

Mémoire du Mouvement Desjardins

Projet de loi 72, *Loi protégeant les consommateurs contre les pratiques commerciales abusives et offrant une meilleure transparence en matière de prix et de crédit*

Commission des institutions

Octobre 2024

C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance de la publication par le ministre de la Justice du projet de loi 72, *Loi protégeant les consommateurs contre les pratiques commerciales abusives et offrant une meilleure transparence en matière de prix et de crédit*, présenté le 12 septembre 2024.

Par la présente, nous souhaitons vous faire part de nos observations et commentaires quant aux impacts potentiels qu'aura le projet de loi sur notre organisation et sur nos membres et clients.

LE MOUVEMENT DESJARDINS EN BREF

Le Mouvement Desjardins est le 1^{er} groupe financier coopératif en Amérique, le 5^e au monde¹, et la 6^e institution financière au Canada avec 444 milliards d'actifs. Pour répondre aux besoins diversifiés de ses 7,7 millions de membres et clients à travers le Canada, il offre une gamme complète de produits et services par l'entremise de son vaste réseau de points de service, de ses plateformes virtuelles et de ses filiales présentes à l'échelle canadienne. Il exerce ses activités dans les domaines suivants : services aux particuliers et aux entreprises, gestion de patrimoine, assurance de personnes et assurances de dommages. Desjardins affiche des ratios de capital et des cotes de crédit parmi les meilleurs de l'industrie. En tant que groupe financier coopératif contribuant au développement des communautés, notre mission est l'accompagnement de nos membres et clients dans leur autonomie financière. Notre position distincte parmi les grandes institutions financières canadiennes, ainsi que notre rôle d'acteur socio-économique de première importance, nous permettent d'apporter une perspective différente sur les politiques publiques.

INTRODUCTION

Le projet de loi s'inscrit dans un exercice de modernisation en continu de la *Loi sur la protection des consommateurs* (ci-après la LPC). L'arrimage avec l'ensemble des parties prenantes est indispensable à ce que la LPC puisse évoluer au rythme des besoins des consommateurs et de la réalité des acteurs qui y sont assujettis, dont les institutions financières. Cet arrimage nous apparaît d'autant plus essentiel considérant que la relation entre les institutions financières et les consommateurs est déjà fortement encadrée et réglementée. Bien que cela représente parfois un défi, cela nous permet d'apporter un éclairage utile et constructif dans l'évolution du cadre législatif et réglementaire.

¹ Selon le World Cooperative Monitor (<https://www.monitor.coop>)

C'est dans cet esprit que le présent mémoire a été rédigé. Nos recommandations à la Commission des institutions visent à ce que les mesures présentées dans le projet de loi soient réalisables dans la pratique et qu'elles permettent d'offrir une protection adéquate aux consommateurs, tout en permettant au Mouvement Desjardins de continuer à les appuyer dans la réalisation de leurs projets, et ce, dans un environnement concurrentiel adéquat.

La majorité des mesures proposées répondent à cet objectif, sous réserve de ce qui suit. Il nous apparaît important d'exempter les coopératives de services financiers de certaines exigences, sans compromettre la protection du consommateur, pour mieux refléter la réalité du marché.

Enfin, le cadre proposé de protection contre la fraude dans les comptes de dépôt présente des problématiques majeures, tant dans l'application pratique de ses dispositions que la formulation de celles-ci. À ce sujet, nous estimons impératif que l'Office de la protection du consommateur (ci-après l'Office) mène des consultations exhaustives auprès des parties prenantes, pour en arriver à une proposition législative équilibrée. En effet, l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi omet plusieurs enjeux fondamentaux reliés à l'article 10. Tel qu'actuellement rédigé, ce dernier va créer des attentes importantes auprès des contribuables québécois en matière de remboursement, attentes auxquelles le texte proposé ne répond pas lorsqu'appliqué dans la pratique.

COMMENTAIRES

Article 10 : Règles relatives à la responsabilité en cas de fraude ou d'utilisation non autorisée d'un compte de dépôt

Nous comprenons l'objectif du gouvernement de lutter contre le surendettement des consommateurs, et partageons la volonté de contrer ce problème par des actions concrètes. Le Mouvement Desjardins est déjà en action à ce sujet, actions qui se déclinent de plusieurs façons.

D'abord, pour aider nos membres qui vivent des difficultés financières, nous agissons sur plusieurs plans : en prévention, notamment en accompagnant les membres touchés par la hausse des taux d'intérêt ; en soutien, avec des programmes de finance solidaire et un accompagnement attentif en caisse ; auprès des employés, en rehaussant leurs connaissances et en les sensibilisant à l'importance de bien accompagner les membres en difficulté financière.

Notre approche bienveillante axée sur la prévention, le soutien et l'accompagnement se manifeste également dans la lutte contre la prolifération des stratagèmes d'arnaques, à laquelle le Mouvement Desjardins est extrêmement sensible. Pour maîtriser ce fléau, le Bureau de la sécurité Desjardins, créé à la fin de 2019, a placé la fraude au cœur de ses initiatives de formation et de sensibilisation en sécurité auprès des employés. L'ensemble des employés doivent notamment suivre des formations générales obligatoires sur la fraude, formations qui sont plus poussées pour les employées de première ligne.

Pour répondre aux besoins spécifiques des aînés, nous avons mis en place le programme Maître de sa vie et de ses biens qui est un programme de prévention et d'intervention pour contrer l'exploitation financière des personnes en situation de vulnérabilité. Le personnel des caisses Desjardins reçoit de la formation et collabore avec des organismes de soutien pour prévenir, détecter et empêcher les abus financiers et la fraude envers nos membres aînés. De plus, en 2023, Desjardins a établi un partenariat avec le Groupe Maurice pour un accompagnement hebdomadaire des aînés dans chacune des résidences du Groupe. Ainsi, chaque semaine, un conseiller se déplace en résidence pour offrir un service personnalisé, des formations et des conférences contribuant au mieux-être et à l'autonomie financière des membres aînés.

En plus de ces initiatives, le Mouvement Desjardins consacre des efforts et des sommes considérables pour protéger ses membres et clients de la fraude et réduire au minimum les pertes qui en découlent. Ces pertes nuisent à la satisfaction et à la confiance des consommateurs et sont ultimement supportées par l'ensemble de la collectivité.

La prévention et l'apport de bons comportements des consommateurs en matière de sécurité sont essentiels à la lutte contre la fraude. Il nous apparaît donc illusoire de penser que les institutions financières peuvent réussir à elles seules, et uniquement à l'aide de la technologie, à contrer toute utilisation frauduleuse, qui plus est d'assumer à elles seules de compenser les sommes impliquées. Pour ces raisons, nous estimons que l'article 10 du projet de loi 72 qui vient introduire un régime de protection des comptes de dépôt en cas de fraude limitant la responsabilité du consommateur, même pour les transactions autorisées, est problématique à plusieurs égards.

Distinctions avec le régime encadrant la fraude par cartes de crédit

Dans son analyse d'impact réglementaire, l'Office mentionne qu'elle appliquerait essentiellement aux comptes de dépôt le régime de protection en vigueur pour les cartes de crédit². Cela pose deux principaux problèmes.

² *Projet de loi protégeant les consommateurs contre les pratiques commerciales abusives et offrant une meilleure transparence en matière de prix et de crédit*, Analyse d'impact réglementaire, à l'adresse [AIR_PL_prix_et_credit_13-08-2024.pdf \(gouv.qc.ca\)](#) p.11

En premier lieu, les mesures applicables aux cartes de crédit se limitent aux transactions non autorisées, tandis que les dispositions de l'article 10 couvrent également les transactions autorisées. En second lieu, il s'agit de deux produits financiers fondamentalement différents. Dans le cas de la carte de crédit, l'institution émettrice, comme Desjardins, met un crédit à la disposition d'un consommateur et lui accorde un délai pour rembourser le crédit utilisé. Dans le cas d'un compte de dépôt, le membre y dépose son argent. Pour nos membres, c'est essentiellement un moyen d'accumuler du capital et un outil de gestion de leurs finances personnelles. De plus, les réseaux de paiement, dont les principaux sont Visa et Mastercard, contribuent de façon significative à prévenir et gérer les tentatives de fraude. Ils disposent d'une vue globale de l'industrie, fournissent des conseils sur les règles de détection, émettent des rapports comparatifs, contribuent à des travaux sur l'authentification, créent un régime contractuel de contestation de transactions qui couvre entre autres les transactions frauduleuses (complètement distinct de celui prévu à la LPC), ou encore au rehaussement des exigences auprès des marchands. Dans le cas des comptes de dépôt, l'institution financière doit, dans la majorité des cas, assumer à elle seule l'ensemble de ces responsabilités.

Un encadrement impraticable

Plusieurs des éléments qui servent habituellement à détecter une fraude (comme des connexions ou des transactions inhabituelles, ou des transactions considérées comme à risque élevé dans l'industrie) sont des indicateurs normalement utilisés pour identifier des transactions non autorisées, puisque, pour les transactions autorisées, il s'agit du détenteur du compte ou son représentant qui effectue cette transaction ou y participe d'une certaine façon. Par conséquent, il sera très difficile, voire impossible de déceler la fraude au sens de l'article 10 dans des cas de transactions autorisées. De plus, les efforts déployés pour faire cette détection provoqueront de nombreux faux positifs (blocage d'une transaction légitime, mais que l'on soupçonne être de la fraude malgré l'autorisation du détenteur du compte).

L'actuelle proposition gouvernementale fait en sorte que les institutions financières devront s'interroger sur l'objectif d'une transaction et s'ingérer dans la vie privée des détenteurs de comptes en posant des questions intrusives sur les motifs derrière des transactions, l'identité des destinataires, etc. Non seulement cela constituera un irritant considérable pour les membres et clients du Mouvement Desjardins, mais cette intervention pourrait causer un dommage si, par exemple, la transaction est urgente et nous ne pouvons y donner suite faute de réponses satisfaisantes. La fluidité des transactions, un aspect fondamental du système bancaire, sera ébranlée et engendrera des coûts opérationnels importants pour notre organisation, qui devra prendre les

moyens pour limiter les pertes qui lui seront dorénavant imposées. Il est aussi important de noter que la nature d'un compte de dépôt est de contenir des épargnes qui sont la propriété du membre. Or, l'article 10 tel que rédigé aurait pour effet d'imposer à l'institution financière de restreindre l'accès aux sommes détenues dans les comptes de dépôt dans une optique de précaution, ce qui aurait pour effet de limiter le droit du titulaire du compte de disposer librement des sommes qui lui appartiennent. Malgré l'ampleur des conséquences anticipées, l'analyse d'impact réglementaire de l'Office n'en fait aucunement mention.

L'article introduit également plusieurs notions non définies qui laissent place à l'interprétation. On pense notamment aux notions d'« autorisation », de « fraude », de « précautions nécessaires » ou « d'indices probants ». L'intervention des tribunaux s'avérera nécessaire pour trancher l'interprétation des concepts mentionnés sur la base des faits survenus, lesquels peuvent être interprétés différemment par le consommateur et le commerçant, mais ne pourra être obtenue dans le délai de remboursement prévu.

Par ailleurs, en matière de fraude, la notion d'*autorisation par le consommateur* et de *demande du consommateur* n'est pas adaptée à la réalité des personnes vulnérables dans un contexte d'inaptitude, dans la mesure où celles-ci n'ont généralement pas la capacité de formuler quelconque autorisation ou demande, sauf par l'entremise de leur représentant légal. Or, laisser entre les mains de leur représentant légal la possibilité de demander un remboursement et d'alléguer une fraude, alors qu'il pourrait s'avérer impliqué dans celle-ci pourrait camoufler des situations d'abus financier, tout en exigeant une approche qui va à l'encontre du principe de non-ingérence qui s'applique aux institutions financières.

Recommandations

L'encadrement [en vigueur au Royaume-Uni](#) en matière de fraude est souvent cité en exemple par divers intervenants du milieu. Or, il ne faut pas oublier que celui-ci est le fruit de plusieurs années de consultations successives auprès de l'ensemble des parties prenantes du milieu et est accompagné d'une réglementation détaillée.

Nous comprenons que l'objectif de l'Office est de protéger adéquatement les détenteurs de comptes de dépôt québécois contre la fraude. C'est pourquoi nous l'invitons à prendre un pas de recul et à consacrer des travaux formels à ce sujet et consulter l'ensemble des parties prenantes, comme le ministère des Finances du Québec, l'Autorité des marchés financiers, les associations de consommateurs et les institutions financières, afin d'en arriver à une solution raisonnable et équilibrée.

Exclusions relatives à certaines dispositions

Détention de permis pour conclure des contrats de crédit variable

L'article 55 vient modifier les exigences quant à la détention de permis, notamment en ce qui a trait aux contrats de crédit variable. Nous comprenons que l'intention du ministre et de l'Office est d'assujettir les prêteurs ayant des pratiques abusives à l'obligation de détenir un permis aux termes de la LPC. Néanmoins, tel que rédigé, l'article ferait en sorte que la Fédération des caisses Desjardins du Québec et les caisses elles-mêmes devraient détenir un permis pour conclure des contrats de crédit variable. Comme ce n'est pas l'intention ici, nous demandons d'exclure les coopératives de services financiers de cet article, comme le prévoit déjà l'article 18 du *Règlement d'application de la Loi sur la protection du consommateur* pour les prêts d'argent et les contrats de crédit à coût élevé.

Commerce itinérant

Le projet de loi 72 met à jour l'encadrement du commerce itinérant, notamment par l'ajout de l'interdiction, pour un commerçant itinérant, de conclure des contrats de crédit. Nous comprenons que l'intention est de viser par ces dispositions les vendeurs itinérants, par exemple les entreprises qui font du « porte à porte » et effectuent de la vente sous pression. Le Mouvement Desjardins, dans le but d'accommoder sa clientèle, peut fournir une panoplie de services ailleurs que dans ses caisses et points de services. Bien qu'ils ne soient pas dispensés à ses adresses usuelles, ces services demeurent entièrement régis par les lois et règlements auxquels le Mouvement Desjardins est assujéti dans sa relation avec ses membres et clients. À titre d'exemple, la caisse mobile est utilisée dans certains cas précis, entre autres pour rejoindre des personnes à mobilité réduite, des travailleurs temporaires à l'emploi d'une entreprise en région ou des clientèles en région éloignée. Nous comprenons que l'intention derrière ces encadrements n'est pas de viser des institutions financières d'envergure et sophistiquées comme Desjardins ni d'empêcher cette dernière d'offrir de la flexibilité à ses membres et clients ayant des situations particulières. Dans cet esprit, et afin d'éviter toute confusion, nous demandons une exemption afin que les coopératives de services financiers ne soient pas visées par les dispositions relatives au commerce itinérant, notamment l'interdiction de conclure des contrats de crédit.

Remise du double du contrat

L'article 2 du projet de loi vient rendre obligatoire la communication au client de l'ensemble des documents signés en format électronique ou papier, selon le choix de celui-ci, ainsi que la remise d'un double du contrat papier, tout en permettant au marchand d'envoyer les copies des autres documents signés par le consommateur par

courrier électronique. En 2019, l'Office avait soulevé cette problématique dans une consultation auprès des parties prenantes. Des lacunes avaient été détectées dans la remise de l'information aux consommateurs lors de la conclusion d'un contrat de crédit, notamment dans le cas du financement d'un bien. L'obligation de fournir un double du contrat papier, peu importe la préférence du consommateur, constitue une lourdeur inutile à un processus que le ministre souhaite simplifier en grande partie en laissant le choix au consommateur de recevoir le reste des documents en format électronique. Considérant la volonté marquée des consommateurs d'utiliser des moyens numériques, ceux-ci devraient pouvoir recevoir l'ensemble des documents par le moyen qui leur convient le mieux, et non seulement en partie. Cela va également dans le sens des meilleures pratiques environnementales (économie de papier), qui pourraient mieux se refléter dans la *Loi sur la protection du consommateur*, sans compromettre le caractère fondamental d'accès aux contrats et documents sur le support de son choix.

Composition des frais de crédit

Les articles 11 et 12 du projet de loi viennent modifier les composantes des frais de crédit. Les frais d'inscription ou de consultation d'un registre de la publicité des droits constitueraient dorénavant des frais de crédit, mais qui ne peuvent être inclus dans le calcul du taux de crédit. Ils ne pourront donc pas être ajoutés au capital, ce qui crée une situation étrange où ils devront soit être payés directement par le consommateur, soit être facturés au consommateur à même la signature du contrat. Nous comprenons l'objectif de l'Office visant à clarifier l'affichage du prix par les commerçants. Ce principe est tout à fait louable, mais la mesure proposée représente des frais significatifs de changements de modèles contractuels, et des procédures opérationnelles relatives au paiement de ces frais, particulièrement en ce qui a trait au domaine du financement automobile, ce qui vient complexifier la transaction pour toutes les parties.

Suspension des versements en cas de litige

L'article 17 tel que rédigé pourrait laisser l'impression que tout litige permettrait de faire la demande de suspendre les paiements pour les contrats assortis d'un crédit et les contrats de crédit. Bien que la mesure prévoie que le tribunal assigne le paiement des intérêts (frais de crédit) à l'une des parties, le capital lui cesse d'être remboursé, alors que la valeur de la garantie, elle, diminue rapidement avec le passage du temps et l'utilisation que continue d'en faire le client.

Cette suspension des paiements est de nature à engendrer des situations risquées pour le consommateur alors que le bien donné en garantie perdrait une valeur substantielle durant cette période. En effet, si le prêteur a gain de cause, la garantie pourrait s'avérer insuffisante à couvrir la somme totale due, ce qui mettrait le consommateur dans une situation très précaire. Des critères à être rencontrés pour obtenir une telle suspension devraient être ajoutés à l'article afin d'éviter de telles situations. Soulignons également que cet article vient pénaliser uniquement l'institution financière dans la plupart des cas et non pas le commerçant qui sera souvent le responsable du litige.

Transfert d'une dette sur un nouveau contrat de financement ou de location automobile

L'article 26 vient répondre de façon concrète et efficace à une problématique qui met à risque de surendettement les consommateurs qui se trouvaient contraints de changer de véhicule avant l'échéance de leur prêt. En établissant les conditions permettant au commerçant de porter au contrat de vente à tempérament le solde d'une dette antérieure découlant d'un contrat relatif à un bien donné en échange, il vient répondre à un besoin significatif d'encadrement d'une pratique qui doit continuer d'être permise, étant donné que l'automobile est un bien essentiel pour une majorité de la population. En ce qui a trait aux précisions réglementaires à venir, nous incitons l'Office et le Ministère à poursuivre sa consultation de l'ensemble des acteurs du milieu. À ce sujet, nous tenons à rappeler l'importance du rôle que les concessionnaires ont à jouer pour garantir au consommateur toute l'information pertinente pour prendre des décisions éclairées.

Imputation des paiements

L'article 24 vient spécifier que les paiements relatifs à une dette sur un produit de crédit variable doivent être imputés par ordre décroissant du taux d'intérêt applicable. Bien que cette mesure ait déjà été commentée par le passé par le Mouvement Desjardins, à la lecture du libellé proposé, nous estimons que quelques précisions devraient être apportées afin de clarifier l'application de l'article.

D'abord, il devrait être précisé que l'exclusion visant les dettes acquittées par des versements dont le montant est déterminé suivant des modalités particulières s'applique à l'entièreté de cette dette et non simplement aux versements requis pour le remboursement d'une telle dette. En effet, de tels financements doivent plutôt être acquittés de la manière prévue par ces modalités particulières. Cette précision permettrait d'éviter les cas où la dette ayant des modalités particulières est remboursée en priorité sur les autres dettes sans modalités particulières, dans le cas où la première aurait un taux d'intérêt plus élevé.

Il nous apparaît ensuite essentiel, surtout pour un contrat de crédit variable conclu pour l'utilisation d'une carte de crédit, d'ajouter une notion de temporalité, c'est-à-dire que l'imputation des paiements s'effectue pour des dettes contractées dans une même période, qui se retrouvent sur un même relevé de compte. À l'instar de ce que prévoit la *Loi sur les banques*, ceci permettra d'éviter que des dettes plus récentes soient remboursées au détriment des dettes plus anciennes, et assurerait une équité dans le traitement des consommateurs tout en respectant l'esprit du changement législatif proposé en imputant les paiements aux dettes avec un taux d'intérêt le plus élevé en premier.

D'ailleurs, toujours dans un souci d'uniformiser cette mesure avec la *Loi sur les banques*, l'obligation d'imputer tout versement d'abord sur le versement minimal requis pour la période en vertu du contrat devrait être prévue en tout temps, et non seulement lorsqu'une dette avec des modalités particulières est présente.

Par ailleurs, les consommateurs détiennent en moyenne deux cartes de crédit, souvent d'émetteurs différents. Si les règles d'imputation des paiements prévues dans la LPC et dans la *Loi sur les banques* ne sont pas arrimées, cela causera non seulement une iniquité pour les consommateurs, mais également une grande confusion.

Il serait enfin utile d'avoir des précisions quant au traitement des frais de crédit dans l'ordre d'imputation des paiements.

Délais d'entrée en vigueur

Étant donné le rythme actuel des travaux parlementaires, on peut raisonnablement s'attendre à ce que le projet de loi soit adopté d'ici la fin de la session parlementaire de l'automne 2024. Comme l'a indiqué en partie l'Office dans son étude d'impact réglementaire, plusieurs mesures relatives aux contrats de crédit ou de location, dont celles abordées dans le présent mémoire, nécessiteront des changements opérationnels et technologiques importants. Plusieurs entités partenaires doivent effectuer les changements et elles ne possèdent pas toutes les mêmes capacités pour y arriver. On pense, par exemple, au financement automobile. Le Mouvement Desjardins répond quant à lui à une pléthore d'exigences des différentes entités réglementaires auxquelles il est assujéti, qui nécessitent également des mises à jour technologiques et opérationnelles séquentielles. Afin d'assurer que les changements découlant du projet de loi soient bien intégrés dans l'ensemble des commerçants visés et de garantir au consommateur une protection uniforme, nous estimons donc que des délais d'entrée en vigueur de 12 à 18 mois devraient être accordés pour les articles 11 et 26, et d'un minimum de 18 mois pour les articles 17, 22, 24 et 25. Les dates d'entrée en vigueur

devraient également tenir compte des consultations nécessaires à l'élaboration de la réglementation qui viendra préciser les dispositions du projet de loi, lorsqu'applicable.

CONCLUSION

Nous remercions la Commission des institutions de nous offrir l'occasion de commenter le projet de loi 72, *Loi protégeant les consommateurs contre les pratiques commerciales abusives et offrant une meilleure transparence en matière de prix et de crédit*. Nous sommes persuadés que les recommandations du présent mémoire permettront de clarifier et de bonifier l'encadrement de la protection des consommateurs et sa mise en œuvre, au bénéfice de l'ensemble des Québécoises et des Québécois. Nous tenons également à rappeler que le projet de loi va créer des attentes importantes auprès des consommateurs québécois en matière de lutte contre la fraude, en décalage avec le texte proposé, qui vient plutôt ajouter davantage d'ambiguïté.

Enfin, nous réitérons l'importance que l'ensemble des acteurs du marché appliquent les mêmes règles en matière de protection du consommateur, sans quoi il en résultera une protection inégale des consommateurs québécois et un déséquilibre concurrentiel important dans le secteur des services financiers.
