



Mémoire d'Option consommateurs

**Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur
financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de
fonctionnement des institutions financières**

Projet de loi 141

Présenté à la Commission des finances publiques, le 18 janvier 2018

Table des matières

1. OPTION CONSOMMATEURS.....	3
2. INTRODUCTION	3
3. FAITS SAILLANTS	4
3.1 CERTAINES AMÉLIORATIONS	4
3.2 ...ET PLUSIEURS LACUNES IMPORTANTES.....	5
4. LES CONSOMMATEURS DANS CE SECTEUR : UNE BRÈVE MISE EN CONTEXTE	5
5. LE REPRÉSENTANT CERTIFIÉ	8
5.1 MODIFICATION DE LA DÉFINITION DE SON RÔLE	8
5.2 PERTE DE L'ACTE EXCLUSIF.....	9
5.3 RÉDUCTION DE L'OBLIGATION DE CONSEIL	9
6. LA DISTRIBUTION PAR INTERNET	10
6.2 LE CONSEIL POURRAIT ÊTRE DONNÉ PAR DES VENDEURS.....	11
6.3 L'ENCADREMENT DES SITES DE COMPARAISON DE PRIX EST INADÉQUAT	12
6.4 IL N'Y A AUCUNE LIMITATION QUANT AUX PRODUITS POUVANT ÊTRE DISTRIBUÉS EN LIGNE	15
6.5 LE DÉLAI DE RÉOLUTION : UNE SOLUTION INTÉRESSANTE, MAIS INSUFFISANTE	15
6.6 SYNTHÈSE	16
7. LES MÉCANISMES DE RÈGLEMENT DE DIFFÉRENDS.....	17
8. L'ABOLITION DE LA CHAMBRE DE L'ASSURANCE DE DOMMAGES ET DE LA CHAMBRE DE LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE.....	19
9. LA CRÉATION D'UN COMITÉ CONSULTATIF DES CONSOMMATEURS DE PRODUITS ET UTILISATEURS DE SERVICES FINANCIERS	22
9.1 LA COMPOSITION DU COMITÉ	22
9.2 LA RÉMUNÉRATION DES MEMBRES.....	23
9.3 LA GOUVERNANCE	23
10. LE FONDS POUR L'ÉDUCATION ET LA SAINTE GOUVERNANCE.....	24
11. LA DÉFINITION DE L'ACTE DE COURTAGE	24
12. NOS CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	25

1. Option consommateurs

Issue du mouvement des associations coopératives d'économie familiale (ACEF), et plus particulièrement de l'ACEF de Montréal, Option consommateurs existe depuis 1983. Option consommateurs compte sur une équipe d'une quinzaine de professionnels. Au fil des ans, Option consommateurs a notamment développé une expertise dans les domaines du budget et de l'endettement, des services financiers, de la santé et de l'agroalimentaire, de l'énergie, du voyage, de l'accès à la justice, des pratiques commerciales et de la protection de la vie privée. Chaque année, nous rejoignons directement entre 7000 et 10 000 consommateurs, accordons de nombreuses entrevues aux médias, siégeons à plusieurs comités de travail et conseils d'administration, réalisons des projets d'intervention d'envergure avec d'importants partenaires et produisons des recherches, des mémoires et des guides.

Depuis sa création, Option consommateurs s'intéresse aux problèmes que rencontrent les consommateurs québécois en lien avec les produits et services financiers. En tant qu'association de consommateurs, elle reçoit tous les jours des plaintes de la part de consommateurs qui s'estiment lésés. Elle s'intéresse à toutes les modifications et améliorations pouvant être apportées au secteur des produits et services financiers. Dans le cadre de ses activités régulières, l'association renseigne la population sur ses droits et ses recours en publiant des textes sur son site web ainsi qu'en donnant des formations et des conférences. Au cours des dernières décennies, Option consommateurs a aussi œuvré à titre de représentante des membres dans une soixantaine d'actions collectives, notamment en matière de services financiers et de cartes de crédit. Option consommateurs a pour mission de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs et de veiller à ce qu'ils soient respectés. Dans cette optique, il est pertinent qu'elle puisse donner notre avis sur le présent projet de réforme.

2. Introduction

Nous avons lu avec grand intérêt le projet de loi 141 et nous savons que modifier les législations encadrant le secteur des produits et services financiers au Québec constitue une lourde tâche. Nous savons aussi qu'il était nécessaire de modifier l'encadrement législatif de ce secteur afin de le moderniser.

Les objectifs du projet de loi 141 sont énoncés à l'article 1. Il s'agit d'améliorer la protection des consommateurs tout en permettant aux institutions financières et aux intermédiaires du marché d'adapter leurs pratiques à l'évolution du secteur et des besoins de leur clientèle.

Néanmoins, force est de constater que, globalement, le projet de loi 141 présente un recul important en matière de protection des consommateurs, faisant passer celle-ci au second plan, et ce, dans un secteur où les consommateurs sont particulièrement vulnérables.

Dans le cadre de ce mémoire, nous exposerons certains des éléments du projet de loi 141 qui affecteront négativement la protection des consommateurs. Lorsqu'un aspect du projet de loi n'est pas abordé, cela ne signifie pas que nous sommes en accord avec lui. Par ailleurs, nous appuyons les orientations générales du mémoire de la Coalition des associations de consommateurs du Québec (CACQ).

3. Faits saillants

3.1 Certaines améliorations

Le projet de loi 141 présente quelques modifications qui peuvent contribuer à favoriser la protection des consommateurs.

- **Élargissement des recours recevables au Fonds d'indemnisation des services financiers**

Nous accueillons favorablement l'élargissement des recours recevables au Fonds d'indemnisation des services financiers. Le régime actuel limite la recevabilité des recours en cas de fraude lorsque le consommateur a transigé avec un représentant ou un cabinet qui n'était pas autorisé à distribuer ce type de produits et de services. La modification apportée par le projet de loi 141 élargit la recevabilité des recours en cas de fraude. Ainsi, le consommateur pourra exercer un recours au fonds d'indemnisation du moment qu'il traite avec une personne inscrite, et ce, que le représentant ou le cabinet ait été autorisé ou non à distribuer ce type de produits, ce qui est fonction de son certificat ou de son inscription. Néanmoins, le projet de loi 141 aurait pu aller plus loin afin d'étendre le champ d'application des recours recevables, par exemple à la distribution sans représentant.

- **Élargissement de la notion de responsabilité des assureurs**

Nous accueillons favorablement l'élargissement de la responsabilité de l'assureur dans le cadre de la distribution sans représentant. L'article 65 de la *Loi sur les assureurs* prévoit que l'assureur est responsable des actes en lien avec la souscription d'un contrat d'assurance ou l'adhésion au contrat d'assurance lorsqu'ils sont posés par un distributeur ou par une personne physique à qui il confie la tâche.

Néanmoins, nous déplorons la disparition de l'obligation d'utiliser le guide de distribution tel que prévu à l'article 531 du projet de loi. Il aurait pu être intéressant d'améliorer le guide de distribution en favorisant une meilleure divulgation de l'information.

3.2 ...et plusieurs lacunes importantes

Force est de constater que la grande majorité des modifications proposées sont défavorables au consommateur. Ainsi, on prévoit :

- Une modification du rôle du représentant certifié et la disparition de l'acte réservé (voir section 5)
- Un encadrement insuffisant de la distribution de produits d'assurance en ligne (voir section 6)
- Des mécanismes de règlement des différends inadéquats (voir section 7)
- L'abolition des Chambres (voir section 8)
- La création d'un comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers qui comporte certaines lacunes (voir section 9)
- L'abolition du Fonds de l'éducation et de la saine gestion (voir section 10)
- Une définition du courtage immobilier trop restrictive (voir section 11)

4. Les consommateurs dans ce secteur : une brève mise en contexte

En droit de la consommation, les consommateurs sont vulnérables. Ils le sont d'emblée - dans l'arrêt *Time* de la Cour suprême du Canada, on définit le consommateur moyen comme une personne crédule et inexpérimentée plutôt que comme une personne raisonnablement prudente et diligente¹. Ils le sont aussi en raison du rapport de force inégal et de l'asymétrie informationnelle qui existe entre eux et les entreprises avec lesquelles ils font affaire.

En ligne, les consommateurs sont encore plus vulnérables car ils rencontrent des difficultés particulières : il y a là des enjeux en matière de divulgation de l'information (celle-ci peut être difficile à trouver, par exemple), de contrat (il peut y avoir des clauses abusives) et de recours (il peut être difficile de faire valoir ses droits). Tenant compte de cette réalité, le législateur a d'ailleurs modifié la *Loi sur la protection du consommateur* afin de créer un régime plus protecteur dans le cadre de contrats conclus à distance, ce qui inclut les contrats en ligne².

¹ *Richard c. Time Inc.*, [2012] 1 R.C.S. 265. Cette notion a été réitérée par la Cour d'appel du Québec, notamment dans l'affaire *Charles c. Boiron Canada Inc.*, 2016 QCCA 1716

² Article 54.1 et ss. *Loi sur la protection du consommateur*, RLRQ c P-40.1

En juin 2017, dans une affaire procédurale dans le cadre d'une action collective contre Facebook, la juge Abella écrivait qu'il faut prendre en compte le rapport de force inégal entre les parties – une grande entreprise et un consommateur –, ce qui peut affecter le consentement en ligne³.

Dans le secteur des produits et des services financiers, notamment en matière d'assurance, la vulnérabilité des consommateurs est amplifiée. Ainsi, dans l'arrêt Fletcher, la Cour suprême du Canada reconnaissait que « la personne ordinaire a souvent de la difficulté à comprendre les différences subtiles entre les diverses protections offertes »⁴.

Cela est particulièrement vrai au Québec, où une proportion significative de consommateurs éprouve de graves difficultés de lecture et a un faible niveau de littératie financière⁵. Dans ce contexte et dans des domaines encore plus complexes que le droit de la consommation, soit ceux des assurances et de l'épargne collective, il devient encore plus important de préconiser l'approche de l'arrêt Time pour le consommateur moyen⁶.

De plus, les produits d'assurance sont vendus par des initiés à des consommateurs, qui sont des profanes. Les initiés connaissent les produits qu'ils vendent ainsi que les mécanismes derrière le processus assurantiel et les règles du jeu alors que les profanes, eux, n'ont pas ces connaissances. Les produits d'assurance sont de plus en plus complexes et ils sont de plus en plus souvent vendus à la carte⁷. Ce ne sont pas des biens de consommation ordinaires. Les consommateurs ne sont pas en mesure de les comparer adéquatement, ce qui les empêche de prendre des décisions éclairées.

L'asymétrie informationnelle est amplifiée lorsque le consommateur ne traite pas avec un représentant certifié qui exerce des actes réservés et qui a des obligations déontologiques importantes, notamment celles de protéger les consommateurs.

Autre élément à considérer : les produits d'assurance visent à protéger ce que les consommateurs ont de plus cher, soit leur patrimoine ainsi que leur capacité

³ *Douez c. Facebook, Inc.*, 2017 CSC 33

⁴ *Fletcher c. Société d'assurance publique du Manitoba*, [1990] 3 RCS 191

⁵ Annik Bélanger-Krams, *Option consommateurs*, « Protection des consommateurs et distribution de produits d'assurance en ligne. Des enjeux irréconciliables? », décembre 2016

⁶Chambre de la sécurité financière, « Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers », septembre 2015, Chambre de l'assurance de dommages, «Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers », septembre 2015 et Annik Bélanger-Krams, *Option consommateurs*, « Protection des consommateurs et distribution de produits d'assurance en ligne. Des enjeux irréconciliables? », décembre 2016

⁷ *Option consommateurs*, « Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers: des prémisses à reconsidérer? », septembre 2015 et Annik Bélanger-Krams, *Option consommateurs*, « Protection des consommateurs et distribution de produits d'assurance en ligne. Des enjeux irréconciliables? », décembre 2016

à gagner leur vie ou à protéger les personnes à leur charge. Il faut se rappeler que l'étymologie du mot assurance vient du mot sécurité. Ainsi, choisir un produit d'assurance inadéquat pourrait avoir un impact catastrophique sur le patrimoine d'un consommateur. Cela peut faire en sorte qu'il soit sous-assuré ou que l'on refuse son éventuelle réclamation. Par exemple, un consommateur pourrait croire qu'il est assuré pour un dégât d'eau alors que cela n'est pas le cas. Par ailleurs, une mauvaise information ou une information partielle peut nuire à la formation d'un consentement éclairé⁸, ce qui peut affecter la stabilité des contrats⁹.

Par ailleurs, en droit des assurances, le consommateur a des obligations importantes en matière de divulgation de l'information. Le contrat d'assurance est considéré comme un contrat de très haute bonne foi¹⁰. Le preneur a l'obligation de déclarer toutes les circonstances pertinentes au risque; cela est en lien avec la mutualité puisque l'assureur doit être en mesure de bien connaître le risque. Il doit déclarer toute circonstance susceptible d'influencer de façon importante son appréciation du risque, sa décision de l'accepter et l'établissement de la prime¹¹.

L'obligation de bonne foi est tempérée par l'obligation de ne déclarer que ce qu'il y a de pertinent. Même avec l'utilisation par l'assureur de fiches et de questionnaires, l'assuré conserve une obligation résiduelle de déclarer spontanément des circonstances non envisagées dans le questionnaire¹². Lorsque le consommateur se procure de l'assurance en étant laissé à lui-même, sans qu'il y ait l'intervention d'un représentant certifié, les risques d'erreurs augmentent invariablement¹³.

⁸ Article 1399 du Code civil du Québec, RLRQ CCQ c-1991

⁹Chambre de la sécurité financière, « Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers », septembre 2015, Autorité des marchés financiers, « *L'offre d'assurance par Internet au Québec* », avril 2015, Chambre de l'assurance de dommages, «Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers », septembre 2015 et Option consommateurs, « Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers: des prémisses à reconsidérer? », septembre 2015 et Annik Bélanger-Krams, Option consommateurs, « Protection des consommateurs et distribution de produits d'assurance en ligne. Des enjeux irréconciliables? », décembre 2016

¹⁰ Patrice Deslauriers, « Commentaires sur le droit des assurances », Chapitre III, Des déclarations du preneur en assurance terrestre (2408-2411 CCQ), 2ième édition, LexisNexis, 2008, page 40

¹¹ Article 2408 du Code civil du Québec, RLRQ CCQ c-1991 et Didier Lluelles, « Précis des assurances terrestres », 5e édition, 2009, page 325 et ss.

¹² Le preneur a une obligation de déclaration spontanée. Il doit ainsi prendre l'initiative de déclarer le risque, et ce, même en l'absence de questions spécifiques. L'obligation spontanée est liée au contrat de la plus haute bonne foi et à l'obligation de déclarer ce qui est pertinent au risque assurable. Didier Lluelles, «Précis des assurances terrestres», 6e éd., Montréal, Édition Thémis, 2017, page 237 et Patrice Deslauriers, «L'impact de l'Internet sur l'offre de services par les représentants en assurance de dommages », septembre 2017, page 33

¹³ Patrice Deslauriers, « L'impact de l'Internet sur l'offre de services par les représentants en assurance de dommages », septembre 2017

Si un différend survient entre un assureur et un consommateur, le consommateur devient encore particulièrement vulnérable; il risque alors de se retrouver dans une situation financière difficile. Car en matière d'assurance, il y a aussi une asymétrie économique entre les parties. La situation peut être grave, par exemple lorsqu'elle se produit dans le cadre d'une transaction en lien avec certains types d'assurance, comme l'assurance invalidité (ici, le consommateur pourrait ne plus être en mesure de subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants) et l'assurance habitation (en cas d'incendie, le consommateur pourrait perdre sa maison).

5. Le représentant certifié

5.1 Modification de la définition de son rôle

Les articles 470, 472 et 473 du projet de loi 141 modifient considérablement les articles, 3, 5 et 6 de la LDPSF quant à la définition du rôle des représentants certifiés, ce qui inclut le représentant en assurance de personnes¹⁴, le représentant en assurance de dommages¹⁵ et le courtier en assurance de dommages¹⁶. Les articles mentionnés précédemment éliminent l'expression « il agit à titre de conseiller ». Cette modification fait craindre la perte du devoir de conseil lié à la fonction du représentant. L'obligation de conseil est importante et contribue grandement à protéger les consommateurs.

La suppression de cette expression fait craindre que le devoir de conseil, qui est un acte réservé, ne soit plus rattaché au professionnel certifié. Le libellé de ces articles fait craindre que des personnes qui ne sont pas des représentants certifiés puissent offrir des conseils aux consommateurs. L'on pourrait penser à des commerçants; un concessionnaire automobile, par exemple. Ce qui est préoccupant pour la protection des consommateurs, c'est que le commerçant n'a pas, envers lui, les mêmes obligations que le représentant certifié. La seule obligation du commerçant est de ne pas faire de fausse déclaration. Pour sa part, le représentant certifié a un devoir de compétence, un devoir d'information et un devoir de conseil. Il a le devoir de mettre les intérêts de son client au-dessus de ses propres intérêts et le devoir de ne pas se placer en conflit d'intérêts. Il est personnellement responsable d'acquiescer ces devoirs. Le fait que le représentant soit imputable constitue une protection supplémentaire pour les consommateurs.

Les modifications proposées par les articles 470, 472 et 473 du projet de loi 141 représentent un recul fondamental en matière de protection du consommateur.

¹⁴ Article 3 LDPSF, RLRQ c. D-9.2

¹⁵ Article 5 LDPSF, RLRQ c. D-9.2

¹⁶ Article 6 LDPSF, RLRQ c. D-9.2

5.2 Perte de l'acte exclusif

Il faut aussi regarder le libellé de l'article 492 du projet de loi 141 qui ajoute l'article 86.0.1 à la LDPSF. Ici, on énumère les obligations du cabinet dans le contexte de la distribution de produits d'assurance en ligne et on définit le cabinet qui offre des produits d'assurance en ligne. Or, la définition utilise les mots « personne physique » au lieu des mots « représentant certifié ». Cela nous fait craindre que des personnes qui n'ont pas les compétences nécessaires puissent exercer des actes qui sont actuellement réservés à des professionnels certifiés.

Puis, toujours dans un contexte de distribution de produits d'assurance en ligne, l'article 67 de la Loi sur les assureurs énonce que le consommateur peut communiquer avec une personne physique. Encore une fois, l'on semble ouvrir la porte à ce que le consommateur puisse parler à un simple vendeur. Cela pose problème pour la protection des consommateurs, d'autant plus que ceux-ci pourraient ne pas savoir qu'ils parlent à une personne qui n'est pas qualifiée.

Si l'on part du principe que le législateur ne parle pas pour ne rien dire, il semblerait que le projet de loi modifie la notion d'acte réservé, et fait en sorte qu'elle n'est plus liée au professionnel certifié. Lorsque le législateur utilise des expressions différentes, cela est généralement pour désigner des concepts différents¹⁷

5.3 Réduction de l'obligation de conseil

L'article 479 du projet de loi 141 propose deux modifications significatives à l'article 27 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (LDPSF), qui vise l'obligation de renseignement et de conseil pour le représentant certifié. Ces obligations représentent la pierre angulaire du régime de professionnalisation et vise à protéger les consommateurs. Les modifications auraient un impact considérable pour les consommateurs.

La première modification vise à supprimer l'obligation de « recueillir personnellement les renseignements nécessaires lui permettant d'identifier les besoins d'un client » du représentant. Ainsi, le fait de recueillir personnellement l'information n'est plus une obligation du représentant certifié. Cela signifie que la cueillette d'information ne serait plus un acte réservé au représentant certifié. Il serait donc possible qu'un tiers recueille de l'information. Or, ce tiers n'aura pas

¹⁷ *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581, 603; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, 880-881; *Côté et P.-A.; Beaulac, S.; Devinat, M.* « *Interprétation des lois* », 4^e éd. Montréal, Éditions Thémis, 2009. §§ 1047-1050

les mêmes obligations déontologiques que le représentant certifié. Il est probable qu'il n'ait pas non plus ses connaissances et ses compétences. Si cette modification est adoptée, qui serait tenu responsable en cas de pépin? Rien ne justifie de retirer cette protection aux consommateurs.

Dans notre étude de 2016 portant sur la distribution de produits d'assurance en ligne, nous avons indiqué que l'obligation de recueillir personnellement l'information pouvait représenter un défi supplémentaire, particulièrement si le consommateur remplissait un formulaire en ligne¹⁸. Cependant, le problème peut être réglé grâce au mécanisme de la souscription hybride¹⁹. Avec ce mécanisme, l'information, qui est fournie en ligne, est ensuite vérifiée par un agent ou un courtier certifié et encadré, qui confirme la transaction²⁰. Malheureusement, le projet de loi ne rend pas un tel mécanisme obligatoire.

La deuxième modification proposée par le projet de loi 141 vise à supprimer l'obligation du représentant en assurance de « proposer le produit d'assurance qui convient le mieux » et à la remplacer par l'obligation de « s'enquérir de la situation de son client afin d'identifier ses besoins. Le représentant doit s'assurer de conseiller adéquatement son client ». Cette modification a pour effet d'alléger l'obligation de conseil. Désormais, il serait donc possible, pour un représentant, de se conformer à sa nouvelle obligation en proposant à son client un produit qui lui convient, mais qui n'est pas le meilleur pour lui. En allégeant l'obligation de conseil, on nuit à la protection des consommateurs.

6. La distribution par Internet

6.1.1 La protection est différente selon le mode de distribution utilisé

En matière de distribution de produits d'assurance en ligne, on ne sait pas si les entreprises qui seront assujetties à la Loi sur les assureurs ont nécessairement les mêmes obligations que les cabinets. Ce manque de limpidité pourrait faire croire qu'il y a deux régimes applicables dans le contexte de la distribution de produits d'assurance en ligne. Cela pose problème pour le consommateur, qui

¹⁸ Jacques St Amant, « L'encadrement de la distribution d'assurance en ligne; quelques éléments d'analyse », 2008, et Natalie Durocher, « La distribution de produits d'assurance par Internet », L'assurance de dommages – Deuxième colloque, Collection Yvon Blais, vol 22, 2015

¹⁹ Annik Bélanger-Krams, Option consommateurs, « Protection des consommateurs et distribution de produits d'assurance en ligne. Des enjeux irréconciliables? », décembre 2016

²⁰ Chambre de la sécurité financière, « Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers », septembre 2015 et Ibid.

ne saura pas que les obligations d'une entreprise peuvent être différentes de celles d'une autre entreprise.

Cela est apparent en matière d'obligation d'information des entreprises²¹. Cela est également apparent quant au devoir de conseil. Ainsi, un cabinet a une obligation de conseil et d'analyse des besoins alors qu'un assureur semble n'avoir qu'une obligation d'information²².

Cela peut avoir un impact significatif sur la protection des consommateurs puisque l'obligation d'information et de conseil sont à géométrie variable. L'obligation de conseil est l'obligation de donner un avis à une personne, dans l'intérêt de celle-ci. Elle implique qu'il faut porter un jugement sur la qualité de l'information. Pour sa part, l'obligation d'information n'implique que la communication de certaines informations²³.

Le projet de loi 141 n'est pas non plus limpide quant à l'obligation ou non, pour les assureurs qui veulent distribuer des produits d'assurance en ligne, de s'inscrire à titre de cabinet – on ne sait pas si l'article 68 de la Loi des assureurs prévoit un régime d'exception. Nous croyons qu'il ne devrait pas y avoir de régime distinct dans ce contexte car cela aurait également pour effet de procurer des protections différentes aux consommateurs qui traitent avec un cabinet et à ceux qui traitent avec un assureur

6.2 Le conseil pourrait être donné par des vendeurs

Le projet de loi ne prévoit pas l'obligation de l'intervention du représentant et plusieurs actes réservés rattachés au représentant certifié ne semblent plus l'être. Cela risque de faire en sorte que les consommateurs se trouvent devant deux types de protections en matière de conseil. Ceux qui traitent avec un représentant certifié recevront des conseils plus avisés que ceux qui se procurent des produits d'assurance en ligne.

Par ailleurs, les consommateurs qui choisissent de transiger *via* une personne ne feront pas nécessairement affaire avec un représentant certifié. L'article 492 du projet de loi 141 décrit le cabinet qui fait de la distribution en ligne et ses obligations. Or, dans le libellé de cet article, l'on utilise les mots « personne physique » plutôt que les mots « représentant certifié ».

²¹ L'article 62 de la *Loi sur les assureurs* prévoit des obligations pour les entreprises y étant assujetties alors que l'article 492 du projet de loi 141 vise les cabinets; voir l'article 86.0.1 LPDSF

²² Ibid.

²³ Patrice Deslauriers, « L'impact de l'Internet sur l'offre de services par les représentants en assurance de dommages », septembre 2017, page 15 et ss.

Si on part du principe de base en matière d'interprétation des lois, qui veut que le législateur ne parle pas pour ne rien dire, on peut en déduire que lorsqu'il utilise des expressions différentes, c'est pour désigner des choses différentes²⁴.

Pour sa part, l'article 487 du projet de loi ajoute l'article 71.1 à la LDPSF. Cet article prévoit qu'un cabinet pourra distribuer des produits d'assurance en ligne pourvu qu'il ait à son emploi un représentant certifié qui peut pratiquer dans cette discipline. Est-ce que cela veut dire qu'un cabinet de cinquante employés pourrait n'avoir qu'un représentant certifié et 49 vendeurs qui traitent avec des consommateurs ? Cette situation pourrait se produire surtout si le conseil n'est plus un acte réservé.

Cela a un impact considérable pour le consommateur qui souhaite se renseigner davantage sur un produit d'assurance avant de se le procurer en ligne. Il pourrait alors se retrouver, sans le savoir, à parler à un vendeur plutôt qu'à un représentant certifié. Le vendeur n'a pas les mêmes obligations que le représentant certifié. S'il renseigne mal son client, il ne sera pas imputable personnellement sur la plan déontologique pour ses comportements²⁵. Cela nuit à la protection des consommateurs

Les modifications proposées par le projet de loi 141 font fi des protections qui avaient été mises en place pour protéger les consommateurs dans un secteur où ils sont vulnérables en raison de l'asymétrie informationnelle et où une erreur pourrait être catastrophique pour leur patrimoine. Cela représente un recul fondamental en matière de protection des consommateurs. S'il advient que des vendeurs peuvent donner des conseils, cela aura nécessairement un impact sur l'encadrement déontologique du secteur et, de facto, sur la protection des consommateurs.

6.3 L'encadrement des sites de comparaison de prix est inadéquat

Le projet de loi 141 n'encadre pas suffisamment les sites de comparaison de prix en assurance. Il comporte deux lacunes importantes.

Premièrement, l'article 486 du projet de loi 141 ajoute un alinéa à l'article 71 de la LDPSF qui semble assujettir les sites de comparaison de prix qui respectent certaines conditions à l'obligation de s'inscrire à titre de cabinet. On semble

²⁴ *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581, 603; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, 880-881; *Côté et P.-A.; Beaulac, S.; Devinat, M.* « *Interprétation des lois* », 4^e éd. Montréal, Éditions Thémis, 2009. §§ 1047-1050

²⁵ Le consommateur pourrait néanmoins avoir un recours en responsabilité civile, mais plusieurs consommateurs n'intenteront pas de recours, en raison de problèmes liés à l'accès à la justice.

vouloir offrir aux sites de comparaisons de prix un encadrement similaire à celui des cabinets, en suivant les recommandations de l'Autorité des marchés financiers²⁶. Les sites de comparaison de prix qui auront l'obligation de s'inscrire à titre de cabinet sont ceux qui touchent « une commission ou une autre rétribution en fonction de la vente de produits financiers »²⁷.

Le libellé de cet article nous semble trop restrictif car il ne tient pas compte des autres modèles qui existent dans l'environnement numérique actuel. L'on peut penser aux sites de comparaison de prix qui ne reçoivent pas ce type de rémunération, voire qui sont « gratuits » pour les consommateurs et les entreprises. Ces sites tirent leur revenu notamment en vendant les renseignements personnels des consommateurs à des tiers (pour des fins de publicités ciblées) ou en obtenant une rétribution en fonction du nombre de visites par page.

De nombreuses études démontrent qu'en général, les sites « gratuits » ne sont pas gratuits et qu'ils posent des défis particuliers en matière d'encadrement et de protection des droits des consommateurs²⁸.

Il est important d'explorer les dérives potentielles pouvant être causées par le libellé trop restrictif de l'article 486 du projet de loi 141. Le premier enjeu est lié au fait que l'encadrement des sites de comparaison de prix est loin d'être clair.

On ne sait pas non plus si la Loi sur la protection du consommateur s'applique à ces sites de comparaison de prix et dans quels contextes elle pourrait s'appliquer, car cela découlerait notamment du contrat et cette question n'a pas été tranchée par les tribunaux.

Dans ce cas, il y a un réel risque que ces sites se retrouvent régis par les règles de droit commun, et ce, sans bénéficier des protections supplémentaires octroyées aux consommateurs. Cela risque de diminuer les recours offerts aux consommateurs. D'ailleurs, il n'est pas rare, en droit de la consommation, de constater que les sites « gratuits » tentent d'agir en ce sens²⁹. À de nombreuses reprises, les tribunaux ont été appelés à trancher cette question.³⁰ Mais cela n'a pas encore été fait dans le contexte de l'assurance.

²⁶ Autorité des marchés financiers, « L'offre d'assurance par Internet au Québec », avril 2015, page 20

²⁷ Article 486 projet de loi 141, qui prévoit l'ajout d'un alinéa à l'article 71 de la LDPSF

²⁸ Alexandre Plourde, Option consommateurs, « Le prix de la gratuité. Doit-on imposer des limites à la collecte de renseignements personnels dans le cadre de la publicité comportementale en ligne ? », juin 2015

²⁹ Marina Pavlović, « Contracting out of Access to Justice : Enforcement of Forum-Selection Clauses in Consumer Contracts » (2016), 62 *R.D. McGill* 389 et *Douez c. Facebook, Inc.*, 2017 CSC 33

³⁰ Luc Thibaudeau, « Le i-consommateur à la recherche de protections adéquates » Colloque national sur les recours collectifs : développements récents au Québec, au Canada et aux États-Unis (2014), *Douez c. Facebook, Inc.*, 2017 CSC 33, *Demers c. Yahoo! Inc.*, 2017 QCCS 4154

Un autre enjeu est lié au statut du site de comparaison de prix, qui n'a pas l'obligation de s'inscrire comme cabinet. Au Québec, pour déterminer le degré de responsabilité d'une entreprise numérique, il faut regarder le type de contrôle qu'elle exerce. Les indices sont les activités des utilisateurs, les activités du site et les pouvoirs de contrôle sur les documents³¹. Il faut aussi se demander si le site a un rôle dans la production du contenu.

L'un des scénarios qui serait catastrophique pour la protection des consommateurs, particulièrement dans le contexte des produits et services financiers, serait que ces sites viennent à être considérés comme des intermédiaires numériques au sens de l'article 22 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (LCCJTI).

La LCCJTI fait en sorte que les intermédiaires numériques bénéficient d'un régime de responsabilité allégé. Ils n'ont qu'un devoir de surveillance limité ; ils doivent faire en sorte qu'il n'y ait pas de fraudes ou d'activités illicites sur leur site³². Certains sites de référencement indiquent dans leurs ententes que leur responsabilité est limitée parce qu'ils ne font que mettre en contact des parties³³, et ce, même lorsque, dans les faits, ils font bien plus que cela. Malgré l'entrée en vigueur de la LCCJTI en 2001, la responsabilité des intermédiaires numériques n'a pas été tranchée par les tribunaux.

Résoudre cet imbroglio est simple si on agit en amont. Il suffit d'élargir le libellé de l'article 486 du projet de loi 141 afin d'obliger tous les sites qui exercent des activités associées aux sites de comparaison de prix à s'inscrire comme cabinet, indépendamment de leur mode de rémunération. Ce serait une grave erreur de ne pas le faire car, dans le secteur des assurances, les consommateurs sont particulièrement vulnérables et les problèmes peuvent être particulièrement lourds de conséquences.

Un troisième enjeu provoqué par le projet de loi 141 est que l'encadrement est tout simplement insuffisant pour assurer la protection des consommateurs. Pourtant, certains des problèmes liés aux sites de comparaison de prix sont déjà apparents, particulièrement à l'étranger, où les consommateurs sont friands de ces sites.

(*CanLII*), *Albilta c. Apple Inc.*, 2013 QCCS 2805 (CanLII), *Blackette c. Research in Motion Ltd.*, [2013 QCCQ 1138](#), par. 24-25.

³¹ Vincent Gautrais et Pierre Trudel, « Circulation des renseignements personnels et web 2.0 », 2010

³² Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information, RLRQ c C-1.1 et Shana Chaffai-Parent, « Commentaire sur la décision *Mofo Moko c. eBay Canada LTD* - Les effets du retrait intempestif d'une annonce par la plateforme eBay sur sa responsabilité contractuelle

³³ Annik Bélanger-Krams, « Économie du partage. Le point de vue des Canadiens », publication prévue pour février 2018

En effet, les régulateurs européens ont remarqué des problèmes particuliers, incluant notamment le manque d'information, les échantillonnages incomplets, le fait que l'accent soit mis sur le prix, les pressions faites sur le consommateur pour qu'il achète rapidement, le manque de transparence et les possibles conflits d'intérêt. Aussi, les consommateurs ont tendance à croire que c'est le produit d'assurance le moins cher que le comparateur leur présente qui est la meilleure affaire, et ce, sans porter attention aux caractéristiques du produit, tels les garanties, les exclusions, les frais de franchises, etc.³⁴ Ces sites donnent la fausse impression que les produits d'assurance sont des produits simples.

6.4 Il n'y a aucune limitation quant aux produits pouvant être distribués en ligne

Il faut être prudent lorsque vient le moment de déterminer si un produit d'assurance est simple ou complexe, puisque cela dépend du consommateur, de ses besoins et de ses caractéristiques. Il est néanmoins fort préoccupant de voir qu'il n'y a aucune limite quant aux produits d'assurance pouvant être distribués en ligne. Certains produits d'assurance sont tout simplement trop complexes et non adaptés à la distribution en ligne. Il est inquiétant que la décision de vendre ou non un produit en ligne soit prise uniquement par l'industrie et qu'il n'y ait pas une intervention législative pour protéger les consommateurs. Cela nous fait craindre que ce projet de loi puisse tendre vers l'autoréglementation de l'industrie.

6.5 Le délai de résolution : une solution intéressante, mais insuffisante

L'article 64a12 de la *Loi sur les assureurs* permet au preneur de résoudre son contrat d'assurance dans les 10 jours, et ce, lorsque ce contrat a été fait sans l'intervention d'un représentant en assurance. Cet article est intéressant mais, dans le contexte de la distribution d'assurance en ligne, il est insuffisant pour protéger adéquatement les consommateurs. En effet, il est très difficile pour le consommateur de savoir qu'il s'est procuré un produit d'assurance qui n'est pas adapté à ses besoins. Il risque de s'en rendre compte seulement au moment de faire une réclamation... qui lui sera refusée pour cause d'exclusion ou simplement parce qu'il n'était pas couvert. Il sera alors bien trop tard pour utiliser le droit de rétractation prévu dans le projet de loi.

³⁴ Financial Conduct Authority, « Price comparison websites in the general insurance sector », juillet 2014, Financial Conduct Authority, « Price comparison websites: Consumer market research », juillet 2014, et EIOPA, « Report on Good practices on Comparison Websites », 2014 et Annik Bélanger-Krams, Option consommateurs, « Protection des consommateurs et distribution de produits d'assurance en ligne. Des enjeux irréconciliables?, décembre 2016

6.6 Synthèse

Ce que prévoit le projet de loi 141 est complètement inacceptable et va à l'encontre des orientations de l'Autorité des marchés financiers. D'ailleurs, de nombreuses recommandations de l'Autorité, faites à la suite de la consultation sur la distribution d'assurance au Québec, n'ont pas été suivies. C'est le cas notamment de celles visant à accorder une protection équivalente au consommateur sans égard au mode de distribution utilisé, de celles en matière de renseignements, de celles en lien avec l'importance, pour le consommateur, d'avoir accès à un représentant certifié et de celles en lien avec l'encadrement adéquat des sites de comparaison de prix³⁵.

Il faut se rappeler que les consommateurs québécois ont des obligations importantes en matière de divulgation d'information. Ils doivent divulguer à l'assureur le risque pertinent et le faire de leur propre chef, même en l'absence de question précise. Au Québec, le consommateur doit faire plus que de répondre aux questions³⁶.

Selon Patrice Deslauriers, professeur titulaire à l'Université de Montréal, «imposer à un preneur profane l'obligation de comprendre qu'il doit non seulement répondre aux questions, mais également faire part, de façon spontanée, de circonstances pertinentes n'ayant pas fait l'objet d'interrogations nous paraît inéquitable, d'autant plus que les conséquences d'une omission peut être graves (annulation de la police ou réduction de l'indemnité). Le fait d'avoir souscrit une police par Internet augmente encore plus le risque qu'un preneur omette de déclarer les circonstances non mentionnées sur le questionnaire, le rendant ainsi plus vulnérable »³⁷. Pourtant, les tribunaux ont reconnu qu'à l'ère d'internet, les assureurs disposent de moyens accrus les mettant dans une position « beaucoup moins vulnérable qu'auparavant ». Malgré cela, les preneurs ne sont guère dispensés de leur obligation de déclarer le risque³⁸.

La distribution d'assurance en ligne est répandue en Europe, où des problèmes surviennent déjà. Bien qu'Internet puisse donner accès à une vaste quantité d'information et contribuer à mitiger l'asymétrie informationnelle, le consommateur n'est pas en mesure d'obtenir l'information qu'il lui faut pour choisir un produit qui corresponde à ses besoins. Un groupe de consommateurs européen énonce que les consommateurs n'ont pas les connaissances personnelles nécessaires pour bien comparer les produits d'assurance comme

³⁵ Autorité des marchés financiers, « L'offre d'assurance par Internet au Québec », avril 2015

³⁶ Article 2408 CCQ, RLRQ c CCQ-1991, Didier Lluellas, «Précis des assurances terrestre», 6^e éd., Montréal, Édition Thémis, 2017, page 237 Patrice Deslauriers, « L'impact de l'Internet sur l'offre de services par les représentants en assurance de dommages », septembre 2017

³⁷ Patrice Deslauriers, « L'impact de l'Internet sur l'offre de services par les représentants en assurance de dommages », septembre 2017

³⁸ *Jarry c. Industrielle Alliance, Assurance auto et habitation inc.*, 2010 QCCQ 12088, para. 68-70

ils le feraient pour des biens de consommation ordinaires³⁹. Selon un représentant de l'Autorité de Contrôle Prudentielle et de Résolution (ACPR), le parcours du consommateur qui cherche de l'assurance en ligne peut être influencé à son insu⁴⁰.

Par ailleurs, les consommateurs européens sont mieux protégés dans le secteur de l'assurance. Cela est particulièrement apparent en ce qui a trait à leur obligation de divulgation d'information. En effet, depuis 1989, l'obligation de déclarer l'information est limitée aux questionnaires fermés; il en va de même pour les consommateurs anglais depuis 2013⁴¹.

Force est de constater que l'encadrement de la distribution des produits d'assurance en ligne est loin d'être suffisant pour protéger les consommateurs. Au contraire, le projet de loi 141 propose un allègement des obligations des entreprises et un report de leurs responsabilités sur les consommateurs, qui sont particulièrement vulnérables dans ce contexte. Nous demandons au législateur de le réviser, car il y a tout simplement trop de risques pour les consommateurs.

7. Les mécanismes de règlement de différends

La mise en place de mécanismes de plaintes et de mécanismes de règlement des différends est une condition *sine qua non* pour assurer la protection des consommateurs. Le projet de loi 141 comporte plusieurs lacunes sur ce plan. Il ne règle pas les problèmes inhérents au système actuel; par exemple, la médiation n'est accessible aux consommateurs que si l'assureur y consent.

Mais il y a pire. Le projet de loi 141 prévoit que, si l'assureur accepte de participer à la médiation, les frais devront être partagés entre les parties⁴². Cette modification fait complètement abstraction de la réalité économique des parties. Les consommateurs et les entreprises n'ont évidemment pas les mêmes moyens financiers. Mais cela est encore pire lorsque le différend est en lien, par exemple, avec une assurance invalidité. Le consommateur se retrouve alors sans revenu; il n'est plus en mesure de se loger et de subvenir aux besoins de sa famille.

La modification qui vise à permettre le partage des frais entre les parties n'est pas uniquement présente en assurance. On la trouve dans d'autres secteurs visés par le projet de loi 141, notamment dans ceux de la *Loi sur la distribution*

³⁹ BEUC, « Comparison websites », 2012

⁴⁰ Annik Bélanger-Krams, Option consommateurs, « Protection des consommateurs et distribution de produits d'assurance en ligne. Des enjeux irréconciliables? », décembre 2016

⁴¹ Patrice Deslauriers, « L'impact de l'Internet sur l'offre de services par les représentants en assurance de dommages », septembre 2017, page 34

⁴² Article 55a2, *Loi sur les assureurs*

*des produits et services financiers*⁴³, de l'encadrement des institutions financières⁴⁴, des sociétés de fiducie⁴⁵ et des instruments dérivés⁴⁶.

Or, il aurait été facile d'améliorer cette situation, soit d'imposer la participation des entreprises aux mécanismes de règlement des différends et de faire en sorte que le processus soit gratuit pour les consommateurs. Grâce à l'intervention du législateur, cela se fait déjà dans d'autres secteurs où les consommateurs sont vulnérables, comme le secteur des télécommunications et le secteur bancaire.

Au Canada, la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision (CPRST) apporte de l'aide aux consommateurs qui ont un différend avec une entreprise de télécommunication. Toutes les entreprises du secteur doivent être membres de l'organisme et participer au processus. Les services sont gratuits pour les plaignants, et les frais sont partagés entre les entreprises. Dans 90 % des cas, les différends se résolvent à la satisfaction des consommateurs; ces derniers reçoivent une compensation dans 74 % des cas⁴⁷.

Pour leur part, les banques doivent être membres d'un organisme de médiation et d'arbitrage; il peut s'agir de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) ou de l'ADR Chambers. Les services de ces organismes sont gratuits pour les consommateurs. Ce système n'est pas parfait, car les institutions financières ne sont pas obligées de suivre les recommandations qui leur sont faites. Par contre, si elles ne suivent pas les recommandations de l'OSBI elles risquent de se retrouver sur la liste *name and shame* de cet organisme, ce qui a un effet dissuasif.

Par ailleurs, l'argument selon lequel il y a une volonté d'harmoniser l'encadrement juridique avec le reste du Canada ne tient pas la route. En matière de règlement des différends dans le secteur des produits et services financiers, au lieu de s'inspirer des mesures de protection qui existent dans le reste du Canada, on s'entête à réduire la protection des consommateurs. À titre d'exemple, mentionnons que les consommateurs qui font affaire avec une banque ont droit à une médiation gratuite alors que ceux qui font affaire avec Desjardins doivent partager les frais avec leur institution financière. De plus, les banques ont l'obligation de participer au processus de médiation alors que Desjardins peut choisir de ne pas y participer.

⁴³ Article 495, page 395 du projet de loi 141

⁴⁴ Article 28.16 al2, page 242 du projet de loi 141

⁴⁵ Article 38al2, page 308 du projet de loi 141

⁴⁶ Article 77.1 du projet de loi 141, *Loi sur les instruments dérivés*, page 440

⁴⁷ Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision, Rapport annuel 2016-2017

8. L'abolition de la Chambre de l'assurance de dommages et de la Chambre de la sécurité financière

Nous déplorons l'abolition de la Chambre de l'assurance de dommages et de la Chambre de la sécurité financière (ci-après les Chambres) et l'intégration de leurs activités à celles de l'Autorité des marchés financiers.

Actuellement, les Chambres parviennent à protéger les consommateurs dans un secteur où ils sont particulièrement vulnérables. L'encadrement déontologique du professionnel certifié et sa responsabilité individuelle jouent un rôle inestimable dans la protection des consommateurs. Ils jouent aussi un rôle prépondérant dans la prévention des infractions déontologiques en amont en raison de la formation continue des professionnels et des inspections.

L'Autorité des marchés financiers joue un rôle important pour protéger le public *via* l'encadrement des cabinets. L'Autorité des marchés financiers et les Chambres jouent des rôles différents et complémentaires afin de favoriser la protection des consommateurs. Il est primordial que les Chambres demeurent et continuent à jouer leur rôle. Aucun des arguments évoqués pour abolir les Chambres n'est justifié.

En effet, contrairement à ce qui a été dit, il n'y a pas de double encadrement, il y a plutôt un encadrement complémentaire et cohérent qui comporte deux facettes indispensables. Ce modèle favorise une meilleure protection des consommateurs. À l'inverse, l'intégration de ces deux facettes dans un même organisme pourrait conduire à l'affaiblissement de l'encadrement des représentants au profit de l'encadrement des cabinets. De plus, le possible chevauchement des champs de compétence entre l'AMF et les Chambres évoqué dans le rapport du ministre des Finances de 2015 paraît plus théorique que réel⁴⁸.

Il a été dit que les consommateurs sont confus entre le rôle de l'AMF et des Chambres, notamment en matière de traitement des plaintes. En tant qu'organisme voué à la défense des consommateurs, nous connaissons la situation des consommateurs et avons un contact direct avec eux. Or, ce soi-disant problème ne nous a jamais été rapporté. De plus, aucune étude sérieuse n'a fait la preuve d'une telle confusion de la part du public. Il n'y a pas non plus d'études sérieuses qui ont été entreprises pour justifier comment le rapatriement des pouvoirs des Chambres auprès de l'AMF allait se faire et comment cela allait

⁴⁸ Option consommateurs, « Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers: des prémisses à reconsidérer », septembre 2015 et Option consommateurs, « La réforme de l'encadrement du secteur financier québécois : du labyrinthe au minotaure? », avril 2002

réellement améliorer la protection des consommateurs. Selon nous, s'il existe des difficultés, elles peuvent être facilement résolues en améliorant les canaux de communication existants.

En décembre 2017, la Coalition des associations de consommateurs du Québec (CACQ) a effectué un petit sondage auprès des associations de consommateurs québécoises et de leurs membres. La CACQ, Union des consommateurs (UC) et Option consommateurs (OC) y ont participé. Les résultats ont permis de constater qu'il existe très peu de confusion à l'égard des rôles des divers intervenants en matière d'assurance.

Il y a aussi eu l'argument du conflit de juridiction entre l'AMF et les Chambres. Selon nous, cela n'est pas un motif valable pour suggérer de confier toutes les activités de l'encadrement des cabinets et des représentants à l'AMF⁴⁹. Déjà en 2002, nous étions préoccupés par une éventuelle concentration de mandats au sein de l'AMF et des possibles conflits pouvant en découler⁵⁰. Par exemple, il peut être difficile de concilier des objectifs de solvabilité et des objectifs de protection des consommateurs qui, eux, peuvent engendrer des coûts.

Nous croyons qu'il est fort peu souhaitable qu'un organisme ait comme mandat de surveiller à la fois les entreprises et les professionnels. Les entreprises peuvent avoir beaucoup d'influence, et les professionnels sont souvent des employés de ces entreprises. Plutôt que d'abolir les Chambres, il serait préférable d'envisager une collaboration plus étroite entre elles et l'AMF, car ces organisations ont des rôles complémentaires. En abolissant les Chambres, le système se trouverait irrémédiablement affaibli⁵¹. Il est faux de dire qu'il existe un double encadrement et que ce dernier nuit aux consommateurs. Le régime actuel, bien que perfectible, fonctionne bien.

Par ailleurs, notons qu'à l'étranger, les régulateurs vont plutôt dans l'autre direction, soit en ayant des organismes différents qui assument des rôles spécifiques, soit la stabilité financière des institutions financières ou la protection des consommateurs. Au Royaume-Uni, la crise financière de 2009 a démontré certaines lacunes du *Financial Service Authority* (FSA), qui avait plusieurs mandats. En 2013, la FSA se scindait en deux; dès lors, la *Financial Conduct Authority* devait s'assurer de surveiller le traitement équitable des consommateurs et la *Prudential Regulatory Authority* devait s'assurer d'encadrer la stabilité financière des entreprises⁵². En France, l'encadrement du secteur est

⁴⁹ Option consommateurs, « Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers: des prémisses à reconsidérer », septembre 2015

⁵⁰ Option consommateurs, « La réforme de l'encadrement du secteur financier québécois: du labyrinthe au minotaure? », août 2002

⁵¹ Option consommateurs, « Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers: des prémisses à reconsidérer », septembre 2015

⁵² <https://www.fca.org.uk/> <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation>

divisé entre plusieurs organismes incluant l’Autorité des marchés financiers et l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution⁵³.

Un autre argument évoqué pour justifier l’intégration des Chambres à l’AMF est la création d’un guichet unique pour les consommateurs. Ce guichet unique doit être décrit clairement. Servira-t-il à donner de l’information sur le système financier ? S’agira-t-il plutôt d’un poste d’aiguillage ? Il est important de le savoir⁵⁴. Pour qu’un guichet unique soit vraiment un guichet unique, il faut qu’il recueille tant les plaintes civiles que les plaintes pénales. Cela ne semble pas être ce qui est proposé actuellement.

De plus, même si les activités des Chambres sont intégrées à celles de l’AMF, cette dernière ne sera pas la seule à dispenser de l’information directement aux consommateurs. L’industrie en dispensera aussi. Ce sera le cas notamment du Bureau d’assurance du Canada, qui offre un service d’information aux consommateurs québécois.

Il existe un encadrement différent en matière de valeurs mobilières. En tenant compte de ce secteur et de la compétence, au Québec, de l’Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) et du processus de plaintes de cet organisme, on peut encore moins parler d’un guichet unique en matière de services et produits financiers au Québec.

On évoque aussi l’importance d’harmoniser l’encadrement avec le reste du Canada. Cet argument n’est pas convaincant. D’une part, l’harmonisation n’est souhaitable qu’en matière de protection du consommateur et que si l’on y intègre les meilleures pratiques. Autrement, elle est contraire à l’intérêt des consommateurs⁵⁵. Par ailleurs, mentionnons que plusieurs autres provinces ont un organisme d’autoréglementation en plus d’un régulateur.

Le Québec dispose de tous les pouvoirs nécessaires en vertu du droit constitutionnel pour encadrer suffisamment le secteur des produits et services financiers et pour assurer la protection des consommateurs. Le modèle québécois est d’ailleurs source d’inspiration dans le reste du Canada. Le Centre pour la défense de l’intérêt public, un organisme voué à la protection des consommateurs situé à Ottawa, énonce qu’il faut favoriser l’encadrement des activités des planificateurs financiers en s’inspirant du modèle québécois afin de mieux protéger les consommateurs⁵⁶.

⁵³ <http://www.amf-france.org/> <https://acpr.banque-france.fr/>

⁵⁴ Option consommateurs, « La réforme de l’encadrement du secteur financier québécois : du labyrinthe au minotaure? », avril 2002

⁵⁵ Annik Bélanger-Krams, Option consommateurs, « Le point de vue des Canadiens sur l’harmonisation des normes de protection du consommateur », juin 2015

⁵⁶ John Lawford et Janet Lo, « Holding the Purse Strings : Regulating Financial Planners », 2009 et Jonathan Bishop et John Lawford, « Purse strings attached : Towards a financial planning regulatory framework », 2012

Enfin, on a aussi dit que les coûts engendrés par la réglementation constituent un fardeau pour l'industrie, ce qui a vite été démenti par l'examen de la rentabilité des institutions financières⁵⁷. En 2016, Desjardins déclarait un profit de 1,6 milliard de dollars⁵⁸. Alors que la banque RBC se targuait d'avoir enregistré un bénéfice net de 10,5 milliards, une hausse de 4 % par rapport à l'exercice précédent⁵⁹. Cela nous permet de douter de l'idée que des normes de protection du consommateur puissent être une entrave à la rentabilité des institutions financières ou au maintien de la stabilité du système financier. En outre, ces règles étant les mêmes pour tous, il est difficile de plaider qu'elles peuvent entraîner de dysfonctionnement du marché affectant la concurrence⁶⁰.

9. La création d'un comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers

Le projet de loi propose la mise sur pied, par l'AMF, d'un comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers. Nous sommes d'avis qu'il est important de mettre en place un tel comité. Par contre, le nom du comité nous semble inadéquat. L'utilisation du mot « utilisateurs » laisse croire que tant des consommateurs que des entreprises pourront en faire partie. Nous proposons de nommer ce comité le Comité consultatif des consommateurs, et que seules les personnes et organismes soucieux de l'intérêt des consommateurs en soient membres. Nous croyons aussi qu'il y a des lacunes importantes dans la définition de la mission de ce comité. Au lieu de faire mention seulement de l'opinion des consommateurs, il devrait aussi y être question de leurs intérêts et de leurs droits.

9.1 La composition du comité

Nous croyons que la création de ce comité est une initiative intéressante. Mais nous déplorons qu'aucun siège n'y soit explicitement prévu pour des organismes de défense des consommateurs. Cela nous porte à croire que les intérêts du consommateur pourraient être mal défendus et qu'il pourrait y avoir un manque d'indépendance dans le processus de nomination des membres du comité. Il est primordial que ce comité ne soit pas composé majoritairement de personnes dont les intérêts diffèrent de ceux du consommateur moyen. Nous proposons

⁵⁷ Option consommateurs, « Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers: des prémisses à reconsidérer », septembre 2015

⁵⁸ <https://www.desjardins.com/a-propos/relations-investisseurs/rapport-annuel-mouvement-desjardins/index.jsp>

⁵⁹ <http://rapportsannuels.rbc.com/ra2016/>

⁶⁰ Option consommateurs, « Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers: des prémisses à reconsidérer », septembre 2015

qu'un siège soit réservé pour chacune des trois grandes associations de consommateurs du Québec, soit la Coalition des consommateurs du Québec, Union des consommateurs et Option consommateurs. Étant donné la complexité des enjeux traités, cette orientation permettrait aux consommateurs d'être représentés de façon adéquate. Ensuite, deux à trois autres sièges devraient être réservés à d'autres organismes pertinents oeuvrant, par exemple, à la défense des droits des actionnaires ou à la protection du public. Les autres sièges devraient être attribués par le comité selon un processus établi par ce dernier, puis soumis au Conseil consultatif de régie administrative et approuvé par ce dernier.

Contrairement à ce qui est prévu à l'article 58.2 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, nous croyons qu'il est aussi primordial d'avoir un nombre fixe de sièges. Ce nombre devrait être de sept ou de neuf. Cela permettrait de corriger la perception que des acteurs externes peuvent potentiellement influencer le comité. Finalement, nous croyons que tout individu souhaitant participer au processus de candidatures ne devrait pas avoir eu de lien direct ou indirect avec l'industrie de produits et de services financiers depuis au moins cinq ans. Le tout devrait être prévu par règlement et soumis au Conseil consultatif de régie administrative.

9.2 La rémunération des membres

L'article 58.5 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* prévoit que les membres du comité ne sont pas rémunérés, sauf lorsque prévu au règlement de l'Autorité. Nous sommes d'avis que les organismes oeuvrant à la protection du consommateur ou du public devraient être rémunérés et que le tout devrait être prévu dans le projet de loi actuel et défini par règlement au sein de l'Autorité. Il est nécessaire de nous assurer que les organismes aient les moyens et les outils pour jouer leur rôle au sein du comité. Étant donné la complexité des enjeux, une rémunération fixe annuelle ou une rémunération forfaitaire devrait être établie.

9.3 La gouvernance

Le projet de loi propose que le président directeur général de l'AMF nomme les membres après consultation avec le Conseil consultatif de régie administrative. De surcroît, il est prévu que le président-directeur-général désigne le président du comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers. Selon nous, ces mesures doivent être modifiées, car elles pourraient potentiellement porter atteinte à l'indépendance du comité.

Nous proposons que le président du comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers soit nommé par les membres de ce comité et que leur décision soit entérinée tant par le président-directeur-général

que par le Conseil consultatif de régie administrative. En parallèle, il serait important que le Conseil consultatif de régie administrative puisse, d'une part, participer à titre d'observateur aux réunions du comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers et, d'autre part, donner quelques lignes directrices à ce comité.

10. Le fonds pour l'éducation et la saine gouvernance

Aux articles 38.1 et 38.2 de la *Loi sur l'autorité des marchés financiers*, il est question du Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance (FESG). L'article 580 du projet de loi 141, qui les remplace, ne fait nulle mention de ce Fonds. De plus, les amendes qui l'alimentaient sont transférées au ministre des Finances.

Cela est préoccupant, car la mission du FESG est de favoriser l'accès à l'information et le partage de connaissance visant à améliorer la littératie financière des consommateurs. La transmission des connaissances peut contribuer à réduire l'asymétrie informationnelle.

Durant de nombreuses années, le FESG a financé de nombreux projets portant sur des enjeux spécifiques liés au crédit, à l'endettement, au budget et à la planification de la retraite⁶¹. Certains de ces projets ont permis de joindre des personnes vulnérables tels des aînés, des faibles lecteurs et des jeunes en difficulté.

Même si l'AMF se fait rassurante, nous croyons qu'il serait prudent d'assurer la pérennité du FESG en prévoyant son existence et son financement dans une loi que de laisser un organisme décider de son avenir. Le FESG doit pouvoir poursuivre sa mission d'éducation des consommateurs,

11. La définition de l'acte de courtage

L'article 361 du projet de loi 141 tente d'offrir une définition de l'acte de courtage. Pour ce faire, il remplace l'article 3.1 de la *Loi sur le courtage immobilier*, qui se lit désormais ainsi :

«3.1. Une opération de courtage s'entend des faits et gestes posés dans l'exécution des obligations qui incombent au titulaire d'un permis délivré en vertu de la présente loi ou d'une autorisation spéciale de l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec partie à un contrat de

⁶¹ À noter, Option consommateurs a déjà reçu du financement de ce fonds. Elle en reçoit aussi présentement pour la réalisation d'une recherche

courtage immobilier en tant qu'intermédiaire, même lorsqu'il s'agit d'un contrat de courtage immobilier pour lequel l'intermédiaire n'est pas tenu d'être titulaire d'un tel permis ou d'une telle autorisation. »

Le problème avec cette définition, c'est qu'elle est très restrictive. L'on y définit l'opération de courtage comme étant en lien avec un contrat de courtage par lequel une personne s'engage à agir comme intermédiaire pour la vente d'un immeuble. Une telle définition peut avoir plusieurs conséquences pour la protection des consommateurs.

D'abord, on suppose deux régimes d'encadrement, l'un avec un professionnel certifié et l'autre avec une personne qui n'est pas un professionnel certifié. Le professionnel certifié doit respecter de nombreuses obligations. Le consommateur qui retient ses services aura accès au Fonds d'indemnisation du courtage immobilier ainsi qu'au Fonds d'assurance responsabilité, selon la situation.

Par ailleurs, le consommateur qui fait affaire avec une personne qui n'est pas un professionnel certifié se retrouve devant quelqu'un qui n'a ni les mêmes obligations, ni les mêmes connaissances. De plus, il est privé de recours. D'emblée, le consommateur ne sait pas cela.

Ensuite, il pourrait être possible pour un ancien professionnel certifié (quelqu'un qui a été radié, par exemple), de continuer à offrir certains services aux consommateurs. L'on peut penser à certains services d'accompagnement.

Enfin, le libellé très restrictif de cet article peut rendre difficile l'application de la loi, par exemple lors d'enquêtes.

12. Nos conclusions et recommandations

Option consommateurs est grandement préoccupée par le contenu du projet de loi 141. L'abolition du terme « conseiller », l'insuffisance de la protection prévue pour la vente d'assurance en ligne, les critères restrictifs en lien avec les mécanismes de règlement des différends, l'abolition des Chambres et l'intégration de leurs activités au sein de l'AMF, le nom, la composition et la mission du Comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers ainsi que la définition de l'acte de courtage sont tous des éléments qui lui permettent d'affirmer que ce projet de loi aura un effet dévastateur sur la protection des consommateurs québécois. Or, cette diminution considérable des protections est prévue dans un secteur où les consommateurs sont particulièrement vulnérables. En effet, en matière de produits et services

financiers, ils font affaire avec des entreprises qui ont des moyens colossaux et, en cas de litige, ils risquent de perdre tout ce qu'ils possèdent.

Nos recommandations :

En ce qui concerne la définition du rôle du représentant certifié

Option consommateurs recommande de s'assurer que les personnes qui ne sont pas des représentants certifiés et qui n'ont pas les mêmes obligations que ces représentants ne puissent pas poser d'actes réservés.

Option consommateurs recommande de maintenir les obligations de conseil et d'information qui existent présentement dans la LDPSF.

En ce qui concerne la distribution de produits d'assurance sur internet

Option consommateurs recommande de s'assurer :

- que les cabinets et les assureurs ont les mêmes obligations, et ce, peu importe le mode de distribution utilisé;
- que seuls les représentants certifiés peuvent fournir de l'information et du conseil aux consommateurs;
- que les cabinets qui offrent des services en ligne ont un nombre suffisant de représentants certifiés inscrits pour répondre aux consommateurs en tout temps, lorsque requis.

Option consommateurs recommande d'obliger tout site de comparaison de prix à s'inscrire à titre de cabinet, et ce, indépendamment du type de rémunération qu'il reçoit.

Option consommateurs recommande de limiter la distribution de produits d'assurance en ligne afin que les produits d'assurance les plus complexes ne puissent pas être distribués par internet.

Option consommateurs recommande de faire en sorte que le mécanisme de la souscription hybride soit requis lors de l'achat de produits d'assurance en ligne, sauf pour les produits d'assurance automobile.

En ce qui concerne les mécanismes de règlement des différends

Option consommateurs recommande d'éliminer les frais pour les consommateurs qui participent aux mécanismes de règlement de différends, incluant la médiation.

Option consommateurs recommande de prévoir la possibilité de mettre sur pied un organisme distinct et indépendant afin de traiter les plaintes des consommateurs et de gérer les mécanismes de règlement des différends. Pour ce faire, l'on peut s'inspirer de la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision.

En ce qui concerne l'abolition des chambres et l'intégration de leurs activités au sein de l'AMF

Option consommateurs recommande que la Chambre de la sécurité financière et la Chambre de l'assurance de dommages continuent d'exister sous leur forme actuelle. Elle recommande de prévoir une meilleure communication entre les Chambres et l'Autorité des marchés financiers.

Option consommateurs recommande la mise en place d'un comité indépendant pour étudier le modèle québécois actuel de protection du public et voir comment il pourrait être amélioré. Ce comité sera composé d'experts oeuvrant dans le secteur des services et produits financiers (dont des universitaires), du régulateur, des Chambres, des associations de protection du consommateur, des groupes d'intérêt de la société civile ainsi que de l'industrie.

En ce qui concerne le comité consultatif pour les consommateurs

Option consommateurs recommande certaines modifications au comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers. Ces modifications concernent notamment le nom du comité, sa mission et sa composition.

En ce qui concerne la définition de l'acte de courtage

Option consommateurs recommande que la définition de l'acte de courtage soit modifiée afin d'être moins restrictive.