimé lui avait dit que les compagnies d'assurance avec lesquelles il traite n'émettent plus de relevés de commissions en format papier et qu'ils sont téléchargeables sur Internet. Mais il ne voyait pas l'utilité de les télécharger ni même ne savait comment le faire.

[13] L'inspecteur a souligné que l'intimé n'avait pas de politique de traitement des plaintes et de règlement des différends. L'inspecteur a également constaté que l'intimé ne conserve pas ses dossiers clients pour une période de 5 ans. L'intimé lui a expliqué que dès qu'une police est annulée et qu'il n'y a pas d'espoir de conserver le client, il détruisait le dossier.

[14] De plus, selon l'inspecteur, la carte professionnelle de l'intimé n'est pas conforme, car il manque la désignation à l'effet qu'il agit à titre de représentant autonome. Le numéro de téléphone apparaissant dans une publicité de l'intimé n'est pas le numéro qui est inscrit au registre de l'Autorité.

[15] L'adresse déclarée dans le registre de l'Autorité ne pouvait tenir lieu d'établissement puisqu'elle correspondait au numéro civique de la résidence de l'intimé détruite dans un incendie. L'intimé avait informé l'inspecteur qu'il allait chercher son courrier dans une boîte postale. L'intimé a effectué une demande de changement d'adresse en janvier, en procédant au renouvellement de son certificat en assurance de personnes et à titre de représentant autonome. L'inspecteur n'a pas vérifié si le numéro de téléphone avait été changé.

[16] L'inspecteur a mentionné que l'intimé a demandé à son agent général de lui envoyer les relevés de commissions qui ont été remis à l'Autorité. L'inspecteur a indiqué que les spécimens de relevés de commissions auraient pu tenir lieu de registres des commissions, si l'intimé les avait eus.

[17] Le second inspecteur a relaté que sept dossiers de vente de produits d'assurance de personnes et 14 dossiers de vente de fonds distincts ont été vérifiés. Sur les sept dossiers d'assurance de personnes vérifiés, six ne comportaient pas d'analyse des besoins financiers. Pour les dossiers de fonds distincts, l'information financière était manquante et dans certains cas le profil de risque était manquant.

[18] L'analyse des besoins financiers doit être effectuée par le représentant avant de faire souscrire un produit à un client. Cette analyse sert à déterminer le capital qui serait une couverture suffisante pour les besoins du client. Il n'existe pas de formulaire précis pour cette analyse. Les dossiers vérifiés avaient été constitués après l'incendie.

[19] Le profil de risque est un document écrit que doit faire remplir le représentant pour déterminer les objectifs de placement et la tolérance aux risques du client et la valeur

des investissements existants du client. Il n'existe pas de formulaire prescrit à cet effet. Trois dossiers de fonds distincts ne contenaient pas de profil de risque. De plus, l'information financière dans les dossiers clients était incomplète.

[20] Le représentant doit avoir une connaissance complète des faits avant de proposer un produit d'assurance à un client. Pour les fonds distincts, il doit connaître les investissements, leur valeur, le fait qu'ils soient enregistrés ou non, les dettes et les actifs du client et son revenu brut.

[21] Dans deux dossiers manquait la proposition d'assurance. À une occasion, la proposition d'assurance était incomplète. Dans deux dossiers, le document d'information sur le produit offert était absent. Il s'agit d'un document de la compagnie d'assurance sur la projection de la valeur du produit.

La preuve de l'intimé

[22] Martin Couture a témoigné pendant l'audience. Il a indiqué que son bureau a passé au feu et que sa résidence a été déclarée perte totale. Il a ensuite été en congé d'« invalidité ». Il a indiqué qu'il avait plusieurs des documents qu'on lui demandait de produire. Pour ce qui est du changement d'adresse, il a temporairement loué un logement à Lévis. De plus, le dossier de sa maison a traîné en longueur avec son assureur. Il rebâtit sa maison au même endroit.

[23] Quant à la tenue de ses dossiers clients, il a indiqué qu'il pratique dans le domaine depuis 32 ans. Ses clients sont de longue date, sauf pour un. L'analyse des besoins a été faite antérieurement. Il a expliqué la raison pour laquelle il n'y avait pas d'analyse des besoins ou de profil de risques dans les dossiers vérifiés.

[24] Il a indiqué que lorsqu'une personne souhaite une police d'assurance pour ses enfants, il est difficile de faire une analyse des besoins pour ces derniers. Son client souhaitait obtenir une bonne police d'assurance pour ses enfants. Il pose le plus possible de questions au client et cela peut le déranger si on note tout ce qui est dit. Mais il comprend que c'est important d'avoir l'analyse par écrit, afin de pouvoir s'y référer.

[25] L'analyse de besoins est un document clé qui peut permettre au client d'évaluer sa situation. Il pose des questions au client, lui explique le produit mais ne prend pas tout en note. Il a mentionné que parfois un client veut faire un ajout à son produit et lui reçoit alors une commission. Parfois le client lui dit ce qu'il veut comme protection parce qu'il avait une protection similaire.

[26] Pour la proposition d'assurance considérée comme incomplète par l'Autorité, il a expliqué que c'est un paramédical qui se présente pour compléter les informations. Pour un autre dossier, c'était une proposition faite avant l'incendie. Dans un autre cas, il manquait la dernière page de signature, soit qu'il ne l'ait pas fait ou qu'il l'ait égaré.

Lorsque le contrat est signé, la proposition peut être consultée dans le dossier de la police d'assurance.

[27] Pour plusieurs dossiers, il a indiqué que l'information financière et l'analyse des besoins ont passé au feu. Pour ses dossiers en fonds distincts, il a indiqué que ça fait des années qu'il sert ces clients-là. Il a indiqué qu'il s'est départi de plusieurs documents de santé relatifs à ses clients, car il fallait détruire certaines informations de nature médicale. Pour un dossier, il a expliqué que le profil de risque n'était pas nécessaire puisque le client prenait un FEER avec un taux d'intérêt garanti.

[28] Relativement à ses cartes professionnelles, il a expliqué qu'il veut reconstruire sa résidence au même endroit. Il a effectué son changement d'adresse auprès de l'Autorité. Il y a eu une erreur et il s'est présenté en personne pour effectuer le changement. Il a fait un transfert d'appel du numéro de téléphone de sa résidence à son cellulaire. Il a fait changer sa carte professionnelle pour mettre le bon numéro et la bonne adresse. Son changement d'adresse a été effectué en janvier 2013. Il a ajouté ne plus faire de publicité.

[29] Pour le registre des commissions, il a mentionné qu'il a compris après explication qu'il s'agit du document envoyé par les compagnies d'assurance qu'il garde dans sa filière; ils sont parfois sur papier et à d'autres occasions, ils sont consultables par Internet. Il ne les a pas remis à l'Autorité car il n'a pas compris ce qu'elle demandait. Lorsqu'il reçoit un relevé de commissions, il le conserve dans sa filière. Il a remis ses documents au tribunal. Il ne consulte ni n'imprime les relevés de commissions électroniques. Il ne souhaite pas perdre son temps et son énergie à vérifier ses commissions.

[30] Pour le traitement des plaintes, il a souligné qu'il n'a jamais eu de plaintes et qu'il n'a jamais eu de politique à cet égard. Cependant, après l'inspection, il a reçu de l'aide pour compléter une politique de traitement des plaintes qu'il a remise à l'audience. Quant à la conservation des dossiers clients, il a noté qu'il les conserve pour un certain temps, soit un an ou deux, selon le contrat. Mais il ne les conserve pas pour 5 ans car il ne savait pas qu'il devait s'astreindre à cette obligation. Dorénavant, il les conservera 5 ans.

LES REPRÉSENTATIONS DES PARTIES

Les représentations de l'Autorité

[31] La procureure de l'Autorité a souligné que l'encadrement des professionnels est au cœur de la mission de l'Autorité. Or, il appert de la preuve que dans 6 dossiers sur 7 qui ont été vérifiés, il n'y avait pas d'analyse des besoins financiers. Il s'agit d'un manquement important dont la répétition constitue un facteur aggravant dont il faut tenir compte dans l'imposition de la sanction.

[32] La connaissance du client et l'évaluation de la convenance du produit contribuent à protéger les inscrits de même que l'intégrité du marché. Pour les dossiers de fonds distincts, aucun ne contenait d'information financière. L'intimé a justifié ce fait par l'incendie de sa résidence. Mais la procureure de l'Autorité a noté que l'intimé n'a jamais dit si dans les 16 mois après l'incendie, il a tenté de remonter les dossiers clients avec des notes. De plus, 3 des 14 dossiers vérifiés en fonds distincts n'avaient aucun profil de risque.

[33] La procureure de l'Autorité a noté que l'intimé ne tient aucun registre de commissions, qu'il n'a pas de politique de traitement des plaintes, qu'il ne conserve pas ses dossiers selon les délais requis, qu'il n'a pas fait la modification pour son changement d'adresse et qu'il a utilisé la notion de fonds d'investissement, alors que cela est susceptible d'induire le client en erreur. Ainsi, a-t-elle souligné, l'intimé a une absence de connaissance de ses obligations.

[34] À titre de représentant autonome, il doit avoir une connaissance des dispositions législatives et réglementaires. L'intimé a besoin de l'encadrement d'une tierce partie. Par conséquent, l'Autorité demande le rattachement à un cabinet pour une période de deux ans. Elle a souligné que l'intimé met l'accent sur l'incendie de sa résidence, mais il a disposé de 16 mois pour reconstituer ses dossiers. Lorsque des ventes ont eu lieu après l'incendie, les informations devaient être recueillies par l'intimé.

[35] La procureure de l'Autorité a souligné que sa cliente demande l'imposition d'une pénalité globale de 7 500 \$. Traitant des documents remis par l'intimé pour valoir à titre de registre de commissions, la procureure a noté que l'obligation de détenir ce registre incombe au représentant autonome et non à l'assureur. Les relevés de commissions remis par l'intimé peuvent constituer un registre de commissions si toutes les informations prévues au règlement sont inscrites au relevé.

[36] La procureure de l'Autorité a noté que les dossiers vérifiés sont pour des ventes qui ont eu lieu après le feu; alors l'analyse des besoins devait être faite pour ces dossiers. Il n'a pas non plus tenté de refaire ses dossiers. La situation quant à son adresse et son numéro de téléphone a été corrigée en date de l'audience.

Les représentations de l'intimé

[37] Martin Couture a noté que l'incendie a eu lieu en mars 2011 et qu'il a progressivement repris son travail en novembre. Il a indiqué que l'Autorité n'a pas tenu compte du fait qu'il a perdu ses dossiers dans son incendie. Il a souligné qu'il a 32 années d'expérience. Selon lui, le public n'a pas été mis en danger par sa pratique. Il n'a jamais eu de plaintes.

[38] Il a souligné qu'il avait effectué un transfert d'appel sur son cellulaire. Son dossier d'assurance pour sa maison a pris 14 mois à se régler et il se rebâtit à la même place.

Cela lui a encouru du travail supplémentaire. Il mettra ses dossiers à jour au fur et à mesure qu'il rencontrera ses clients. Il a souligné que si c'est trop compliqué pour les clients, ils iront voir ailleurs.

[39] Il a indiqué qu'il a constitué une politique de traitement des plaintes de bonne foi. Il a continué à bien servir ses clients et il a appris quelques affaires suite à la visite des inspecteurs. Il souhaite se conformer à la réglementation le plus possible. Il a souligné que s'il y avait eu plus de communication dans son dossier que de répression, tout le monde en serait sorti gagnant.

[40] L'intimé a indiqué que cela constituerait un recul incroyable dans sa pratique que de devoir être rattaché à un cabinet; cela mettrait sa carrière à risque. Quant à savoir si son rattachement serait réalisable, il a indiqué ne pas avoir envisagé cette possibilité et ne sait pas quel impact cela aura.

L'ANALYSE

[41] Martin Couture, intimé en l'instance, détient un certificat émis par l'Autorité lui permettant d'agir dans la discipline de l'assurance de personnes. Il est inscrit à titre de représentant autonome. Le 19 juin 2012, il a fait l'objet d'une inspection conduite par le Service de l'inspection de l'Autorité relativement à ses activités en assurance de personnes.

[42] Les manquements constatés par l'inspection et repris dans la demande de l'Autorité sont les suivants :

- L'absence d'analyse des besoins financiers;
- L'absence de profil de risque et d'informations financières;
- L'absence d'un registre de commissions;
- L'absence de politique de traitement des plaintes et de règlement des différends;
- La non-conservation des dossiers clients pour la période de conservation de cinq ans;
- La tenue de dossier déficiente; et
- L'irrégularité au niveau de la publicité et du changement d'adresse.

[43] L'Autorité demande l'imposition d'une pénalité administrative globale de 7 500 \$, le rattachement de l'intimé à un cabinet pour une période de deux ans, la supervision

de ses activités de représentant et la radiation de son inscription à titre de représentant autonome.

[44] En vertu de l'article 107 de la LDPSF³, l'Autorité procède à l'inspection d'un cabinet aussi souvent qu'elle l'estime nécessaire, afin de vérifier le respect de cette loi et des règlements qui sont adoptés pour son application. Cela fait partie de sa mission d'assurer la protection du public relativement aux activités régies par la LDPSF. En vertu de l'article 184 de la LDPSF⁴, l'Autorité voit à l'application des dispositions de la loi et de ses règlements auxquelles sont assujettis les cabinets et les titulaires de certificat.

L'ABSENCE D'ANALYSE DES BESOINS FINANCIERS

[45] L'article 27 de la LDPSF⁵ prévoit qu'un représentant en assurance doit recueillir personnellement les renseignements nécessaires pour lui permettre d'identifier les besoins du client dans le but de lui proposer le produit qui lui convient le mieux.

[46] De plus, l'article 6 du *Règlement sur l'exercice des activités de représentant*⁶ (« *Règlement sur l'exercice* ») prévoit que le représentant en assurance de personnes, avant de faire remplir une proposition d'assurance, doit procéder à l'analyse des éléments suivants avec le preneur ou l'assuré, soit :

- les besoins d'assurance;
- les polices ou contrats qu'il détient et leurs caractéristiques;

³ Précitée, note 1, art.107. L'Autorité procède, aussi souvent qu'elle l'estime nécessaire, à l'inspection d'un cabinet pour s'assurer du respect de la présente loi et de ses règlements.

⁴ *Id.*, art. 184. L'Autorité a pour mission de veiller à la protection du public relativement à l'exercice des activités régies par la présente loi.

Elle voit à l'application des dispositions de la présente loi et de ses règlements auxquelles sont assujettis les titulaires de certificat, les cabinets ainsi que les représentants autonomes et les sociétés autonomes.

⁵ *Id.*, art. 27. Un représentant en assurance doit recueillir personnellement les renseignements nécessaires lui permettant d'identifier les besoins d'un client afin de lui proposer le produit d'assurance qui lui convient le mieux.

⁶ *Règlement sur l'exercice des activités de représentant*, (1999) 131 G.O. II, 3047, art. 6. Le représentant en assurance de personnes doit, avant de faire remplir une proposition d'assurance ou d'offrir un produit d'assurance de personnes comportant un volet d'investissement, dont un contrat individuel à capital variable, analyser avec le preneur ses besoins ou ceux de l'assuré.

Ainsi, selon le produit offert, le représentant en assurance de personnes doit analyser avec le preneur, notamment, ses polices ou contrats en vigueur ou ceux de l'assuré, selon le cas, leurs caractéristiques et le nom des assureurs qui les ont émis, ses objectifs de placement, sa tolérance aux risques, le niveau de ses connaissances financières et tout autre élément nécessaire, tels ses revenus, son bilan financier, le nombre de personnes à sa charge et ses obligations personnelles et familiales.

Le représentant en assurance de personnes doit consigner les renseignements recueillis pour cette analyse dans un document daté. Une copie de ce document doit être remise au preneur au plus tard au moment de la livraison de la police.

- le nom des assureurs qui ont émis les polices ou contrats;
- et tout autre élément nécessaire, tels :
 - ses revenus
 - son bilan financier;
 - le nombre de personnes à charge;
 - ses obligations personnelles et familiales.

[47] Cette disposition prévoit clairement que les renseignements doivent être consignés par écrit. Aucune exception n'existe et l'obligation est impérative, tel que le requiert l'usage du mot « *doit* ». Le Comité de discipline de la Chambre de la sécurité financière a noté dans plusieurs affaires que l'analyse des besoins financiers du client est « la *pierre d'assise fondamentale* »⁷ du travail du représentant.

[48] C'est en procédant à une analyse complète des besoins du client que le représentant pourra s'assurer de suggérer le produit qui conviendra le mieux à son client. Une telle analyse doit être consignée par écrit; elle ne peut rester que dans la tête du représentant. La confection de l'écrit respecte les obligations légales à cet égard. Cela permet autant d'assurer la protection des clients que de protéger le cabinet et son représentant relativement à la convenance du produit.

[49] De plus, l'article 17 du *Règlement sur le cabinet, le représentant autonome et la société autonome*⁸ (« *Règlement sur le cabinet* ») édicte que les dossiers clients du

⁷ *Chambre de la sécurité financière c. Bégin*, 2011 CanLII, 99460 (QC CDCSF); *Chambre de la sécurité financière c. Larochelle*, 2009 CanLII, 62842 (QC CDCSF).

⁸ *Règlement sur le cabinet, le représentant autonome et la société autonome*, (1999) 131 G.O. II, 3073, art. 17. Les dossiers clients que le cabinet, le représentant autonome ou la société autonome doit tenir sur chacun de ses clients dans l'exercice de ses activités, sauf celles reliées à la discipline de l'assurance de dommages, doivent contenir les renseignements suivants:

1° son nom;

2° l'adresse du client, son numéro de téléphone et son numéro de télécopieur ou son adresse électronique, le cas échéant;

3° dans le cas où le client est une personne physique et que ce renseignement a été obtenu par le représentant, sa date de naissance;

4° le montant, l'objet et la nature du produit vendu ou du service rendu, selon le cas;

5° le numéro de la police, les dates de l'émission du contrat et de la signature de la proposition ou de la demande de services, le cas échéant;

6° le nom du représentant impliqué dans la transaction et son mode de rémunération pour chacun des produits vendus ou services rendus au client;

7° le mode de paiement et la date de paiement des produits vendus ou des services rendus;

8° une copie sur quelque support que ce soit de l'analyse de besoins prévue à l'article 6 du *Règlement sur l'exercice des activités des représentants* (chapitre D-9.2, r. 10);

représentant autonome doivent contenir notamment une copie de l'analyse prévue à l'article 6 du *Règlement sur l'exercice*⁹.

[50] En l'espèce, il appert que six des sept dossiers en assurance de personnes qui ont été vérifiés ne contenaient pas d'analyse des besoins financiers. L'intimé a justifié cette lacune par le fait que ses dossiers ont été détruits dans l'incendie de sa résidence. Or, les dossiers vérifiés correspondaient à des ventes de produits d'assurance postérieures à l'incendie.

[51] Même si l'intimé connaît bien ses clients, il devait faire l'analyse des besoins avant de proposer le produit d'assurance au client. Cette obligation est préalable à toute proposition d'assurance que fait remplir le représentant. En ce qui concerne le fait que le client recherchait une police d'assurance-vie pour un de ses petits-enfants, il faut noter que l'analyse des besoins s'effectue en fonction du preneur ou de l'assuré; dans le cas sous étude, il s'agissait du preneur.

[52] Par conséquent, le Bureau conclut que le représentant autonome a fait défaut de consigner par écrit l'analyse des besoins financiers relativement à six dossiers.

LE PROFIL D'INVESTISSEUR ET LES INFORMATIONS FINANCIÈRES POUR LES FONDS DISTINCTS

[53] Les fonds distincts sont des produits offerts par des représentants en assurance de personnes. Il s'agit d'un type d'investissement qui s'apparente aux fonds communs de placement. Mais les fonds distincts sont généralement assortis d'une garantie en cas de décès et d'une garantie à l'échéance.

[54] Ces produits étant offerts par des représentants en assurance de personnes, ces derniers doivent respecter les obligations qui leur incombent en raison de leur inscription dans cette discipline. Le représentant doit recueillir auprès de son client les renseignements nécessaires lui permettant d'identifier ses besoins, pour lui proposer le produit qui lui convient le mieux¹⁰.

⁹ une copie du formulaire rempli et signé, lors du remplacement d'une police, le cas échéant, prévu à la section VII du Règlement sur l'exercice des activités des représentants;

¹⁰ une copie des documents prévus aux articles 8, 9 et 16 du Règlement sur l'exercice des activités des représentants.

Tout autre renseignement ou document découlant des produits vendus ou des services rendus au client ou recueillis auprès du client doit également y être inscrit ou déposé par le cabinet, le représentant autonome ou la société autonome.

⁹ Précité, note 6.

¹⁰ *Loi sur la distribution des services et produits financiers*, précitée, note 1, art. 27; voir note 5.

[55] De plus, selon l'article 15 du *Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière*¹¹, le représentant doit chercher à avoir une connaissance complète des faits avant de renseigner ou de faire une recommandation à son client. Il est requis du représentant qu'il s'informe des éléments qui lui sont nécessaires afin de proposer à son client le produit qui conviendra à ses besoins. Le représentant doit bien cibler les besoins du client et lui proposer le produit qui correspond le mieux à ses besoins, en tenant compte de sa situation financière et personnelle.

[56] De plus, le représentant doit décrire le produit proposé au client en relation avec les besoins identifiés et lui expliquer la nature de la garantie offerte, conformément à l'article 28 de la LDPSF¹². Afin d'être en mesure d'expliquer en quoi le produit proposé répond aux besoins du client; encore faut-il que le représentant ait identifié les besoins du client, ce qui passe nécessairement par la collecte d'informations auprès de ce dernier.

[57] Bien que la législation en vigueur à la date des événements reprochés ne faisait pas expressément référence au profil de l'investisseur, il demeure que le représentant doit s'assurer avoir une connaissance du profil de son client, afin de lui recommander le produit qui convient le mieux à ses besoins. Or, pour les fonds distincts, s'agissant d'un type d'investissement, le représentant doit s'informer de la situation financière de son client, de ses objectifs de placement et de son niveau de tolérance aux risques. Toutes ces informations s'avèrent utiles dans la détermination de la convenance du produit.

[58] Le Comité de discipline de la Chambre de la sécurité financière a, dans le dossier d'un représentant en valeurs mobilières, émis le commentaire suivant quant à l'établissement d'un profil d'investisseur :

« [47] Or la préparation d'un profil d'investisseur est un préalable essentiel à toute recommandation faite au client. Elle permet au représentant de bien connaître son client, sa situation, ses besoins, ses connaissances en matière de placement et sa tolérance au risque. »¹³

[59] Dans une affaire où on reprochait à un représentant la souscription d'un contrat de fonds distincts non conforme au profil d'investisseur du client, le Comité de discipline a noté l'importance de l'établissement d'un profil d'investisseur, et ce, de la manière suivante :

¹¹ *Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière*, (1999) 131 G.O. II, 4135, art. 15. Avant de renseigner ou de faire une recommandation à son client ou à tout client éventuel, le représentant doit chercher à avoir une connaissance complète des faits.

¹² *Loi sur la distribution des services et produits financiers*, précitée, note 1, art. 28. Un représentant en assurance doit, avant la conclusion d'un contrat d'assurance, décrire le produit proposé au client en relation avec les besoins identifiés et lui préciser la nature de la garantie offerte. Il doit, de plus, indiquer clairement au client les exclusions de garantie particulières compte tenu des besoins identifiés, s'il en est, et lui fournir les explications requises sur ces exclusions.

¹³ *Chambre de la sécurité financière c. Pollender*, 2009 CanLII, 10716 (QC CDCSF).

« [39] Soulignons d'abord que si la préparation d'un « profil d'investisseur » du client est la pierre d'assise du travail du représentant, la preuve qui nous a été présentée a démontré que l'intimé a fait défaut de procéder à un tel exercice.

[...]

[42] Il ressort donc de la preuve qui a été présentée au comité que l'intimé a fait défaut de véritablement s'assurer d'obtenir une connaissance complète de la situation, de la volonté, des intentions, des exigences et des besoins de ses clients. »¹⁴

[60] Les dossiers clients de l'intimé vérifiés en fonds distincts ne contenaient pas suffisamment d'informations financières permettant au représentant de faire une recommandation éclairée à son client.

[61] Des quatorze dossiers de fonds distincts, trois ne contenaient pas de profil d'investisseur. Il s'agit donc d'un manquement à l'article 15 du *Code déontologie de la Chambre de la sécurité financière*¹⁵ et à l'article 27 de la LDPSF, puisque les informations nécessaires à l'évaluation du profil de l'investisseur et les informations financières n'ont pas été recueillies auprès des clients par l'intimé.

LA POLITIQUE DE TRAITEMENT DES PLAINTES ET LE REGISTRE DES COMMISSIONS

[62] L'article 103 de la LDPSF¹⁶ prescrit que tout cabinet doit se doter d'une politique de traitement des plaintes et de règlement des différends. L'article 146 de la LDPSF prévoit que les articles 103 à 103.4 s'appliquent au représentant autonome. Ainsi, le représentant autonome doit se doter d'une politique de traitement des plaintes et de règlement des différends.

[63] Le Bureau constate que le représentant autonome a manqué à son obligation de détenir une politique de traitement des plaintes et de règlement des différends conforme à la législation. L'intimé a toutefois indiqué s'être doté d'une telle politique.

[64] Un autre manquement constaté par l'inspection est l'absence d'un registre de commissions dont la tenue est prévue à l'article 22 du *Règlement sur le cabinet* et qui doit inclure les renseignements précisés à cette disposition :

« 22. Le registre des commissions que doit tenir un cabinet, un représentant autonome ou une société autonome dans l'exercice de ses

¹⁴ *Chambre de la sécurité financière c. Lamadeleine*, 2009 CanLII, 30991 (QC CDCSF).

¹⁵ Précité, note 11.

¹⁶ Précitée, note 1, art. 103. Tout cabinet doit traiter de façon équitable les plaintes qui lui sont formulées. À cette fin, le cabinet doit se doter d'une politique portant sur :

1° l'examen des plaintes et des réclamations formulées par des personnes ayant un intérêt dans un produit ou service qu'il a distribué ;

2° le règlement des différends concernant un produit ou un service qu'il a distribué.

activités doit contenir, pour chaque commission, les renseignements suivants:

- 1° le numéro du contrat ou le nom du client, selon le cas;
- 2° le nom du client, de l'assureur ou de toute autre personne qui lui a versé une commission;
- 3° le relevé afférent à chaque commission ou à toute rémunération reçue par le cabinet, le représentant autonome ou la société autonome.

Cependant, dans le cas où le relevé prévu au paragraphe 3 du premier alinéa comprend tous les renseignements prévus aux paragraphes 1 et 2 de cet alinéa, le dépôt du relevé au registre des commissions est suffisant.

Si le cabinet est un assureur, le registre des commissions doit contenir, outre le nom de la personne à qui la commission a été payée, les renseignements prévus au paragraphe 1 du premier alinéa. »¹⁷

[65] Le représentant doit conserver les relevés de commissions qui peuvent tenir lieu de registre des commissions, lorsqu'ils contiennent les informations requises. En l'espèce, dans son formulaire pré-inspection, l'intimé a indiqué qu'il ne tenait pas de registre des commissions et qu'il n'utilisait pas les relevés fournis par les compagnies d'assurance.

[66] Il a également indiqué à l'inspecteur qu'il ne savait pas comment aller chercher ces relevés de manière électronique et qu'il n'en voyait pas l'utilité. Pour le registre des commissions, il a mentionné à l'audience avoir compris après explication qu'il s'agit du document envoyé par les compagnies d'assurance qu'il garde dans sa filière; il est parfois sur papier ou autrement consultable sur Internet.

[67] Il ne les a pas remis à l'Autorité, car ce n'est pas ce qu'il pensait lui avoir été demandé. Lorsqu'il reçoit un relevé de commissions, il le conserve dans sa filière. Il a remis ses documents au tribunal. Il ne consulte pas ni n'imprime les relevés de commissions électroniques. Il souhaite ne perdre ni temps ni énergie à vérifier cela.

[68] Les relevés de commissions remis comprennent les informations nécessaires pour constituer un tel registre. Cependant, il appert que l'intimé ne conserve pas tous ses relevés de commissions car il ne consulte pas ceux accessibles sur Internet; il a mentionné que plusieurs compagnies d'assurance ne les envoient plus en format papier.

[69] Il appert donc que le représentant autonome intimé a fait défaut d'avoir une politique de traitement de plaintes et de tenir un registre des commissions complet et conforme à la réglementation.

¹⁷ Précité, note 8.

LA TENUE DE DOSSIERS, LA CONSERVATION DES DOSSIERS, LA PUBLICITÉ ET LE CHANGEMENT D'ADRESSE

[70] L'article 15 du *Règlement sur la tenue et la conservation des livres et registres*¹⁸ prévoit que tout représentant autonome doit conserver ses dossiers clients pour une période d'au moins 5 ans, à compter du dernier des événements décrits dans cette disposition. Or, l'intimé a reconnu ne conserver ses dossiers qu'un an ou deux et les détruire par la suite, lorsqu'il ne voyait plus d'espoir de récupérer un client. L'intimé n'a donc pas respecté le délai de conservation prévue pour les dossiers clients.

[71] L'inspection des activités de Martin Couture a permis de constater que celui-ci n'avait pas indiqué sur ses cartes professionnelles et sa publicité qu'il agissait à titre de représentant autonome, tel que requis par l'article 1 du *Règlement sur le cabinet*. De plus, était indiqué « *Fonds d'investissement* » sur ses cartes professionnelles, alors que la publicité ne doit pas être susceptible d'induire en erreur le client.

[72] Ce dernier pourrait alors penser que l'intimé est autorisé à vendre des fonds communs de placement, et ce, contrairement aux articles 1 et 5 du *Règlement sur le cabinet*¹⁹. L'Autorité a également relevé que dans une publicité de mai 2012, l'intimé affichait un numéro de téléphone qui n'était pas celui inscrit au registre de l'Autorité. L'intimé a expliqué qu'un renvoi d'appels avait été effectué de son numéro de résidence à son cellulaire.

[73] L'Autorité reproche également à l'intimé de ne pas avoir déclaré l'adresse qui lui tient lieu d'établissement, puisque l'adresse qui était déclarée au registre de l'Autorité était celle de la résidence de l'intimé détruite à la suite d'un incendie. L'intimé a expliqué qu'il a fait les démarches pour modifier l'adresse inscrite au registre de l'Autorité. La situation a été régularisée au début de l'année 2013, alors que l'incendie de sa résidence est survenu en mars 2011 et qu'il a repris progressivement ses activités en novembre 2011.

¹⁸ *Règlement sur la tenue et la conservation des livres et registres*, (2009) 141 G.O. II, 5167A, art. 15. Tout cabinet, représentant autonome ou société autonome doit conserver ses dossiers clients pour une période d'au moins 5 ans à compter du dernier des événements suivants:

1° la fermeture définitive du dossier du client;

2° la date de prestation du dernier service rendu au client;

3° selon le cas, l'échéance sans renouvellement ou remplacement du dernier produit vendu au client.

¹⁹ Précité, note 8, art. 1. Le cabinet, le représentant autonome ou la société autonome doit, dans sa publicité, ses représentations ou ses sollicitations auprès de la clientèle, utiliser son nom ou, le cas échéant, les autres noms qu'il utilise au Québec dans l'exercice de ses activités et ne pas utiliser une marque de commerce, un slogan, une formule ou tout autre élément pouvant prêter à confusion. Il doit aussi indiquer le titre sous lequel il exerce ses activités.

art. 5. Le cabinet, le représentant autonome ou la société autonome ne peut, par quelque moyen que ce soit, faire de la publicité ou des représentations fausses, trompeuses ou susceptibles d'induire en erreur.

[74] Il appert que pendant plus d'une année l'adresse déclarée à l'Autorité n'était pas la bonne. L'intimé a donc fait défaut de déclarer son lieu d'établissement pendant cette période, en contravention aux articles 3 et 4 du *Règlement relatif à l'inscription d'un cabinet, d'un représentant autonome et d'une société autonome*²⁰.

[75] Finalement, des irrégularités dans la tenue des dossiers clients ont été relevées par l'Autorité. Dans deux dossiers, il manquait la proposition d'assurance. À une occasion, la proposition d'assurance était incomplète. Dans deux dossiers, le document

²⁰ *Règlement relatif à l'inscription d'un cabinet, d'un représentant autonome et d'une société autonome*, (2004) 136 G.O. II, 5261, art. 3. Pour s'inscrire à titre de représentant autonome dans une discipline ou une catégorie de discipline, un représentant doit, en plus de ce que prévoit la Loi à cet égard, en faire la demande par écrit à l'Autorité et avoir un endroit qui lui tient lieu d'établissement au Québec.

4. Le représentant doit, de plus, transmettre à l'Autorité ou permettre à ce que le gouvernement, un des organismes, un ordre professionnel ou toute autre personne au Québec puisse transmettre à l'Autorité en son nom, les documents et renseignements suivants:

1° son nom et, le cas échéant, tout autre nom que le représentant entend utiliser au Québec dans l'exercice de ses activités, l'adresse de l'endroit qui lui tient lieu d'établissement au Québec, le numéro de téléphone et le numéro de télécopieur s'y rapportant ainsi que son adresse de correspondance et son adresse électronique, le cas échéant;

2° son adresse résidentielle;

3° dans le cas d'un représentant qui entend s'inscrire dans la discipline de l'assurance de dommages, les nom et adresse résidentielle de toutes les personnes qui sont à son emploi et qui sont visées par l'article 547 de la Loi;

4° le cas échéant, une copie de la déclaration d'immatriculation faite conformément à la Loi sur la publicité légale des entreprises (chapitre P-44.1) et de ses déclarations modificatives;

5° une copie du contrat d'assurance souscrit par le représentant démontrant qu'il est couvert par une assurance de responsabilité conforme aux exigences du Règlement sur le cabinet, le représentant autonome et la société autonome (chapitre D-9.2, r. 2);

6° une déclaration signée par le représentant confirmant s'il:

a) a déjà été sous le coup d'une annulation ou d'une suspension de certificat par le Conseil des assurances de dommages, le Conseil des assurances de personnes ou l'Inspecteur général des institutions financières en vertu de la Loi sur les intermédiaires de marché (chapitre I-15.1), ou par l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec ou d'une radiation ou d'une suspension d'inscription auprès de la Commission des valeurs mobilières du Québec;

b) a déjà vu son certificat révoqué ou suspendu ou son inscription radiée ou suspendue, dans une ou plusieurs disciplines ou catégories de discipline, par l'Autorité;

c) a déjà vu son inscription radiée ou suspendue par l'Autorité;

d) est titulaire d'un certificat émis par l'Autorité ou d'une inscription auprès de l'Autorité dont les droits sont assujettis à des conditions ou à des restrictions;

e) est en défaut d'acquitter les amendes et les dépens en suspens que le comité de discipline de la Chambre de l'assurance de dommages ou de la Chambre de la sécurité financière ou la Cour du Québec, siégeant en appel d'une décision de ces comités, a pu lui imposer et les intérêts encourus au taux fixé suivant l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002), le cas échéant;

f) est en défaut de payer toute amende reliée à la commission d'une infraction en vertu de la Loi, de la Loi sur les intermédiaires de marché, de la Loi sur les valeurs mobilières (chapitre V-1.1) ou de la Loi sur le courtage immobilier (chapitre C-73.2);

7° une copie de la déclaration dont le contenu est prévu à l'annexe 3 relativement à l'ouverture et au maintien d'un compte séparé et, dans le cas d'un représentant autonome qui n'entend recevoir ou percevoir aucune somme pour le compte d'autrui dans le cadre de ses activités régies par la Loi, une copie de la déclaration dont le contenu est prévu à l'annexe 4.

d'information sur le produit offert était absent. L'intimé a donc fait défaut d'avoir une tenue de dossiers conforme à l'article 17 du *Règlement sur le cabinet* qui se lit comme suit :

« 17. Les dossiers clients que le cabinet, le représentant autonome ou la société autonome doit tenir sur chacun de ses clients dans l'exercice de ses activités, sauf celles reliées à la discipline de l'assurance de dommages, doivent contenir les renseignements suivants:

1° son nom;

2° l'adresse du client, son numéro de téléphone et son numéro de télécopieur ou son adresse électronique, le cas échéant;

3° dans le cas où le client est une personne physique et que ce renseignement a été obtenu par le représentant, sa date de naissance;

4° le montant, l'objet et la nature du produit vendu ou du service rendu, selon le cas;

5° le numéro de la police, les dates de l'émission du contrat et de la signature de la proposition ou de la demande de services, le cas échéant;

6° le nom du représentant impliqué dans la transaction et son mode de rémunération pour chacun des produits vendus ou services rendus au client;

7° le mode de paiement et la date de paiement des produits vendus ou des services rendus;

8° une copie sur quelque support que ce soit de l'analyse de besoins prévue à l'article 6 du *Règlement sur l'exercice des activités des représentants* (chapitre D-9.2, r. 10);

9° une copie du formulaire rempli et signé, lors du remplacement d'une police, le cas échéant, prévu à la section VII du *Règlement sur l'exercice des activités des représentants*;

10° une copie des documents prévus aux articles 8, 9 et 16 du *Règlement sur l'exercice des activités des représentants*.

Tout autre renseignement ou document découlant des produits vendus ou des services rendus au client ou recueillis auprès du client doit également y être inscrit ou déposé par le cabinet, le représentant autonome ou la société autonome. »²¹

LES CONCLUSIONS RECHERCHÉES

[76] L'Autorité demande au Bureau de prononcer une pénalité administrative globale de 7 500 \$ à l'encontre de Martin Couture pour les manquements constatés. Elle

²¹ *Règlement sur le cabinet*, précité, note 8, art 17.

recherche également l'imposition de conditions à l'inscription de Martin Couture à titre de représentant autonome, afin que ce dernier soit rattaché à un cabinet, dont il ne serait ni le dirigeant ni l'administrateur, dans les trente jours de la décision.

[77] Ce rattachement durerait pour une période de deux ans et, pendant cette période, il serait supervisé par une personne nommée par le dirigeant du cabinet. Un rapport mensuel de supervision serait transmis à l'Autorité. L'Autorité demande également la radiation de l'inscription de Martin Couture à titre de représentant autonome.

[78] À défaut de remplir les premières conclusions, l'Autorité demande à ce que l'inscription de Martin Couture soit suspendue et que ses dossiers soient remis à l'Autorité.

[79] Le Bureau a antérieurement prononcé un certain nombre de décisions pour mieux baliser l'imposition d'une sanction, en prenant en considération les facteurs suivants :

- La gravité des gestes posés par le contrevenant;
- La conduite antérieure du contrevenant;
- La vulnérabilité des clients sollicités;
- Les pertes subies par les clients;
- Les profits réalisés par le contrevenant;
- L'expérience du contrevenant;
- La position et le statut du contrevenant lors de la perpétration des faits reprochés;
- Le caractère intentionnel des gestes posés;
- Les dommages causés à l'intégrité des marchés par la conduite du contrevenant;
- Le fait que la sanction peut, selon la gravité du geste posé, constituer un facteur dissuasif pour le contrevenant, mais également à l'égard de ceux qui seraient tentés de l'imiter;
- Le degré de repentir du contrevenant;
- Les facteurs atténuants; et

- Les sanctions imposées dans des circonstances semblables²².

[80] De plus, il convient de noter que les ordonnances rendues par le Bureau ne sont ni réparatrices ni punitives. Elles visent plutôt la protection et la prévention des risques pour les marchés. Une ordonnance peut avoir un caractère prospectif, en ce qu'elle vise à empêcher certaines conduites nuisibles de se reproduire pour éviter que la protection du public ne soit mise à risque.

[81] Par conséquent, le Bureau ne recherche pas tant à punir l'intimé pour les manquements qu'il a commis qu'assurer que l'encadrement des professionnels soit adéquat, en vue de la protection du public. La dissuasion générale et spécifique peut cependant être un facteur à évaluer par le tribunal dans l'imposition d'une ordonnance, pour éviter que d'autres professionnels soient enclins à commettre les mêmes manquements et pour dissuader l'intimé de les commettre de nouveau et ainsi, corriger sa pratique.

[82] Les manquements relatifs à l'absence d'analyse des besoins financiers et l'absence de profil de risque et d'informations financières dans les dossiers clients sont des manquements importants qui sont au cœur de la pratique du représentant. Dans les affaires suivantes, le Bureau avait imposé des pénalités à la suite des ententes conclues entre les parties portant notamment sur des manquements relatifs aux analyses de besoins financiers :

- *Autorité des marchés financiers c. Clément De Laat inc.*²³ :
 - Une pénalité de 16 500 \$ au cabinet pour divers manquements, dont l'absence d'analyse des besoins financiers ou d'analyse des besoins financiers complète dans certains dossiers, certaines irrégularités liées à la procédure applicable en matière de préavis de remplacement dans certains dossiers clients et l'absence de profil de risque ou d'informations financières dans certains dossiers clients, en matière de fonds distincts;
- *Autorité des marchés financiers c. Fin AI inc.*²⁴ :
 - Une pénalité de 17 500 \$ au cabinet et à son dirigeant responsable pour divers manquements, dont l'absence d'informations financières pour les dossiers de fonds distincts, le défaut de tenir ses dossiers

²² Voir *Autorité des marchés financiers c. Demers*, 2006 QCBDRVM, 17 ; *Autorité des marchés financiers c. 9135-2799 Québec inc. (Assurances Céline Émond)*, 2011 QCBDR, 124 ; *Autorité des marchés financiers c. Avro services de gestion de risques inc.*, 2012 QCBDR, 139.

²³ *Autorité des marchés financiers c. Clément De Laat inc.*, 2012 QCBDR, 144.

²⁴ *Autorité des marchés financiers c. Fin AI inc.*, 2012 QCBDR, 88.

conformes à la réglementation et le non-respect de la procédure de remplacement de police;

- *Autorité des marchés financiers c. Agence d'assurance Groupe financier mondial du Canada inc.*²⁵ :
 - Une pénalité de 20 000 \$ au cabinet pour divers manquements dont l'absence d'analyse des besoins financiers, le non-respect de la procédure de remplacement de police, une pratique déficiente en matière de fonds distincts et de prêts à effet levier et l'absence de procédure de surveillance des représentants.

[83] En l'espèce, la pénalité requise de 7 500 \$ semble justifiée et même raisonnable, eu égard aux précédents évoqués. Plusieurs dossiers ne contenaient pas d'analyse des besoins financiers, de profil de risques et d'informations financières. De plus, des manquements ont été constatés au niveau de la politique de traitement des plaintes, du registre des commissions, dans la tenue des dossiers, la conservation des dossiers, la publicité et le changement d'adresse.

[84] Ce sont des manquements lourds et répétés. L'intimé a expliqué plusieurs de ses manquements par l'incendie qui a détruit sa résidence où il avait son bureau. Cependant, l'inspection a eu lieu en juin 2012 et l'incendie de sa résidence en mars 2011. De plus, l'intimé a indiqué qu'il avait repris ses activités en novembre 2011. Les dossiers vérifiés par l'Autorité sont ceux de ventes postérieures à l'incendie. L'intimé ne pouvait donc pas invoquer cet incident pour justifier l'absence d'analyse de besoins financiers ou de profil de risques.

[85] Il appert du témoignage de l'intimé et de ses représentations qu'il ne connaissait tout simplement pas plusieurs des obligations qui lui incombent à titre de représentant, à savoir de consigner par écrit l'analyse des besoins financiers, de conserver les dossiers pour cinq ans, d'avoir une politique de traitement des plaintes et de tenir un registre des commissions.

[86] L'intimé exerce ses activités à titre de représentant autonome. Cette pratique exige de lui qu'il connaisse les obligations qui lui incombent puisqu'il doit veiller à la conformité de ses activités. L'intimé pratique dans le domaine depuis plusieurs années, mais il ne semble pas avoir adapté cet exercice à la réalité actuelle de la réglementation. De toute manière, il qualifie certains des manquements qui lui sont reprochés de peccadilles.

[87] Quant à certaines autres obligations réglementaires, il a tout simplement semblé en découvrir l'existence. De plus, il a mentionné que cela pourrait être compliqué de tout noter et que cela pourrait faire fuir les clients. L'intimé n'a donc pas démontré de

²⁵ *Autorité des marchés financiers c. Clément de Laat inc.*, 2012 QCBDR 102.

réelle volonté de régulariser sa pratique. De toute manière, tout au long de l'audience, le tribunal a constaté que Martin Couture a adopté une attitude indifférente quant aux faits qui lui sont reprochés. Il se réfugie derrière ses 32 ans d'expérience dans la pratique pour justifier ses actes. Mais pour le Bureau, 32 ans à répéter les mêmes erreurs n'équivaut pas à de l'expérience mais plutôt à une démonstration d'entêtement de l'intimé à refuser le changement.

[88] Il proclame que le public n'a pas été mis en danger par ses pratiques et que ses clients ne se sont jamais plaints de lui. Puis, affirme-t-il, il corrigera ses pratiques au fur et à mesure. Ce n'est pas ce que demande le Bureau. Il est impératif que Martin Couture révise prestement toutes ses pratiques, pour les rendre conforme à toute la loi et à toutes les réglementations adoptées pour son application. L'intimé a un sérieux besoin de dépoussiérer sa pratique et ses connaissances.

[89] Il met une certaine mauvaise volonté à reconnaître ses torts et fait montre de complaisance dans son travail. Il ne peut non plus s'abriter derrière ses clients pour dire que tout va bien puisqu'ils ne se plaignent pas. Ni l'Autorité ni le Bureau n'ont justement l'intention d'attendre qu'ils le fassent pour agir. Puis, ce ne sont pas les clients qui savent ce à quoi l'intimé a le devoir de s'astreindre. La protection de ces clients et l'intégrité des marchés passent justement par une solide connaissance des règles par les intermédiaires et leur application rigoureuse en tout temps.

[90] En même temps, le Bureau reconnaît qu'il n'y a aucune preuve de pertes subies par les clients. Il est également manifeste que l'intimé n'a pas agi avec une intention malhonnête ou frauduleuse. Il n'a pas tiré de profits de ses manquements. Mais ses clients ont cependant été mis dans une position de vulnérabilité par l'absence d'analyse des besoins financiers et de profil de risque. Et l'intimé n'entretient manifestement pas de regrets.

[91] L'Autorité demande au Bureau de rattacher Martin Couture à un cabinet au sein duquel il serait sous la supervision d'une personne désignée par le dirigeant responsable de ce cabinet pour une période de deux ans. L'Autorité demande à ce que l'intimé effectue son rattachement dans les 30 jours de la décision à intervenir et qu'une personne responsable de le superviser soit nommée. De plus, elle demande que des rapports mensuels lui soient remis, faisant état de la supervision effectuée à l'égard de la pratique de l'intimé.

[92] Le Bureau est en partie d'accord avec cette proposition, tout comme il est d'accord pour la pénalité administrative proposée. En même temps, le tribunal est conscient que le fait d'être rattaché à un cabinet peut être un inconvénient et pour l'intimé et pour le cabinet. L'intimé a indiqué que le rattachement à un cabinet constituerait un recul important dans sa pratique, risquant de mettre sa carrière à risque. Le Bureau est pourtant prêt à accueillir la demande de l'Autorité à cet égard, pour les raisons exposées plus haut.

[93] En même temps, le Bureau estime qu'une période d'un an de rattachement à un cabinet sera suffisante pour atteindre les objectifs recherchés, soit dépoussiérer les pratiques de Martin Couture et raffermir ses connaissances. Et l'intimé aura une période de 90 jours pour trouver un cabinet pour le compte duquel il agira; ce dernier produira un rapport des activités de l'intimé auprès de l'Autorité à tous les trois mois.

LA DÉCISION

[94] Le Bureau de décision et de révision a pris connaissance de la demande de l'Autorité des marchés financiers, des témoignages et des documents présentés par les parties tout au long de l'audience du 8 mai 2013, ainsi que des arguments de l'avocate de l'Autorité et de l'intimé. Il est prêt à prononcer sa décision pour les motifs évoqués plus haut, le tout en vertu de l'article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*²⁶ et des articles 93 et 94 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*²⁷.

PAR CES MOTIFS, LE BUREAU DE DÉCISION ET DE RÉVISION :

ACCUEILLE en partie la demande de l'Autorité des marchés financiers;

IMPOSE au représentant autonome Martin Couture, intimé en l'instance, une pénalité administrative au montant de sept mille cinq cents dollars (7 500 \$) relativement aux manquements constatés lors de l'inspection du 19 juin 2012;

ASSORTIT le certificat numéro 108382 en assurances de personnes au nom de Martin Couture des conditions suivantes :

- le représentant doit exercer ses activités pour le compte d'un cabinet dont il n'est ni le dirigeant responsable ni l'administrateur pour une période d'un an, et ce, au plus tard dans les quatre-vingt dix (90) jours du prononcé de la présente décision;
- le représentant doit, pour une période d'un an, alors qu'il a un droit d'exercice valide, exercer ses activités sous la supervision d'une personne nommée par le dirigeant responsable du cabinet pour le compte duquel il agira;
- le représentant doit faire parvenir à l'Autorité, au plus tard dans les quatre-vingt dix (90) jours de la présente décision, l'attestation du dirigeant responsable du cabinet relative à la susdite supervision et à la personne qui l'exerce;

²⁶ Précitée, note 1.

²⁷ Précitée, note 2.

- tous les trois mois, le cabinet soumettra à un membre du personnel de l'Autorité que cette dernière désignera un rapport de supervision relativement aux activités de Martin Couture ainsi qu'à ses transactions avec les clients;

RADIE l'inscription du représentant autonome Martin Couture dans les quatre-vingt-dix (90) jours de la présente décision;

[95] Si Martin Couture, intimé en l'instance, fait défaut de se conformer à la présente décision dans les délais impartis, les dispositions ci-après énoncées par le Bureau entreront en vigueur, à l'expiration de ces délais :

SUSPEND le certificat d'exercice portant le numéro 108382 au nom de Martin Couture;

ORDONNE à Martin Couture de remettre tous ses dossiers clients, livres et registres à l'Autorité. La remise des dossiers s'effectuera de la manière suivante :

Le représentant autonome Martin Couture devra communiquer, dans les quatre-vingt-dix (90) jours de la signification de la présente décision, avec monsieur Éric Jacob, directeur des services d'inspections de l'Autorité, au numéro 1-877-525-0337 poste 4741, afin de déterminer la date à laquelle les dossiers clients seront remis à l'Autorité. Les dossiers devront être remis à l'Autorité au 800, Square Victoria, Tour de la Bourse, 22^e étage, Montréal (Québec).

Fait à Montréal, le 17 décembre 2013.

(S) Claude St Pierre

M^e Claude St Pierre, vice-président

(S) Léonard Serafini

M^e Léonard Sérafini, vice-président²⁸

²⁸ *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, précitée, note 2, art. 97, 3^e al., Le membre du Bureau qui a été remplacé continue à connaître des affaires dont il est saisi.