PROJET DE LOI Nº 92 – *LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS PRINCIPALEMENT DANS LE SECTEUR FINANCIER*

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR LE PROJET DE LOI Nº 92

LE 20 MAI 2025

union des consommateurs

UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 15 groupes de défense des droits des consommateurs. La mission d'Union est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Ses interventions s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

NOTRE VISION

La structure d'Union lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face ; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

NOTRE MISSION

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et Internet, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

REMARQUES LIMINAIRES

Le 8 avril dernier, le gouvernement a présenté le projet de loi nº 92, *Loi modifiant diverses dispositions principalement dans le secteur financier*, qui amorce une réforme majeure du secteur financier québécois. Bien que ce projet dépasse partiellement le champ d'expertise habituel d'Union des consommateurs, plusieurs des dispositions touchent notre mission de protection des consommateurs.

Certaines des mesures proposées nous paraissent susceptibles d'améliorer la protection des consommateurs, notamment en matière d'indemnisation, de sanctions disciplinaires et de transparence, alors que d'autres soulèvent des préoccupations. Le recours accru à des modèles d'autoréglementation, la fusion des chambres professionnelles, la reconfiguration de certains mécanismes de surveillance et la réduction de certaines obligations de divulgation risquent de fragiliser des garanties essentielles pour le public.

ÉLARGISSEMENT DU FONDS D'INDEMNISATION DES SERVICES FINANCIERS

Union des consommateurs salue l'élargissement du Fonds d'indemnisation des services financiers pour inclure notamment les courtiers en placement, exclus jusqu'à maintenant. Cette bonification représente un progrès important pour la protection des consommateurs, en éliminant certaines restrictions quant à l'exercice de recours en cas de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds. Avec les modifications proposées, un plus large éventail de professionnels contribuera au Fonds, faisant en sorte que leurs clients soient protégés, et ce, « sans égard à la discipline ou à la catégorie de discipline ou d'inscription pour lesquelles [le professionnel] est autorisé à agir en vertu de son certificat ou de son inscription » (article 46 du projet de loi). Nous voyons donc positivement le retrait de ces exclusions, distinctions et subtilités – qui échappent bien souvent à la compréhension du public –, en vue de protéger le plus grand nombre.

Nous aurions néanmoins souhaité voir le projet de loi apporter certaines pistes de solution pour offrir une forme d'indemnisation aux consommateurs et investisseurs floués par des cabinets, des courtiers ou des représentants non autorisés. Bien que le projet de loi nº 72 ait largement amélioré la protection des consommateurs lors d'accès non autorisé à leur compte bancaire, les protections en cas d'accès autorisé, énoncées à l'article 65.2. de la *Loi sur la protection du consommateur,* sont limitées :

> *Le commerçant auprès duquel le consommateur détient un compte de dépôt à vue doit lui rembourser, dans le délai prévu par règlement, toute somme débitée avec son autorisation, ou avec celle d'une personne autorisée à y effectuer des opérations, dans le cas où il est victime d'une fraude. Le consommateur est tenu des pertes subies par le commerçant lorsque ce dernier établit qu'il a débité cette somme, soit en l'absence d'indices probants permettant de soupçonner la fraude, soit, en présence de tels indices, après avoir pris les précautions nécessaires pour tenter de la prévenir*. (notre soulignement)

Suivant un principe de responsabilité élargie, le Fonds devrait à notre avis prendre à sa charge l'indemnisation des consommateurs fraudés dans le cadre de stratagèmes de type « fraude à l'investissement », lorsque les institutions financières sont exonérées, privant ainsi les consommateurs de toute réparation. Nous estimons que ces fraudes constituent un risque inhérent à l'existence d'activités légitimes relatives aux produits et services financiers, et que les acteurs de cette industrie doivent incidemment assumer une part de responsabilité en contribuant à mitiger les dommages collatéraux de leur activité économique.

RENFORCEMENT DU RÔLE DE L'OACIQ

Nous prenons acte des mesures visant à renforcer les pouvoirs de l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec (OACIQ). Selon notre compréhension, l'OACIQ pourra dorénavant refuser, suspendre ou révoquer un permis en l'absence de probité suffisante ; le comité de discipline devra imposer des amendes minimales en cas de manquement à l'obligation de divulgation d'un conflit d'intérêts et les sanctions seront augmentées pour les situations de pratique sans permis ou en contravention de la Loi, ce qui constitue un levier utile pour assurer l'intégrité du secteur. Bien que nous demeurions critiques à l'égard du principe de l'autoréglementation, nous reconnaissons que les nouvelles dispositions pourraient améliorer l'encadrement disciplinaire dans le secteur immobilier.

FUSION DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

L'un des changements les plus importants proposés par le projet de loi est la fusion de la Chambre de la sécurité financière et de la Chambre de l'assurance de dommages pour créer la future « Chambre de l'assurance ». Cette restructuration viserait à simplifier le cadre réglementaire et pourrait, en théorie, faciliter les processus de plainte et de discipline.

Union des consommateurs reste cependant prudente face à cette réorganisation. Le passage d'un régime public pour les deux chambres existantes, régi par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (LDPSF), vers une « simple » organisation à but non lucratif (OBNL), reconnue comme organisme d'autoréglementation (OAR) en vertu de la *Loi sur l'encadrement du secteur financier* (LESF), soulève de sérieuses préoccupations quant à la capacité de cette nouvelle structure de maintenir un niveau de protection adéquat pour le public.

Contrairement aux chambres actuelles, dont la mission est définie explicitement par la loi, la future Chambre de l'assurance n'aurait pas de mandat légalement établi centré sur la protection du public. En tant qu'OAR, selon l'article 67 de la LESF, elle devra notamment « permettre d'assurer un encadrement efficace du secteur financier au Québec, d'en favoriser le développement et un bon fonctionnement ainsi que de protéger le public ». Cette formulation fait de la protection du public un objectif parmi d'autres, et non une finalité prioritaire – et encore moins l'unique finalité –, ce qui constitue un recul préoccupant.

Aussi, plus d'une centaine d'articles de la LDPSF qui encadraient les chambres existantes seraient abrogés pour cette nouvelle chambre. Les fonctions d'enquête et de discipline, aujourd'hui autonomes et protégées par un cadre législatif clair, seraient transférées à un régime interne, défini par les règles de l'organisme lui-même et soumis à l'approbation de l'Autorité des marchés financiers (AMF). En plus d'avoir pour effet de diluer les responsabilités, cette transformation pourrait compromettre l'indépendance et l'impartialité de ces fonctions essentielles. En effet, plusieurs éléments jusqu'ici encadrés par la loi, notamment les règles de déontologie et les exigences de formation continue, relèveraient désormais de règlements internes. Pouvant être modifiés sans processus législatif, sans être scrutés par les élus et à l'abri du regard du public, ces règlements constituant le nouvel encadrement pourraient avoir pour conséquence de réduire les standards professionnels et affaiblir la protection du public.

De nombreux codes déontologiques sont constitués en lois (dentistes, ingénieurs, etc.), ainsi nous voyons difficilement quels impératifs pourraient justifier que les professionnels encadrés par la Chambre de l'assurance y fassent exception. En quoi ceux-ci nécessitent-ils d'être encadrés avec plus de souplesse et d'agilité? La démonstration n'en a pas été faite, à notre avis. C'est pourquoi nous recommandons que les codes d'éthique des professionnels de la Chambre d'assurance soient constitués en lois.

Par ailleurs, le transfert de l'encadrement des représentants en épargne collective vers l'Organisme canadien de réglementation des investissements (OCRI) suscite également des préoccupations. Il est impératif que cet organisme tienne compte des réalités linguistiques, juridiques et culturelles du Québec. La prestation de services en français et la connaissance approfondie des lois québécoises doivent demeurer des priorités, nous réitérons à cet égard l'importance que l'OCRI maintienne un bureau au Québec, doté des ressources nécessaires pour exercer pleinement ses fonctions de surveillance, d'enquête et de sanction dans la province.

Cela dit, certains aspects de la transition pourraient renforcer la dissuasion des comportements fautifs. Par exemple, l'OCRI dispose du pouvoir d'imposer des amendes plus élevées, ce qui pourrait constituer un levier supplémentaire pour protéger les investisseurs. De plus, la possibilité de tenir les firmes de courtage responsables des manquements de leurs représentants constitue une évolution favorable.

Par ailleurs, dans un contexte où plusieurs organismes et chambres coexistent, et où les compétences sont partagées entre différentes juridictions, il devient essentiel de s'assurer que les consommateurs soient adéquatement accompagnés dans leurs démarches. À cet égard, la mise en place d'un guichet unique pour le traitement des plaintes pourrait constituer une solution intéressante pour que les consommateurs puissent plus facilement trouver réponse à leurs questions, et soient efficacement orientés vers les recours appropriés.

LIMITES DE L'AUTORÉGLEMENTATION

Union des consommateurs tient à réaffirmer sa position critique à l'égard de l'autoréglementation dans des secteurs aussi sensibles que celui des services financiers. Les organismes d'autoréglementation ont un déficit d'indépendance – objective autant que perçue –, étant composés majoritairement d'acteurs de l'industrie qu'ils sont justement censés surveiller. Ce modèle comporte des risques de conflits d'intérêts, peut contribuer à mettre la table à une surveillance complaisante, voire donner lieu à des sanctions trop peu dissuasives eût égard à la faute. Dans un tel contexte, la surveillance de la nouvelle Chambre de l'assurance par l'AMF devra être effectuée de manière serrée. Advenant que ses pouvoirs de supervision ne s'avèrent pas suffisants pour assurer la protection adéquate du public, il sera important que le législateur ajuste rapidement le tir pour renforcer le rôle d'encadrement de l'AMF à l'endroit de la nouvelle chambre.

RENFORCEMENT DES POUVOIRS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES MARCHÉS FINANCIERS

Union accueille favorablement l'élargissement des pouvoirs du Tribunal administratif des marchés financiers (TMF) ainsi que l'augmentation des sanctions administratives. Le TMF pourra dorénavant imposer des amendes allant jusqu'à 2 millions de dollars pour chaque infraction à plusieurs lois financières, dont la *Loi sur les assureurs* et la *Loi sur les coopératives de services financiers*. Le fait que chaque jour de récidive constitue une infraction distincte accentuera l'effet dissuasif de ces mesures.

Nous saluons également l'introduction de nouvelles infractions, notamment la fourniture, à l'AMF ou aux consommateurs, de renseignements faux ou trompeurs. L'augmentation substantielle des amendes en cas de fraude – jusqu'à 1,5 million de dollars pour les personnes physiques – constitue un levier important pour assurer un encadrement plus rigoureux du secteur.

ENCADREMENT DES EXPERTS EN SINISTRE

Nous accueillons avec réserve la disposition permettant à l'AMF d'autoriser, dans certaines circonstances, des personnes non certifiées à agir à titre d'experts en sinistre pour des dossiers excédant 5 000 $. Si cette mesure vise à répondre à des besoins exceptionnels, elle soulève néanmoins des préoccupations quant à la compétence des personnes mandatées. Il est crucial que cette disposition soit strictement encadrée afin de ne pas compromettre la qualité du service offert aux assurés.

Nous estimons que les ratios d'encadrement des personnes non certifiées par des experts certifiés doivent être balisés de manière à assurer une réelle supervision, c'est-à-dire que chaque demande d'indemnisation devrait, selon nous, obligatoirement être revue par un expert, et ce, pour éviter l'écueil d'un encadrement théorique sans effet réel. Nous recommandons par ailleurs que les personnes non certifiées soient tenues de mentionner aux consommateurs que celles-ci ne sont pas certifiées ainsi que le nom et les coordonnées de leur expert certifié superviseur. Nous invitons par ailleurs le législateur à se pencher sur l'intérêt d'imposer une formation, voire une certification, pour assurer que les experts superviseurs remplissent adéquatement leur rôle auprès des personnes non certifiées.

TRANSPARENCE DANS LE SECTEUR DE L'ASSURANCE DE DOMMAGES

Enfin, nous déplorons les modifications apportées aux exigences de transparence imposées aux cabinets de courtage en assurance de dommages. Alors que la réglementation actuelle exigeait la divulgation de tout actionnaire détenant plus de 20 % des capitaux propres, les nouvelles règles ne requièrent une telle divulgation qu'en cas de participation d'une institution financière ou d'appartenance à un groupe financier. Cette restriction réduit à notre avis la possibilité pour les consommateurs de détecter les potentiels conflits d'intérêts et constitue un recul en matière de transparence, ne favorisant pas la prise de décision éclairée.

CONCLUSION

Le projet de loi nº 92 introduit certaines avancées en matière de protection des consommateurs, notamment par l'élargissement du fonds d'indemnisation, l'augmentation des sanctions applicables et l'encadrement accru de certaines pratiques. Toutefois, plusieurs modifications proposées soulèvent des préoccupations, en particulier la fusion des chambres professionnelles et le recours accru à l'autoréglementation.

En réduisant les balises légales et les mécanismes de surveillance indépendants, ces changements pourraient se traduire par un recul en matière de protection du public. Union des consommateurs insiste sur la nécessité de préserver l'expertise locale, de garantir une supervision indépendante, et de maintenir une régulation publique forte, adaptée aux spécificités du Québec.

La protection des consommateurs ne peut être reléguée au second plan au nom de l'efficacité administrative, d'une rationalisation du cadre réglementaire et encore moins pour des objectifs d'harmonisation.

LA FORCE D'UN RÉSEAU

ASSOCIATIONS MEMBRES

ACEF Appalaches – Beauce – Etchemins

ACEF de l'Est de Montréal

ACEF de Laval

ACEF du Grand-Portage

ACEF du Sud-Ouest de Montréal

ACEF du Nord de Montréal

ACEF Estrie

ACEF Lanaudière

ACEF Montérégie-Est

ACEF Rive-Sud de Montréal

Espace Finances Lévis

Centre d'intervention budgétaire et sociale (CIBES) de la Mauricie

Service d'Aide au Consommateur (Mauricie)

ASSOCIATIONS AFFILIÉES

Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC)

Centre d'éducation financière EBO (Ottawa)

union des consommateurs

Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736

info@uniondesconsommateurs.ca
uniondesconsommateurs.ca

7000, avenue du Parc, bureau 201
Montréal (Québec) H3N 1X1