



**AUTORITÉ
DES MARCHÉS
FINANCIERS**

**Mémoire présenté à la
Commission des finances
publiques sur le Projet de
loi 53 :**

Loi sur les agents d'évaluation
du crédit

25 août 2020

PROFIL

L'Autorité des marchés financiers (l'« **Autorité** ») est l'organisme mandaté par le gouvernement du Québec pour encadrer le secteur financier québécois et prêter assistance aux consommateurs de produits et services financiers. Instituée le 1^{er} février 2004 par la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, maintenant intitulée *Loi sur l'encadrement du secteur financier* (RLRQ, chapitre E-6.1), l'Autorité se distingue par un encadrement intégré des domaines de l'assurance, des valeurs mobilières, des instruments dérivés, des institutions de dépôt – à l'exception des banques –, de la distribution de produits et services financiers et, depuis le 1^{er} mai 2020, du courtage hypothécaire. Outre les pouvoirs et les responsabilités qui lui incombent en vertu de sa loi constitutive, l'Autorité administre les lois propres à chacun des domaines qu'elle encadre.

Ainsi, l'Autorité administre les lois et règlements qui régissent le secteur financier québécois de manière à favoriser son bon fonctionnement et à protéger les consommateurs. Cette mission est mise en œuvre notamment par l'établissement de programmes éducationnels en matière de consommation de produits et services financiers, en assurant le traitement des plaintes, en sanctionnant les manquements commis par les intervenants du secteur financier et en donnant accès aux personnes lésées à des recours en indemnisation ou à des services de règlement de différends.

Pour en savoir davantage sur l'Autorité, connaître l'ensemble des secteurs d'activités qu'elle régite et obtenir plus de détails sur la mission et ses fonctions, consultez le site web de l'Autorité à l'adresse suivante : www.lautorite.gc.ca.

Table des matières

PROFIL.....	2
SOMMAIRE	4
A. ENCADREMENT DE L'AUTORITÉ	5
A1. Exercice du rôle de l'Autorité.....	5
A2. Encadrement des activités	5
A3. Fonctions de surveillance et de contrôle.....	6
B. PROTECTION DES CONSOMMATEURS	8
B1. Protection des renseignements personnels.....	8
B2. Programmes éducationnels, publications et forums de discussion	9
B3. Traitement des plaintes et accès à des services de règlement de différends.	10
CONCLUSION	12

SOMMAIRE

La fuite de renseignements personnels rendue publique le 20 juin 2019 par le Mouvement Desjardins, de même que celles ayant touché d'autres entreprises et institutions financières, dont Capital One, au cours de la dernière année, ont conscientisé les Québécois quant à leurs renseignements détenus par les divers assujettis du secteur financier et au rôle des agents d'évaluation du crédit. Ces événements ont notamment mis en lumière la nécessité de mettre en œuvre, pour les consommateurs québécois, un encadrement normatif approprié en matière de protection de leur dossier de crédit. L'Autorité est d'avis que le projet de Loi sur les agents d'évaluation du crédit (le « **projet de loi** ») répond adéquatement à ce besoin. En effet, l'Autorité estime que le projet de loi accroît de façon marquée la protection des consommateurs et renforce l'encadrement du secteur financier au Québec en y assujettissant des acteurs importants que sont les agents d'évaluation du crédit. Par conséquent, l'Autorité appuie le projet de loi déposé par le gouvernement du Québec qui propose notamment des mesures de protection additionnelles, telles que l'accès à un gel de sécurité, pour les consommateurs québécois quant à leurs dossiers de crédit.

L'Autorité accueille favorablement le mandat qu'il lui est confié, soit d'encadrer et de surveiller les agents d'évaluation du crédit désignés. En effet, les activités des agents d'évaluation du crédit sont étroitement liées aux activités des institutions financières que l'Autorité a déjà le mandat d'encadrer et de surveiller.

Sur ce point, il est important de rappeler que l'Autorité bénéficie d'une vaste expérience en matière de surveillance et de contrôle des institutions financières et que ce nouveau mandat s'inscrira pleinement dans la mission de l'Autorité. Une telle initiative permettra ainsi de mieux préciser le rôle que jouent ces agents dans le secteur financier québécois et de développer un encadrement complémentaire à celui des institutions financières.

En conséquence, l'Autorité réitère sa volonté de contribuer à la mise en place d'un encadrement des agents d'évaluation du crédit au bénéfice des consommateurs québécois, ainsi que d'en assurer la surveillance des activités au Québec. L'Autorité entend, à l'occasion de ce nouveau mandat, travailler en étroite collaboration avec la Commission d'accès à l'information, l'Office de la protection du consommateur et toute autre partie prenante, afin d'accompagner et de protéger les consommateurs québécois.

A. ENCADREMENT DE L'AUTORITÉ

A1. Exercice du rôle de l'Autorité

En vertu du projet de loi, l'Autorité sera mandatée pour encadrer et surveiller les agents d'évaluation du crédit qu'elle aura désignée. Pour ce faire, elle bénéficiera d'outils similaires à ceux à sa disposition lorsqu'elle exerce ce même rôle auprès des institutions financières.

Afin de remplir adéquatement sa mission et les divers mandats qui lui sont confiés, l'Autorité se doit d'adhérer aux meilleures pratiques élaborées par les organisations nationales et internationales reconnues en matière d'encadrement du secteur financier. Elle participe d'ailleurs activement au développement des principes, standards et orientations de ces organisations, de manière à faire valoir les particularités du secteur financier québécois, mais également à favoriser son rayonnement et son évolution.

L'Autorité entend ainsi exercer ce nouveau rôle avec la même rigueur et le même professionnalisme auprès des agents d'évaluation du crédit qu'elle aura désignés. L'objectif de l'Autorité demeure de favoriser la confiance des consommateurs dans l'écosystème financier québécois, dont ces importants acteurs font également partie.

A2. Encadrement des activités

À titre de régulateur du secteur financier québécois, l'Autorité encadre les activités des personnes et entreprises assujetties aux lois qu'elle administre. Afin de pleinement assumer ce rôle, l'Autorité développe des instruments normatifs, tels que des règlements et des lignes directrices, lui permettant notamment d'exprimer ses attentes à l'égard des activités des acteurs du secteur financier québécois. Elle dispose, à même ces instruments, d'un vaste éventail d'outils pouvant, dans leur usage, être adapté selon le type d'assujetti et les circonstances de chaque situation.

Afin de protéger les consommateurs de produits et services financiers, l'Autorité a ainsi élaboré des lignes directrices visant notamment le traitement équitable des consommateurs au sein des institutions financières qu'elle encadre. La Ligne directrice sur la gestion du risque

opérationnel¹, la Ligne directrice sur les saines pratiques commerciales², la Ligne directrice sur la criminalité financière³ et la Ligne directrice sur la gestion de risques liés aux technologies de l'information et des communications⁴, pour ne nommer que celles-là, font partie de ce corpus de lignes directrices énonçant les attentes de l'Autorité à l'égard des activités des institutions financières au Québec.

Afin d'encadrer les agents d'évaluation du crédit qu'elle aura désignés, l'Autorité entend s'inspirer largement de cet encadrement et ainsi les enjoindre à suivre les meilleures pratiques en matière de saines pratiques commerciales, dont le traitement équitable du consommateur et la protection des renseignements personnels. La protection des consommateurs demeurant un des piliers de sa mission, l'Autorité entend assujettir ces importants acteurs du secteur financier à l'obligation d'offrir leurs services dans le meilleur intérêt des consommateurs de produits et services financiers.

L'Autorité tient à rappeler que les entités qui exercent présentement au Québec l'activité d'agent d'évaluation du crédit sont des multinationales de premier ordre sur l'échiquier international, revendiquant une très importante part du marché de l'évaluation du crédit dans le monde. Tel que mentionné précédemment, le projet de loi propose que ces agents d'évaluation du crédit désignés par l'Autorité suivent de saines pratiques commerciales et des pratiques de gestion appropriées lorsqu'ils sont désignés par l'Autorité. L'Autorité croit nécessaire que le législateur précise son intention à cet égard, notamment quant à l'obligation pour ces entités d'allouer les ressources nécessaires à l'exercice de leurs activités au Québec et d'offrir aux consommateurs québécois des services qui répondent pleinement à leurs besoins.

A3. Fonctions de surveillance et de contrôle

En matière de surveillance, l'Autorité entend s'appuyer sur son expérience développée avec les activités des institutions financières pour exercer le mandat que le projet de loi lui confie.

¹ https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/lignes-directrices-assurance/ld_gro_pf_2016-12_fr.pdf

² https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/lignes-directrices-assurance/ligne-directrice-saines-pratiques-commerciales_fr.pdf

³ https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/lignes-directrices-toutes-institutions/mod_ld_conformite_04-2017_fr.pdf

⁴ https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/lignes-directrices-toutes-institutions/ld-gestion-tic_fr.pdf

Au niveau opérationnel, l'Autorité possède déjà l'infrastructure technologique lui permettant de recevoir et de traiter les divulgations des institutions financières, et tous leurs groupements affiliés.

Dans l'exercice de ses travaux de surveillance des institutions financières, l'Autorité déploie un cadre de surveillance dont l'approche est basée sur les risques⁵. Ce cadre détaille la démarche de surveillance suivie afin d'évaluer les pratiques commerciales et les pratiques de gestion des institutions financières. Par ailleurs, l'Autorité peut compter sur des équipes spécialisées en surveillance, dont certains spécialistes sont entièrement dédiés à la surveillance des saines pratiques commerciales. Dans l'exercice de ses fonctions de surveillance des agents d'évaluation du crédit, l'Autorité entend mettre en place un cadre de surveillance similaire lui permettant ainsi de suivre adéquatement les activités de ces derniers.

L'Autorité pourra exercer les pouvoirs qui lui sont attribués par le projet de loi si elle constate le défaut de respecter une des nombreuses obligations auxquelles les agents d'évaluation du crédit sont tenus en vertu de ce projet de loi ou des règlements qui leur seront applicables ou encore, la non-conformité à l'égard d'une attente de l'Autorité exprimée dans une ligne directrice. À cet égard, l'Autorité dispose de divers pouvoirs lui permettant d'émettre une instruction écrite, une ordonnance ou d'imposer des sanctions administratives pécuniaires. L'Autorité peut également faire appel aux tribunaux, notamment le Tribunal administratif des marchés financiers, pour faire cesser ou sanctionner une conduite non conforme.

En vertu de ce qui est proposé par le projet de loi, l'Autorité est d'avis, sous réserve de ses commentaires exprimés plus loin notamment sur le caractère dissuasif du quantum des sanctions prévues au projet de loi, qu'elle aura les outils appropriés pour mener à bien son mandat d'encadrement et de surveillance des agents d'évaluation du crédit. L'Autorité entend faire une utilisation judicieuse de ces outils pour protéger les intérêts des consommateurs québécois et, lorsque requis, faire cesser tout comportement d'un agent qui adopte des pratiques de gestion qui ne sont pas appropriées.

⁵ <https://lautorite.qc.ca/professionnels/assureurs/cadre-de-surveillance>

B. PROTECTION DES CONSOMMATEURS

B1. Protection des renseignements personnels

Tel que mentionné précédemment, l'Autorité appuie le dépôt de ce projet de loi qui, selon elle, confère des droits importants aux consommateurs de produits et services financiers au Québec et renforce de façon marquée leur protection. En effet, les mesures de protection et les droits des consommateurs prévus au projet de loi, soit le gel et l'alerte de sécurité, la note explicative, ainsi que l'accès à la cote de crédit, permettront aux agents d'évaluation du crédit et aux institutions financières de mieux protéger les renseignements personnels des consommateurs et de renforcer leur confiance dans l'écosystème financier québécois.

L'Autorité est ainsi d'avis que de telles mesures de protection serviront certainement l'intérêt des consommateurs et pourraient permettre aux institutions financières et aux agents d'évaluation du crédit de continuer à développer de meilleures pratiques en matière d'identification du client et de protection de ses données personnelles. L'Autorité entend elle-même continuer ses travaux en la matière et, de ce fait, offrir au gouvernement son entière collaboration pour mieux protéger les consommateurs de produits et services financiers et leurs données personnelles.

Par son rôle de régulateur du secteur financier et sa mission de protection des consommateurs, l'Autorité se positionne comme un acteur important à l'égard de la protection des renseignements personnels. Par les diverses lois qu'elle administre, elle bénéficie également d'une vision globale des institutions financières et autres intervenants du secteur financier qu'elle encadre. Le risque lié à la protection des renseignements personnels est un risque parmi plusieurs autres risques importants que surveille l'Autorité dans le cadre de la réalisation de sa mission. L'utilisation croissante des technologies par un plus grand nombre de consommateurs accroît ce risque et amène l'Autorité à le surveiller de plus près.

Elle joue ainsi un rôle complémentaire à ceux de la Commission d'accès à l'information du Québec et du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, lesquels administrent des lois consacrées spécifiquement à la protection des renseignements personnels en ayant une vision complète des institutions financières qu'elle encadre et surveille.

Quant à ce rôle complémentaire, l'Autorité voit d'un bon œil le dépôt par le gouvernement du Québec le 12 juin dernier du projet de Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels (le « **projet de loi 64** »). En effet, ce projet de loi prévoit des mesures de contrôle additionnelles pour la Commission d'accès à l'information, et ce, afin qu'elle soit mieux à même d'exercer le mandat que lui confie le gouvernement en matière de protection des renseignements personnels.

L'Autorité constate par contre une évolution marquée en matière de sanctions dans le projet de loi 64 qui contraste avec le régime de sanctions proposé au projet de loi 53, de même qu'avec celui qui prévaut dans toutes les autres lois administrées par l'Autorité, par un quantum substantiellement plus élevé et résolument plus dissuasif. Dans un souci de cohérence, si telle est la volonté du législateur de concrétiser cette évolution, un régime de sanctions aussi dissuasif serait recommandé pour niveler à la hausse celui prévu au projet de loi 53 et, incidemment, ceux des autres lois administrées par l'Autorité.

À titre d'exemple, une institution financière ou un agent d'évaluation de crédit pourrait, pour une même situation, contrevenir à la fois à des dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, mais également aux normes encadrant ses pratiques commerciales prescrites par l'Autorité. À cette occasion, l'Autorité ne serait pas en mesure de sanctionner de manière aussi dissuasive l'institution fautive ou l'agent d'évaluation du crédit fautif, ce qui pourrait discréditer considérablement ses efforts afin de favoriser la confiance des consommateurs à l'égard du secteur financier québécois.

B2. Programmes éducationnels, publications et forums de discussion

Au chapitre des initiatives que déploie l'Autorité pour réaliser sa mission, il y a la mise en place de programmes éducationnels en matière de consommation de produits et services financiers, de même que la mise à la disposition du public de diverses publications touchant la protection des consommateurs et l'encadrement du secteur financier. À titre d'exemple, l'Autorité a publié sur son site Internet une section destinée aux consommateurs visant la prévention de la fraude, notamment en matière de vol de renseignements personnels⁶.

⁶ <https://lautorite.gc.ca/grand-public/prevention-de-la-fraude/vol-de-renseignements-personnels>

L'éducation financière constitue une priorité pour l'Autorité, car en augmentant la vigilance des consommateurs et en réduisant les comportements à risque, elle s'avère un moyen très efficace de prévention de la fraude. L'Autorité s'est d'ailleurs positionnée une fois de plus comme un joueur proactif et influent en cette matière, non seulement au Québec, mais aussi à l'international, notamment par sa participation à l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA), à l'*International Financial Consumer Protection Organisation* (FinCoNet), ou encore, grâce à son implication au sein du comité d'éducation financière de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV).

L'Autorité entend ainsi déployer de nouvelles initiatives en matière d'éducation financière relativement au rôle que jouent auprès des consommateurs les agents d'évaluation du crédit.

B3. Traitement des plaintes et accès à des services de règlement de différends

Dans le cadre de la réalisation de sa mission de protéger et prêter assistance aux consommateurs de produits et de services financiers, l'Autorité assure également le traitement des plaintes reçues des consommateurs et leur donne accès à des services de règlement de différends. Depuis 2004, elle assiste ainsi le consommateur dans sa relation avec l'assujetti et l'aide, lorsque nécessaire, à cheminer à travers les différents processus de traitement de plainte.

Conformément aux dispositions des lois que l'Autorité administre déjà, le consommateur qui demeure insatisfait du résultat du traitement de sa plainte peut demander le transfert de son dossier à l'Autorité. À la suite de l'examen du dossier de plainte, l'Autorité peut gratuitement offrir des services de conciliation ou de médiation. Grâce à ces interventions, la judiciarisation de nombreux dossiers a ainsi été évitée au profit d'une résolution plus rapide et efficace.

L'Autorité accueille favorablement cette nouvelle responsabilité, soit d'accompagner les consommateurs dans le processus de traitement de leurs plaintes envers un agent d'évaluation du crédit. Elle constate toutefois que le projet de loi prévoit plusieurs recours pour le consommateur, en plus de ceux déjà prévus à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (RLRQ, c. P-39.1). En effet, ce dernier, pour une situation concernant à la fois l'exercice d'un droit en vertu du projet de loi ainsi qu'une mésentente quant au contenu de son dossier de crédit, pourrait faire part de son insatisfaction tant à l'agent d'évaluation du crédit, à l'Autorité, ou encore à la Commission d'accès à l'information.

L'Autorité anticipe qu'une majorité des plaintes soumises par les consommateurs présentera ce caractère hybride. Le consommateur pourrait ainsi avoir du mal à s'y retrouver et surtout, il pourrait ne pas savoir à qui il devrait valablement s'adresser. L'Autorité entend exercer pleinement le rôle que lui confère le projet de loi et tient ainsi à servir adéquatement les consommateurs et à les accompagner dans leur démarche.

L'Autorité propose donc de coordonner ses services d'assistance aux consommateurs avec ceux de la Commission d'accès à l'information afin de leur offrir un processus efficace de prise en charge de leurs demandes, et ce, peu importe l'organisme sollicité en premier. L'Autorité estime que cette proposition pourrait grandement faciliter l'accompagnement des consommateurs et l'exercice adéquat de leurs recours. Afin de faciliter cette coordination et d'assurer le partage d'informations liées aux plaintes des consommateurs, l'Autorité entend proposer à la Commission d'accès à l'information des mécanismes de coordination, notamment par voie d'ententes, afin de spécifier leurs interventions respectives, le moment de mener celles-ci et l'assistance qui devra être apportée aux consommateurs québécois, au meilleur de leurs intérêts. L'Autorité croit qu'il serait approprié de prévoir ces mécanismes dans la loi.

CONCLUSION

Tel que mentionné précédemment, le projet loi représente, selon l'Autorité, un encadrement approprié en matière de protection des dossiers de crédit des consommateurs québécois. En conséquence, l'Autorité accueille avec enthousiasme le mandat qui lui est confié et qui lui permettra d'exercer son rôle auprès d'un plus grand nombre d'acteurs du secteur financier québécois. Par ailleurs, l'Autorité estime que les mesures prévues par le projet de loi accroissent de façon marquée la protection des consommateurs. L'Autorité est prête à assumer ce rôle et réitère sa volonté de travailler en étroite collaboration avec les autres parties prenantes du secteur de l'évaluation du crédit, notamment la Commission d'accès à l'information.

L'Autorité tient à rappeler que les entités qui exercent présentement au Québec l'activité d'agent d'évaluation du crédit sont des multinationales de premier ordre sur l'échiquier international, revendiquant une très importante part du marché de l'évaluation du crédit dans le monde. Le projet de loi propose que ces agents d'évaluation du crédit désignés par l'Autorité suivent de saines pratiques commerciales et des pratiques de gestion appropriées lorsqu'ils sont désignés par l'Autorité. L'Autorité croit nécessaire que le législateur précise son intention à cet égard, notamment quant à l'obligation pour ces entités d'allouer les ressources nécessaires à l'exercice de leurs activités au Québec et d'offrir aux consommateurs québécois des services qui répondent pleinement à leurs besoins.

Anticipant des questionnements de la part des consommateurs quant aux recours que propose le projet de loi, l'Autorité entend proposer à la Commission d'accès à l'information des mécanismes de coordination, notamment par voie d'ententes, afin que les deux organismes puissent spécifier les modalités de leurs interventions en ce qui concerne l'assistance qui devra être prodiguée aux consommateurs québécois. L'Autorité croit qu'il serait approprié de prévoir ces mécanismes dans la loi.

Par ailleurs, l'Autorité constate une évolution marquée en matière de sanctions amorcée par le projet de loi 64. Le régime proposé par celui-ci contraste avec le régime de sanctions proposé au projet de loi 53, de même qu'avec celui qui prévaut dans toutes les autres lois administrées par l'Autorité, par un quantum substantiellement plus élevé et résolument plus dissuasif. Dans un souci de cohérence, si telle est la volonté du législateur de concrétiser

cette évolution, un régime de sanctions aussi dissuasif serait recommandé pour niveler à la hausse celui prévu au projet de loi 53 et ceux des autres lois administrées par l'Autorité.

L'Autorité salue la volonté du gouvernement du Québec de protéger davantage les consommateurs québécois et offre sa pleine collaboration aux parlementaires en vue d'assurer son adoption, et ce, dans l'intérêt des consommateurs et des intervenants du secteur financier qui les desservent. L'Autorité demeurera présente et disponible pour l'étude détaillée et durant tout le processus conduisant à l'adoption de ce projet de loi.