



**Projet de loi n° 141 Loi visant principalement à
améliorer l'encadrement du secteur financier, la
protection des dépôts d'argent et le régime de
fonctionnement des institutions financières**

**Mémoire présenté à la Commission des finances
publiques dans le cadre des consultations
particulières**

Professionnels Hypothécaires du Canada

7 décembre 2017

1. Professionnels Hypothécaires du Canada

Professionnels Hypothécaires du Canada (PHC) est l'association nationale des courtiers hypothécaires qui représente plus de 700 courtiers et prêteurs hypothécaires au Québec, sur un total de 11 500 membres au Canada. Ayant comme mission de maintenir l'excellence de la profession et d'appliquer des normes de professionnalisme dans le secteur hypothécaire, PHC joue un rôle de direction, de représentation, de formation et d'information non seulement auprès de ses membres mais également auprès des instances gouvernementales.

Principal organisme de formation professionnelle en crédit hypothécaire au Canada, PHC met tout en œuvre pour outiller ses membres actuels et futurs afin qu'ils se préparent adéquatement aux accréditations leur permettant d'acquérir et de maintenir le titre national de Courtier hypothécaire accrédité (CHA).

La formation offerte par PHC par le biais de son programme d'éducation permanente permet de doter les courtiers hypothécaires des informations pertinentes et récentes afin qu'ils disposent des connaissances et des capacités requises en regard des tendances actuelles de l'industrie ainsi que des changements législatifs et réglementaires. Les différentes formations sont conçues pour répondre aux besoins de ses membres, le tout dans une optique de protection du consommateur.

À cet égard, PHC s'est donné comme mandat d'informer ses membres et le consommateur sur l'industrie hypothécaire, qu'il s'agisse par exemple des attentes du public, du profil des titulaires de prêts hypothécaires, des problématiques auxquelles sont confrontés les titulaires de prêts hypothécaires ou encore de fournir régulièrement un portrait actualisé de l'industrie hypothécaire canadienne.

2. Encadrement du courtage hypothécaire

Depuis le 1^{er} mai 2010, le courtage hypothécaire est assujéti aux dispositions de la **Loi sur le courtage immobilier (LCI)** donc l'application relève de l'**Organisme d'autoréglementation du Québec (OACIQ)**.

En mai 2015, le ministère des Finances publiait le **Rapport sur l'application de la Loi sur le courtage immobilier (Rapport sur l'application)**. Sans remettre en cause la pertinence de l'autorité d'autoréglementation que constitue l'OACIQ, le ministère des Finances fit part de plusieurs commentaires suggérant qu'une remise en question du modèle actuel devait être effectuée.

S'agissant de notre organisation, connue à l'époque sous la nomination d'**Association canadienne des courtiers hypothécaires accrédités (ACCHA)**, nous avons eu l'occasion de faire part au ministre des Finances de nos principaux commentaires et recommandations en lien avec la publication de ce Rapport d'application. Le mémoire de PHC faisait notamment ressortir le fait que la LCI s'appliquait difficilement à la nature et aux activités du courtage hypothécaire.

D'ailleurs, il est opportun de rappeler que la Commission présidée par M. Yves Martineau en 2001 avait déjà recommandé au législateur d'enchâsser l'encadrement du courtage hypothécaire à la **Loi sur la distribution des produits et services financiers (LDPSF)**, confiant l'administration et le contrôle à **l'Autorité des marchés financiers (AMF)**. Cette recommandation ne trouva pas suite par le gouvernement de l'époque qui préféra regrouper le courtage hypothécaire et immobilier dans une seule et même législation, soit à l'intérieur de la LCI. Quoiqu'il en soit, cette union sous l'égide de la LCI fut davantage le fait d'une «cohabitation fonctionnelle» entre les deux professions puisque plusieurs courtiers immobiliers détenaient également à l'époque un permis de courtier hypothécaire. Le tout permettait ainsi de faciliter par exemple la sollicitation des clients, le référencement ou encore la collaboration en matière de rémunération.

Quoiqu'il en soit, le 17 mars 2016, le ministre des Finances du Québec, M. Carlos J. Leitão, profita du dépôt du Budget 2016-2017 pour faire part de l'intention du gouvernement d'effectuer une réforme en profondeur de l'encadrement du secteur financier, incluant la LCI. S'agissant du courtage hypothécaire, le ministre indiquait la volonté du gouvernement de procéder au transfert de l'encadrement de ce secteur dans la LDPSF dont la supervision serait désormais assumée par l'AMF.

Le 5 octobre 2017, le ministre des Finances cristallisait son intention de transférer l'encadrement du courtage hypothécaire à l'AMF en déposant à l'Assemblée nationale le *Projet de loi 141 Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières* (PL 141).

PHC a mené une consultation auprès de ses membres afin d'apprécier la proposition mise de l'avant par le PL 141 et profite de la présente pour remercier les membres de la Commission des finances publiques (Commission) de l'opportunité de lui faire part de ses commentaires et recommandations.

3. Commentaires et recommandations sur le projet de loi n° 141

Accueillant favorablement la mesure annoncée, PHC est d'avis que le transfert vers l'AMF permettra de doter le secteur hypothécaire d'un encadrement global davantage adapté aux réalités de ce secteur clé de l'économie québécoise. Sans questionner la pertinence de conserver un organisme d'autorèglementation dédié à l'encadrement du courtage immobilier, PHC croit que la nature même du produit financier que constitue le prêt hypothécaire ainsi que les opérations des courtiers s'inscrivent davantage dans le champ de compétence de l'AMF, organisme de surveillance des services financiers.

S'agissant des détails du transfert d'encadrement, PHC formule au législateur sa volonté que le nouvel encadrement développé sous l'égide de la LDPSF assure une protection accrue du secteur québécois du courtage hypothécaire. En ce sens, aucun compromis ne devra être consenti, qu'il s'agisse de l'octroi de permis, de la formation continue, de la lutte contre l'exercice illégal ou encore la mise en place de mesures visant à s'assurer que l'encadrement soit adapté aux besoins et réalités de l'industrie. Dans cette optique, PHC soumet ces quelques commentaires, lesquels sont assortis de recommandations pour assurer une transition harmonieuse vers l'encadrement souhaité.

3.1 Modifications à la Loi sur le courtage immobilier

S'agissant des amendements prévus à la LCI, le PL 141 contient essentiellement des dispositions supprimant les références à ce secteur d'activités à l'intérieur de la législation habilitante. Prévoyant un certain nombre de mesures transitoires visant à encadrer le transfert pendant la période de référence, le PL 141 n'apporte guère plus de détails sur le nouvel encadrement.

3.1.1 Maintien des droits acquis

À l'égard des titulaires d'un permis de courtier hypothécaire ET immobilier dotés d'une double certification, nous soumettons que des mécanismes devront être mis en place pour assurer à ces derniers la reconnaissance de leur expertise. D'ailleurs, nous ne croyons pas que le transfert d'encadrement vers l'AMF apportera une problématique particulière pour les courtiers qui détiennent une double certification, au-delà des règles transitoires auxquelles ces derniers seront assujettis.

À cet égard, nous soumettons au législateur qu'il est de première importance pour la protection du public et des épargnants qu'il puisse attester que le courtier hypothécaire titulaire d'un permis d'exercice sous la LDPSF détienne l'expertise et les connaissances requises pour se livrer à une opération de courtage hypothécaire. PHC soumet que le simple fait pour un courtier de défrayer les droits annuellement exigibles par l'OACIQ et de suivre la formation continue minimale pour un double permis d'exercice ne devrait suffire au nouveau régulateur qu'est l'AMF pour conclure de sa compétence d'exercer le courtage hypothécaire sous la LDPSF. Le contraire permettrait aisément à certaines personnes de contourner les mécanismes mis en place pour maintenir, assurer et démontrer la compétence de la profession. Le législateur pourrait par exemple, envisager la passation d'un examen de reconnaissance des acquis préalable à l'octroi d'un permis.

Considérant ce qui précède, PHC recommande au législateur de prévoir un mécanisme de reconnaissance pour les titulaires d'un double permis de courtage immobilier et hypothécaire afin de préserver leurs droits, ce dernier devant soigneusement s'assurer que ces derniers détiennent véritablement les compétences relatives aux deux champs d'expertise

3.1.2 Déontologie

PHC formule le souhait que la nouvelle réglementation régissant l'exercice du courtage hypothécaire sous la LDPSF comporte une disposition qui protège le public contre des conseils d'un professionnel qui outrepasserait son champ de compétence. À titre indicatif, rappelons l'article 73 du *Règlement sur les conditions d'exercice d'une opération de courtage, sur la déontologie des courtiers et sur la publicité*, au chapitre de la déontologie, qui pourrait aisément se transposer dans l'encadrement qui sera éventuellement élaboré.

«Le courtier ou le dirigeant d'agence doit, dans l'exercice de ses activités, tenir compte de ses aptitudes, des limites de ses connaissances et des moyens dont il dispose. Notamment, il ne doit pas accepter de se livrer à une opération de courtage visée à l'article 1 de la Loi sur le courtage immobilier (chapitre C-73.2) qui est hors de son champ de compétence, sans obtenir l'aide nécessaire notamment auprès d'un autre titulaire de permis ayant les compétences requises.»

PHC formule la recommandation de transposer l'article 73 du *Règlement sur les conditions d'exercice d'une opération de courtage, sur la déontologie des courtiers et sur la publicité*, adopté sous la LCI, à la réglementation à être développée sous la LDPSF.

3.2 Modifications à la Loi sur la distribution des produits et services financiers (LDPSF)

Aux fins de la présente, rappelons que la LDPSF régit les personnes et les cabinets habilités à distribuer certains produits et services financiers. Les amendements au PL 141 visent notamment à introduire la discipline du «courtage hypothécaire» à la LDPSF, au même titre que celles de la planification financière, l'assurance de personne, l'assurance collective de personnes, l'assurance de dommages et de l'expertise en règlement de sinistres. En matière déontologique, la réglementation adoptée en vertu de la LDPSF encadre la déontologie des représentants, reconnaissant qu'un représentant peut cumuler plus d'une seule discipline.

À cet égard, rappelons que l'AMF devra déterminer un certain nombre de règles portant sur la formation minimale et continue obligatoire, les abréviations ou titres qui pourront être utilisés, les conditions et restrictions concernant l'exercice des activités, les droits exigibles, les formulaires, les règles concernant l'exercice des activités d'un cabinet ou d'une société, les règles applicables à la sollicitation et à la publicité, etc. L'AMF pourra également introduire différentes catégories à l'intérieur même de la discipline du courtage hypothécaire et devra déterminer les règles de déontologie applicables.

Dans cette perspective, PHC souhaite offrir son entière collaboration au ministère de Finances et à l'AMF pour assurer une transition satisfaisante.

3.2.1 Distribution de prêts hypothécaires par Internet

L'achat de produits financiers en ligne est en croissante augmentation depuis plusieurs années. Suivant ce constat, PHC soumet que le législateur doit s'assurer que la prochaine réglementation sur les prêts hypothécaires reflète cette réalité en assurant une protection complète au consommateur qui choisir une telle méthode pour contracter un prêt hypothécaire.

PHC est d'avis qu'il est de la responsabilité du législateur de garantir que les personnes qui assurent la distribution et la vente de prêts hypothécaires par Internet soient titulaires d'un permis d'exercice. Cette règle devrait d'ailleurs trouver application que le courtier hypothécaire soit indépendant ou employé d'un prêteur hypothécaire. Ce corollaire emporte nécessairement l'obligation pour toute agence hypothécaire de détenir un permis d'exercice ainsi que tous les courtiers qui en font partie, à l'image des dispositions actuelles de la LCI.

Dans le cas contraire, la personne qui se livre à de telles activités sans détenir un permis approprié s'expose à des poursuites de nature pénale.

Faire fi de cette exigence placerait le consommateur dans une situation de vulnérabilité certaine, ce dernier se retrouvant sans recours. PHC rappelle que le consommateur qui retient les services d'une personne qui exerce illégalement ou de façon non-conforme les activités prévues à la loi ne peut se prévaloir des mécanismes de protection en cas de fraude, erreur ou manœuvre dolosive.

PHC soumet que le législateur ne doit pas supposer que les «offreurs» de prêts hypothécaires en ligne s'assurent que le consommateur prenne une décision éclairée à la lumière des seules informations disponibles en ligne.

D'ailleurs, l'emprunteur n'est souvent pas en mesure d'effectuer toutes les vérifications nécessaires pour attester de l'identité du fournisseur avec qui il contracte en ligne, en plus d'être difficilement en mesure de s'assurer qu'il soit dûment inscrit auprès de l'autorité de réglementation et qu'il détient les permis requis l'autorisant à exercer ses activités.

PHC tient à rappeler son soutien de voir l'AMF exercer le rôle de régulateur de son secteur d'activités, reconnaissant l'expertise de cette dernière pour assurer le contrôle et la surveillance dans une optique de protection du consommateur et de sauvegarde de son patrimoine. PHC a maintes fois réitéré son engagement visant à contrer le courtage hypothécaire illégal au pays, ce dernier constituant un véritable fléau qui doit être pris au sérieux par toutes les législatures.

PHC formule la recommandation que la distribution de prêts hypothécaires par Internet ou en ligne soit assujettie aux mêmes restrictions pour garantir que les seuls titulaires d'un permis de courtage hypothécaire puisse se livrer à ce type d'activités. En ce sens, l'exigence d'être titulaire d'un permis de courtage hypothécaire devrait être étendue à toute opération de courtage en ligne ou par Internet.

3.2.4 Formulaires et contrats

PHC rappelle que le *Règlement sur les contrats et formulaires*, édicté en vertu de la LCI, fait état de mentions obligatoires que doit inclure un contrat de courtage relatif à un prêt garanti par hypothèque immobilière.

À l'inverse du formulaire obligatoire, utilisé dans le secteur du courtage immobilier résidentiel par exemple, la mention obligatoire répertorie plutôt les éléments qui doivent se retrouver à l'intérieur de tout contrat dans lequel un courtier s'engage à agir comme intermédiaire pour l'obtention d'un prêt hypothécaire. Ces éléments de contenu peuvent notamment porter sur la durée du contrat, les conditions de rétribution, l'identification des parties et de l'immeuble, les modalités relatives à l'utilisation des renseignements personnels de l'emprunteur et les procédures à adopter en cas de différend, le cas échéant.

PHC soumet que le recours à ces mentions obligatoires permettra à l'AMF d'être en mesure d'agir promptement aux nouvelles réalités du courtage hypothécaire en pouvant modifier ou ajouter les éléments devant se retrouver au contrat. Les courtiers et agences hypothécaires auront ainsi l'obligation, sous peine de nullité du contrat de courtage, d'intégrer à même leurs propres contrats ces mentions obligatoires.

PHC recommande au législateur de prévoir un mécanisme à la LDPSF afin que le contenu des contrats relatif à un prêt garanti par hypothèque immobilière soit assorti de mentions obligatoires.

3.2.5 Reconnaissance des permis de courtage hypothécaire hors Québec

Sachant l'importance pour les agences et courtiers hypothécaires de garantir une présence nationale afin de répondre aux besoins des consommateurs, PHC a développé un programme qui favorise la mobilité des professionnels.

PHC croit essentiel de s'assurer que le courtier exerçant ses activités à l'extérieur du Québec et détenant un permis d'exercice d'une autre province démontre une expertise suffisante des lois québécoises encadrant son secteur d'activités, de même que ses règlements. Ce dernier devra également connaître les particularités propres à l'exercice du courtage hypothécaire au Québec et détenir de bonnes connaissances à l'égard de son modèle d'encadrement qui est unique au Canada, rappelons-le. À titre indicatif, mentionnons l'importance de connaître les règles relatives au Registre foncier, aux copropriétés, aux dispositions relatives aux successions et aux droits de mutations contenus au Code civil du Québec ou autrement.

Souhaitant préserver une saine concurrence dans l'industrie hypothécaire nationale, cette exigence de compétence à l'égard des titulaires de permis qui exercent leurs activités hors Québec devra être étendue à toute personne morale ainsi qu'à ses employés.

PHC invite le législateur à intégrer dans la LDPSF les règles prévues à la LCI et ses règlements afin de s'assurer que les courtiers hypothécaire faisant des affaires à l'extérieur du Québec puissent poursuivre leurs activités en obtenant la reconnaissance requise, dans l'éventualité où ces derniers sont en mesure d'attester de leur compétence à exercer au Québec.

3.2.6 Rémunération

Dans le processus d'obtention d'un prêt hypothécaire, rappelons que le courtier agit à titre d'intermédiaire entre l'emprunteur et le prêteur. Ainsi, après avoir réuni et trié les données financières pertinentes et s'être assuré que le prêt contracté soit adapté à la situation financière de l'emprunteur, le courtier enregistrera une demande de prêt auprès du prêteur. Dans l'éventualité où le prêt est accepté, le courtier hypothécaire recevra alors du prêteur une rétribution sous la forme d'une commission. Cette façon de procéder est d'ailleurs la norme dans la majorité des transactions du secteur financier.

Profitant de cette réforme majeure du secteur hypothécaire, PHC tient à rappeler que le processus de référencement souffre de plusieurs défaillances attribuables au fait que plusieurs personnes reçoivent une rémunération alors qu'elles ne sont pas titulaires d'un permis délivré par l'autorité d'autoréglementation ou de réglementation, le cas échéant. À titre d'exemple, rappelons que la LCI n'impose actuellement aucune obligation aux représentants d'institutions financières qui distribuent des produits hypothécaires directement au consommateur.

Désirant interpellier le législateur sur le risque de permettre à une personne non-titulaire d'un permis d'exercice de conseiller le consommateur dans l'obtention d'un prêt hypothécaire, PHC encourage ce dernier à mettre en place des mécanismes de surveillance pour contrer le versement de rétributions illégales. Il est fort à parier que la personne qui se livre à de telles pratiques n'agit pas dans l'intérêt de l'emprunteur et ne respecte pas le devoir de conseil imposé à tout courtier hypothécaire envers son client.

Ne remettant pas en question de travail effectué par l'OACIQ depuis l'entrée en vigueur de la LCI, PHC soumet cependant que plusieurs recours en courtage illégal auraient pu être évités par une surveillance accrue et que d'autres recours auraient mérité d'être intentés pour lutter contre l'exercice illégal de la profession. À cet égard, PHC a souvent milité pour le renforcement des sanctions liées au non-respect des obligations prévues par la LCI afin de garantir une meilleure protection du consommateur qui contracte un prêt hypothécaire.

PHC invite le législateur à s'assurer que les personnes qui se livrent à une opération de courtage relative à un prêt garanti par hypothèque immobilière contre rémunération détiennent personnellement les connaissances requises pour le faire et détiennent à cet effet un permis de courtier hypothécaire dûment délivré par l'AMF.

5. Conclusion

PHC remercie les membres de la Commission des finances publiques de lui permettre de présenter ses commentaires et recommandations sur le PL 141 qui constitue une réforme majeure du secteur québécois du courtage hypothécaire. Souscrivant à la volonté du législateur de moderniser l'ensemble des lois du secteur financier, PHC est d'avis que le PL 141 permettra de bonifier le cadre d'encadrement du secteur hypothécaire.

PHC salue l'orientation prise par le législateur de transférer l'encadrement du secteur hypothécaire à l'AMF. À cet égard, notre organisation, appuyée de ses membres, est d'avis que la nature même du courtage hypothécaire fait intervenir un produit financier, soit le prêt hypothécaire, et qu'en conséquence, l'encadrement de l'AMF sous l'égide de la LDPSF est davantage souhaitable et opportun.

PHC souhaite insister sur l'importance de mettre en place des balises et mécanismes de contrôle clairs concernant la pratique du courtage hypothécaire, notamment afin de s'assurer que les personnes qui se livrent à de telles activités soient titulaires d'un permis d'exercice. Il importe que notre secteur d'activités, aussi vital soit-il pour l'économie québécoise, puisse compter sur un encadrement adapté, le tout dans une perspective de protection du consommateur.

PHC invite le législateur à porter une attention particulière aux recommandations et commentaires précédents, ceux-ci portant sur le maintien des droits acquis, la déontologie, la distribution de prêts hypothécaires par Internet, les formulaires ainsi que la reconnaissance des permis hors Québec. À ce titre, PHC formule le souhait que le législateur, appuyé de l'AMF, s'assure que l'arrimage qui sera fait garantisse la protection du consommateur et le rayonnement de l'industrie.

Reconnaissant les qualités et l'expertise de l'AMF dans le contrôle et la surveillance des marchés financiers et des disciplines associées, PHC est convaincue que cette dernière saura mener à bien le mandat qui lui est confié. Il va de soi que comme association représentant les courtiers hypothécaires au Québec, PHC lui offre non seulement son entière collaboration mais s'attend à être associée à l'élaboration de la réglementation à venir. PHC profite également de l'occasion pour offrir sa collaboration à l'OACIQ afin d'assurer une transition harmonieuse pour tous les détenteurs d'un permis.

En vous remerciant de l'opportunité de présenter ces quelques réflexions relativement au PL 141 et espérant que celles-ci assisteront les parlementaires dans leurs travaux, nous vous prions d'accepter, nos salutations distinguées.