



1800, avenue McGill College  
Bureau 2480  
Montréal (Québec) H3A 3J6  
www.cba.ca

**Jacques Hébert**  
Directeur  
Direction du Québec  
Tél. : (514) 840-8724  
Télec.: (514) 282-7551

Le 18 octobre 2011

Madame Nancy Ford  
Secrétaire de la Commission des relations avec les citoyens  
Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires  
3e étage, Bureau 3.24  
Québec (Québec) G1A 1A3

**Objet :** commentaires sur le projet de loi 24 *Loi visant principalement à lutter contre le surendettement des consommateurs et à moderniser les règles relatives au crédit à la consommation* («Projet de loi»)

Madame Ford,

La Direction du Québec de l'Association des banquiers canadiens (ABC) remercie la Commission des relations avec les citoyens ainsi que ses membres de lui offrir l'occasion d'émettre des commentaires sur le Projet de loi.

L'Association des banquiers canadiens représente 52 banques membres, soit des banques canadiennes ainsi que des filiales et des succursales de banques étrangères exerçant des activités au Canada, et leurs 267 000 employés. L'ABC préconise l'adoption de politiques publiques efficaces, favorisant le maintien d'un système bancaire solide et stable au profit des Canadiens et de l'économie canadienne. Également, l'Association encourage la littératie financière pour permettre aux individus de prendre des décisions éclairées en matière de finance et collabore avec les banques et les services de police en vue d'aider à protéger les clients contre le crime financier et de sensibiliser à la fraude.

Tel que déjà mentionné dans nos commentaires datés du 6 avril 2010 en regard de la seconde consultation sur le crédit menée par l'Office de la protection du consommateur, les banques encouragent les mesures visant à harmoniser les dispositions législatives à travers le Canada. L'ABC a suivi de très près les travaux entourant l'*Accord relatif à l'harmonisation des lois sur la divulgation du coût du crédit au Canada*<sup>1</sup> (« Accord d'harmonisation »). Ces démarches s'expliquent par le fait que les banques attachent beaucoup d'importance à la protection des intérêts des consommateurs qui, dans les faits, sont leurs clients. C'est donc dans cette optique générale que l'ABC s'intéresse aussi au Projet de loi.

Ceci étant dit, l'ABC vous fait part de ses commentaires sur le Projet de loi sous réserve que, bien entendu, en ce qui a trait aux points soulevés par le Projet de loi les banques sont régies exclusivement par la *Loi sur les banques* et la réglementation fédérale plutôt que par la *Loi sur la protection du consommateur* (« LPC »).

<sup>1</sup> Accord signé le 1 juin 1998 par les ministres provinciaux et fédéral des Affaires des consommateurs.

## I) Introduction

Les notes explicatives du Projet de loi indiquent ce qui suit:

*« Le projet de loi y intègre des mesures prévues dans l'Accord relatif à l'harmonisation des lois sur la divulgation du coût du crédit au Canada, notamment les mesures concernant la divulgation obligatoire de certains renseignements, les règles applicables en cas de modification ou de renouvellement du contrat, la remise des documents contractuels et l'envoi d'un état de compte lorsque le contrat prévoit un taux de crédit susceptible de varier. »*

Ces commentaires ont été repris par le ministre de la Justice, Jean-Marc Fournier, le 8 juin dernier lors du dépôt du Projet de loi.

De ces déclarations, l'ABC comprend que l'intention du législateur québécois est d'harmoniser les dispositions du Projet de loi avec celles, entre autres, de l'Accord d'harmonisation.

Notre propos a pour but d'illustrer que, dans les faits, les dispositions du Projet de loi :

- N'intègrent pas les mesures prévues dans l'Accord d'harmonisation;
- Ne sont pas harmonisées avec différents systèmes de procédures opérationnelles bien établis et suivis partout à travers le Canada;
- Isolent le Québec sur le plan juridique;
- Concernent des activités qui font partie du noyau bancaire;
- Ne sont pas harmonisées avec la réglementation fédérale sur les banques;
- Risquent de semer la confusion dans l'esprit des consommateurs et de nuire à leurs intérêts ainsi qu'à la bonne marche des affaires au Québec; et
- Risquent d'avoir un effet inverse à celui recherché par le législateur en matière de surendettement des consommateurs. Le Projet de loi ouvre la porte à des situations de fait (lourdeur administrative, augmentation potentielle des cas d'abus et de fraude, accès restreint aux sources de crédit offrant les taux de crédit les plus favorables, ...) qui auront un impact direct sur le coût du crédit pour l'ensemble des consommateurs.

Enfin, nous concluons notre propos en vous référant à quelques faits saillants et statistiques sur le crédit.

## II) Accord d'harmonisation et dispositions du Projet de loi

Afin de déterminer si les dispositions du Projet de loi sont vraiment harmonisées avec celles de l'Accord d'harmonisation, nous avons procédé à un exercice de comparaison pour certaines dispositions ciblées.

Vous trouverez donc ci-dessous la référence à des dispositions spécifiques du Projet de loi accompagnées de brefs commentaires :

- Modifications aux contrats de crédit – article 18 du Projet de loi. Le contenu de l'article 18 diffère de ce qui est prévu à la section 3.2 intitulée « *Divulgarion des changements apportés à un contrat de crédit* » de l'Accord d'harmonisation. L'article 18 exige que toute modification à un accord de crédit soit constatée au moyen d'un nouveau contrat entre les parties ou d'un avenant au contrat original. À notre avis, il ne s'agit pas d'une option viable, surtout qu'elle va totalement à l'opposé des exigences actuelles de la loi fédérale, qui a déjà son propre système en place en matière de modifications aux contrats de crédit. Le libellé de l'article 18 élimine toute flexibilité. Il occasionnera ainsi une lourdeur administrative qui ne servira pas les intérêts des consommateurs.
- Variations du taux de crédit dans un contrat de crédit variable – article 20 du Projet de loi. L'article 20 du Projet de loi ajoute le nouvel article 100.3 qui s'applique aux cartes de crédit ainsi qu'aux autres contrats de crédit variable. L'article 100.3 n'est donc pas conforme à l'article 3.2 de l'Accord d'harmonisation, qui ne requiert un préavis que pour les cartes de crédit. Cette différence nous permet de croire que l'Accord d'harmonisation traite la carte de crédit comme un produit différent et unique.
- Frais de quittance et de remise – article 21 du Projet de loi. Le contenu de l'article 21 ne nous apparaît pas conforme à la section 4 intitulée « *Remboursement anticipé d'un prêt* » de l'Accord d'harmonisation. En effet, la section 4 ne vise pas le remboursement anticipé d'un prêt hypothécaire. L'article 21 stipule que « *Les frais de quittance, de remise et de radiation sont à la charge exclusive du commerçant* ». Nous recommandons que le libellé de cet article reflète plutôt les dispositions du *Code civil* du Québec. Les articles 1567, 1568 et 3065 du *Code civil du Québec* permettent aux institutions financières de facturer à leurs clients les coûts liés à la quittance, à la remise et à la radiation propres à un prêt, comme confirmé dans la décision *Trudel c. Banque Nationale du Canada (2006)*. L'article 21 risque aussi d'avoir pour conséquence de faire supporter par l'ensemble des emprunteurs les coûts supplémentaires occasionnés par un groupe restreints d'emprunteurs. En matière de sûretés mobilières sur un objet de consommation, la période d'inscription correspond au terme de financement et expire à échéance. Ce n'est qu'en cas de terminaison anticipée (résultant du choix volontaire ou du défaut du consommateur) qu'une radiation est requise afin de donner un titre clair sur l'actif. Nous soutenons qu'il est plus équitable d'appliquer la règle de « l'utilisateur payeur ».
- Cartes de crédit avec numéro d'identification personnel (NIP) – articles 28, 32 et 87 du Projet de loi. Le libellé de l'article 32 (nouvel article 123 LPC) est différent de ce qui est édicté à la section 6, intitulée « *Cartes de crédit* » de l'Accord d'harmonisation et plus particulièrement la sous-section 6.2, intitulée « *Responsabilité du titulaire de carte* ». La portée des articles 28, 32 et 87 risque de mener à des situations d'abus et de favoriser la fraude augmentant ainsi le coût du crédit pour l'ensemble des consommateurs.

- Crédit variable et formulaire de demande de carte – article 30 du Projet de loi. L'article 30 diffère de l'article 6 de l'Accord d'harmonisation en ce qu'il s'applique à tout crédit variable, tandis que l'Accord d'harmonisation applique des règles différentes pour les cartes de crédit et les autres contrats de crédit variable. L'absence de cette distinction dans le Projet de loi ne permet pas la reconnaissance du rôle des cartes de crédit dans le marché du crédit, augmenterait les coûts de conformité des prêteurs et ultimement, préjudicierait les consommateurs. Notez aussi que le Québec serait une des seules juridictions à ne pas faire la distinction entre les cartes de crédit et les autres contrats de crédit variable.
- Message publicitaire sur le crédit – article 72 du Projet de loi. Le contenu de l'article 72 diffère de ce qui est prévu à la section 10 intitulée « *Publicité* » de l'Accord d'harmonisation. Le libellé de l'article 72 est vague et ambigu. Qu'entend-on exactement par l'expression « *une représentation fautive ou trompeuse selon laquelle le crédit peut améliorer sa situation financière ou résoudre ses problèmes d'endettement.* »? Cette mesure ne servira pas l'intérêt des consommateurs en ce qu'elle risque de réduire leur accès à de l'information utile sur le crédit.

### III) **Autres considérations en matière d'harmonisation des lois**

#### a) Différents systèmes de procédures opérationnelles

Nous avons poursuivi cet exercice comparatif de certains articles du Projet de loi en regard, cette fois-ci, non pas des dispositions de l'Accord d'harmonisation, mais plutôt avec différents systèmes de procédures opérationnelles bien établis et suivis partout à travers le Canada. Voici ce qui ressort de notre analyse :

- Cartes de débit et NIP – article 10 du Projet de loi. Le Code de pratique canadien des services de cartes de débit (révision 2004) (« Code ») est déjà appliqué à travers le Canada. Notre expérience nous indique qu'il est efficace et qu'il garantit un niveau de protection adéquat aux consommateurs. Tel qu'indiqué à la section 1 du Code, « *le présent code de pratique a été élaboré par voie de consultations menées auprès du groupe de travail sur le transfert électronique de fonds – qui est constitué de représentants d'organisations de consommateurs, d'établissements financiers, de détaillants ainsi que des paliers de gouvernements fédéral et provinciaux.* » Il est à noter, entre autres, que les organisations suivantes ont entériné le Code : la Fédération des caisses Desjardins du Québec, l'Association canadienne des paiements, l'Association des consommateurs du Canada et l'Association des banquiers canadiens. Il s'avère que le libellé de l'article 10 du Projet de loi (voir en particulier le texte du nouvel article 65.2 LPC) est contradictoire avec le Code. Le délai de deux jours prévu au nouvel article 65.3 LPC accordé à l'émetteur d'une carte de débit pour rembourser un consommateur, est trop court et totalement irréaliste. Celui-ci aura pour conséquence d'empêcher une institution financière d'effectuer les vérifications et enquêtes appropriées avant de devoir rembourser le consommateur, y compris celui qui a peut-être dans les faits autorisé l'utilisation de sa carte. Les risques de fraude vont donc augmenter occasionnant ainsi des frais d'opérations plus élevés qui ultimement seront supportés par l'ensemble des consommateurs.
- Paiement pré autorisé – article 32 du Projet de loi (nouvel article 124 LPC). Il ne nous apparaît pas logique qu'une institution financière ait à s'immiscer dans une relation contractuelle entre un commerçant et un consommateur.

**b) Isolement du Québec sur le plan juridique**

Par ailleurs, les dispositions suivantes du Projet de loi ont particulièrement retenu notre attention en ce qu'elles isolent le Québec sur le plan juridique et surtout, nuisent aux intérêts collectifs des consommateurs :

- Évaluation de la capacité de payer – articles 22 (nouveaux articles 103.4 et 103.5 LPC), 75 et 85 du Projet de loi. Les modalités pour évaluer la capacité de payer n'étant pas précisées dans le Projet de loi, nos commentaires s'attarderont à des considérations de principe. Tout d'abord, compte tenu que les grandes institutions financières procèdent déjà à des analyses rigoureuses dans le cadre de l'octroi de crédit, les nouveaux articles 103.4 et 103.5 LPC n'ont pas leur raison d'être. En outre, une telle mesure appliquée sans discernement aux diverses institutions financières augmenterait les coûts d'opérations. Ces coûts seraient ultimement supportés par l'ensemble des consommateurs. Enfin, les effets combinés des nouveaux articles 103.4 et 103.5 LPC pourraient engendrer une diminution de l'offre de crédit au Québec et ainsi faire en sorte que les consommateurs n'aient d'autre choix que de se diriger vers des sources de financement plus dispendieuses.
- Encadrement du paiement minimum exigé par les institutions financières – articles 34 (nouvel article 126.1 LPC) et 91 du Projet de loi. Une telle proposition causerait du tort aux consommateurs qui ne seraient pas en mesure d'effectuer le paiement minimum prescrit. Ceux-ci pourraient alors se retrouver en défaut et conséquemment, les taux d'intérêts pourraient augmenter pour l'ensemble des consommateurs. En l'espèce, la voie de l'éducation et de la divulgation d'information aux consommateurs devrait plutôt être privilégiée. Le gouvernement fédéral a suivi cette voie en introduisant le concept d'« (...) *estimation du nombre d'années et de mois requis pour rembourser le solde impayé figurant dans la déclaration (...)* » dans le *Règlement sur le coût d'emprunt* (article 12 (5) d)).
- Recours du consommateur et suspension du contrat en cas de contestation – article 22 du Projet de loi (nouveaux articles 103.1 et 103.2 LPC). Le libellé du nouvel article 103.1 LPC a une portée très large. L'expression « (...) *crédit consenti dans le cadre d'un contrat de crédit variable conclu à l'occasion et en considération d'un contrat de vente ou de louage d'un bien ou d'un contrat de service* » du deuxième alinéa du nouvel article 103.1 LPC, est ambiguë. De plus, la référence à une collaboration régulière entre un prêteur d'argent et le commerçant vendeur, locateur, entrepreneur ou prestataire de service de l'article 116 actuel de la LPC ou plus spécifiquement le terme « régulièrement », a disparu. L'article 116 LPC avait déjà des conséquences majeures pour un prêteur en termes financiers et administratifs. Il est important de souligner que l'acquisition d'un bien est une opération juridique indépendante de celle du paiement. Les dispositions 103.1 et 103.2 LPC feraient en sorte que le prêteur d'argent se trouverait à financer le coût du crédit en cas de différend ou litige entre un consommateur et, par exemple, son concessionnaire automobile. Nous sommes d'avis que ces articles engendreront une augmentation générale du coût du crédit ainsi qu'une diminution de l'offre de crédit. Ils ne serviront donc pas les intérêts des consommateurs.

- Requête en révision des modalités de paiement des contrats de crédit – article 22 du projet de loi (nouvel article 103.3 LPC). Le risque d'imprévus peut être couvert à faible coût par voie d'assurance crédit. L'article 103.3 LPC risque de pénaliser de façon indirecte – par la hausse généralisée du coût du service en raison de l'alourdissement du processus de gestion des opérations commerciales – les consommateurs prudents qui ont souscrit à une police d'assurance ou qui ont prévu d'autres mesures alternatives comme l'épargne pour gérer ce type de situation. Par ailleurs, la recapitalisation d'un prêt est une méthode déjà utilisée fréquemment pour pallier aux imprévus. Les consommateurs peuvent aussi formuler des propositions de paiement par l'entremise d'agences à but non lucratif fournissant des services conseils en matière de crédit. Nous croyons que cet article aura pour effet de créer de l'instabilité contractuelle et engendrer ainsi des conditions de crédit moins favorables. En plus, cet article risque d'inciter les consommateurs à emprunter plus qu'ils n'auraient autrement emprunté.
- Offre de crédit et prime – article 75 du Projet de loi (nouvel article 245.2 LPC). La définition de « prime » de l'article 232 LPC est beaucoup trop large. Le libellé du nouvel article 245.2 LPC viendrait limiter les diverses pratiques de marketing et par le fait même, la saine concurrence qui existe dans l'industrie. Cela nuirait aux intérêts des consommateurs du Québec. En effet, ceux-ci seraient désavantagés par rapport aux autres Canadiens, pour qui une telle interdiction n'existe pas. L'accès aux diverses promotions et offres spéciales leur serait grandement limité.

#### **IV) Considérations d'ordre constitutionnel**

##### **a) Noyau bancaire et principales activités bancaires**

Dans le cadre de l'analyse des dispositions du Projet de loi, nous avons noté que des activités visées par celles-ci font partie du noyau bancaire et représentent des questions déjà réglementées, de façon exhaustive, par la réglementation fédérale.

En voici quelques exemples :

- Cartes de débit et NIP – article 10 du Projet de loi. Les cartes de débit et les comptes bancaires qui y sont associés sont un bon exemple des activités qui font partie des activités de base des banques;
- Évaluation de la capacité de payer – articles 22 (nouveaux articles 103.4 et 103.5 LPC), 75 et 85 du Projet de loi. Nous tenons à signaler que la gestion du risque se trouve au cœur des opérations bancaires, est essentielle aux activités des banques et fait partie intégrante des décisions d'octroi de crédit.
- Encadrement du paiement minimum exigé par les institutions financières – articles 34 (nouvel article 126.1 LPC) et 91 du Projet de loi. Notons que le contenu du nouvel article 126.1 LPC constitue un bon exemple d'une activité bancaire de base; et
- Requête en révision des modalités de paiement des contrats de crédit – article 22 du projet de loi (nouvel article 103.3 LPC). La gestion et la mitigation des risques sont essentielles au bon fonctionnement des institutions financières.

b) Réglementation fédérale

Tel que mentionné précédemment, les banques sont régies par la *Loi sur les banques* et une réglementation fédérale exhaustive, dont le *Règlement sur le coût d'emprunt* (« RCE ») et le *Règlement sur les pratiques commerciales en matière de crédit* (« RPCC »), qui régissent les banques de façon complète en ce qui a trait aux questions soulevées dans le Projet de loi. Mentionnons que ces deux règlements ont d'ailleurs été révisés et édictés récemment. Nous avons donc comparé quelques articles du Projet de loi avec certains articles du RCE et du RPCC pour conclure que les modifications à la LPC contenues dans le Projet de loi présentent des disparités avec la réglementation fédérale déjà en vigueur.

À titre d'exemples, nous vous référons, entre autres, aux sept (7) situations suivantes :

- Hypothèques immobilières – articles 2, 11, 12, 13, 15 (nouvel article 79.2 LPC) et 85 du Projet de loi et articles 7, 8, 9 et 14 du RCE. Par exemple, les nouvelles composantes des frais de crédit qui ne sont pas prises en considération dans le calcul du taux de crédit ne sont pas harmonisées avec la loi fédérale. Le Projet de loi ne reprend pas les mêmes éléments établis dans le RCE;
- Contenu du contrat de prêt d'argent – article 25 du Projet de loi et article 8 du RCE. Les renseignements qui doivent obligatoirement être communiqués dans un contrat de prêt d'argent selon la LPC sont modifiés sans être harmonisés avec les exigences fédérales. Par exemple, la définition de « capital net » n'est pas la même dans le RCE que dans la LPC;
- Contenu du contrat de crédit variable et de l'état de compte – articles 33 et 34 du projet de loi et articles 10 et 12 du RCE. Les renseignements qui doivent obligatoirement être communiqués selon la LPC sont modifiés sans être harmonisés avec le RCE, principalement les renseignements aux sous-alinéas (e) : indice utilisé pour déterminer le taux de crédit; et (k) : la nature de tout service supplémentaire souscrit par le consommateur;
- Modifications aux contrats de crédit – article 18 du Projet de loi et article 13 du RCE. Nous vous référons à nos commentaires formulés sur cet article à la section II intitulée « Accord d'harmonisation et dispositions du Projet de loi »;
- Variations du taux de crédit dans un contrat de crédit variable – article 20 du Projet de loi (nouvel article 100.3 LPC) et les articles 10 et 12 RCE. Nous vous référons à nos commentaires formulés sur cet article à la section II intitulée « Accord d'harmonisation et dispositions du Projet de loi »;
- Crédit variable et formulaire de demande de carte – article 30 du Projet de loi et l'article 11 RCE. Nous vous référons à nos commentaires formulés sur cet article à la section II intitulée « Accord d'harmonisation et dispositions du Projet de loi »; et
- Imputation des paiements – article 36 du Projet de loi (nouvel article 127.2 LPC) et article 4 du RPCC. Cette disposition diffère des dispositions du RPCC.

## V) Conclusion

Nous sommes d'avis que le « concept d'harmonisation des lois » n'occupe pas une place centrale dans les modifications législatives envisagées dans le Projet de loi. En effet, le Projet de loi créera beaucoup de disparités sur le plan législatif et ses dispositions risquent, entre autres, de :

- Semer la confusion dans l'esprit des consommateurs - ils n'auront pas accès à de l'information présentée de façon uniforme;
- Occasionner de l'instabilité contractuelle;
- Instaurer un environnement propice à la fraude;
- Nuire aux intérêts de l'ensemble des consommateurs en isolant le Québec sur le plan juridique;
- Réduire l'offre de crédit; et
- Nuire à la bonne marche des affaires au Québec.

Ces disparités juridiques se traduiront donc par des conditions de crédit moins favorables pour les consommateurs du Québec.

Pour conclure, nous vous référons à quelques faits saillants et statistiques en matière de crédit :

- Une carte de crédit est un outil de paiement pratique et souple, tant pour les consommateurs que pour les détaillants. Celle-ci permet entre autres au consommateur d'établir son dossier de crédit, ce qui est essentiel pour l'obtention d'un emprunt important tel qu'un prêt hypothécaire.
- Les cartes de crédit fournissent du crédit exempt d'intérêt, de la date d'achat jusqu'à la fin de la période de facturation.
- Puisque plus de 64 % des Canadiens paient la totalité du solde de leur carte de crédit chaque mois<sup>2</sup>, le taux d'intérêt des deux tiers des utilisateurs d'une carte de crédit est égal à zéro.
- Pour ceux qui choisissent de conserver un solde :
  - Les cartes de crédit offrent un accès à du crédit non garanti (aucune garantie n'est requise);
  - Le marché compte plus de 70 cartes à faible taux d'intérêt, dont plus de 40 portent un taux d'intérêt inférieur à 12 %<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Strategic Counsel, *Assessment of Canada's Banks*, mai 2011.

<sup>3</sup> Comparaison des cartes de l'ACFC – décembre 2010.

- Une proportion de 68 % de la dette des ménages au Canada est attribuable aux prêts hypothécaires, qui contribuent à l'augmentation de la valeur nette des ménages. Une proportion de 20 % provient des marges de crédit et seulement 5 % représentent une dette sur les cartes de crédit<sup>4</sup>.
- Les Canadiens ayant des prêts hypothécaires ont un avoir net important, représentant en moyenne 50 % de la valeur de l'habitation<sup>5</sup>.
- Le taux national des prêts hypothécaires en souffrance demeure très bas, à moins d'un demi-point de pourcentage<sup>6</sup>.

Nous vous prions d'agréer, Madame Ford, l'expression de nos salutations respectueuses.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large loop on the left and a smaller, more complex shape on the right.

---

<sup>4</sup> Banque du Canada, *Revue du système financier*, 2010.

<sup>5</sup> Association canadienne des conseillers hypothécaires accrédités (ACCHA), * tat annuel du marché hypothécaire résidentiel au Canada*, 2010.

<sup>6</sup> Statistiques de l'ABC, *Prêts hypothécaires à l'habitation en souffrance*.