



**Mémoire présenté dans le cadre des
consultations du
gouvernement du Québec portant 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*

Présenté au ministre de la Justice et ministre responsable de l'Office de la
protection du consommateur,
monsieur Jean-Marc Fournier

Le 26 octobre 2011

La division québécoise du Conseil canadien du commerce (CCCD) de détail désire soumettre au ministre de la Justice et ministre responsable de l'Office de la protection du consommateur, M. Jean-Marc Fournier, ses commentaires relativement au 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*

Avec ce projet de loi, le gouvernement du Québec vise la réduction du niveau d'endettement des Québécois, une meilleure information concernant le crédit et une protection accrue des consommateurs vulnérables.

Le Conseil canadien du commerce de détail appuie les efforts du gouvernement pour lutter contre le surendettement des familles québécoises et pour atténuer ses impacts sociaux et économiques négatifs. En effet, il sera toujours dans l'intérêt des détaillants de faire affaire avec des clients qui sont en bonne santé financière et qui possèdent un bon pouvoir d'achat, plutôt qu'avec des clients qui se trouvent dans une situation financière précaire.

Dans l'ensemble, le Conseil est d'avis que le projet de loi 24, qui revoit la *Loi sur la protection du consommateur*, ne permettra cependant pas d'atteindre cet objectif, puisqu'il augmente avant tout le fardeau des commerçants. **C'est ainsi que, sous sa forme actuelle, le CCCD ne peut pas appuyer le projet de loi.**

Dans le but de mieux atteindre les objectifs du projet de loi, le Conseil et ses membres se sont permis de formuler bon nombre de commentaires et de recommandations à l'intention du ministère, dont nous vous invitons à prendre connaissance dans les pages suivantes.

Au sujet du Conseil canadien du commerce de détail

Le Conseil canadien du commerce de détail (CCCD) constitue la voix des détaillants au Canada depuis 1963 et forme le plus important regroupement de l'industrie du commerce de détail au Québec. Ce dernier représente des détaillants indépendants et des chaînes régionales, nationales et internationales, de même que des marchands en ligne. Les membres du CCCD œuvrent dans les secteurs de la marchandise générale, de l'alimentation et des produits pharmaceutiques. Ensemble, les membres du CCCD représentent, au Québec, plus de 80 % du volume total de vente de ce secteur économique. Avec plus de 40 000 points de vente et plus de 500 000 emplois dans toutes les régions du Québec, soit 12 % des emplois de la province, le commerce du détail constitue un secteur d'activité économique de première importance. Afin d'accroître ses relations avec ses partenaires québécois et de bien promouvoir et défendre les intérêts de ses membres, le CCCD a mis en place une division québécoise ayant un siège à Montréal.

Commentaires généraux

Le Conseil et ses membres sont d'avis que l'endettement des particuliers est un problème complexe qui ne peut être résolu exclusivement par la législation. Si la révision de la *Loi sur la protection du consommateur* s'avérait nécessaire, l'État, ainsi que des organismes de protection du consommateur tel que l'Office de la protection du consommateur (OPC), ne devraient jamais perdre de vue qu'ils ont également un rôle crucial à jouer en matière d'éducation citoyenne. L'éducation au sujet des finances personnelles et du crédit consiste en une responsabilité individuelle et sociale devant être entreprise dès la petite enfance et se poursuivre jusqu'à l'âge adulte. **Nous croyons que l'information, la sensibilisation, de même que l'éducation familiale peuvent assurément être d'un plus grand apport que la simple réglementation pour contrer le phénomène du surendettement. En ce sens, nous encourageons le gouvernement et l'OPC à réinvestir le secteur de l'éducation financière dans ses politiques d'intervention en action communautaire.**

Par ailleurs, il apparaît que le phénomène de l'endettement n'est pas aussi marqué au Québec que dans le reste du Canada. Selon l'Institut de la statistique du Québec, en 2009, le taux d'endettement à la consommation par habitant au Québec était 7,4 % moins élevé que pour l'ensemble du Canada, alors qu'il était pratiquement à égalité en 1988¹. **Les Québécois seraient aussi moins susceptibles de se trouver en défaut de payer leur carte de crédit, avec un taux de délinquance de 0,26 % contre 0,36 % pour l'ensemble du pays, selon la chroniqueuse de La Presse, Sophie Cousineau (blogue du 1^{er} juin 2011), qui a tiré ses informations d'une étude récente de la filiale torontoise du groupe américain TransUnion. En outre, le consommateur consacre sensiblement la même proportion de ses revenus au**

¹ http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/insti_finnc_coopr/inst_fin/taux_end.htm

remboursement de ses dettes depuis 10 ans, selon une étude économique de Desjardins².

Étant donné que le phénomène du surendettement touche moins les consommateurs québécois que ceux du reste du pays, le gouvernement et l'OPC devraient faire preuve de plus de mesure dans l'adoption de règles relatives au crédit à la consommation, de façon à ne pas imposer de charge ou de responsabilité additionnelle aux détaillants, d'autant plus que la principale dette du consommateur demeure le prêt hypothécaire³.

Nous sommes satisfaits de constater que le Ministre reconnaît à quel point il est important de trouver un équilibre entre la liberté de choix et les moyens d'éviter des préjudices, puisque le problème du crédit touche une minorité de gens. **Le Conseil est d'avis que le projet de loi impose plutôt d'importantes obligations à l'ensemble des commerçants, sans nécessairement aider la minorité de consommateurs à réduire leur niveau d'endettement.**

Il est essentiel que le Conseil puisse se pencher sur une proposition de règlement détaillée du gouvernement afin de pouvoir donner ses commentaires dans le cadre du processus de consultation actuel. Effectivement, le gouvernement demande au CCCD de se prononcer sans connaître toutes les ramifications du projet de loi. Les détaillants s'inquiètent, avec justesse, de la teneur de la réglementation qui découlera d'un projet de loi qui ne circonscrit pas suffisamment l'intention du gouvernement et les obligations de chacun.

² Hélène BÉGIN et Danny Bélanger (en collabor.). « À quel point les ménages québécois sont-ils vulnérables à une hausse des taux d'intérêt? », http://www.desjardins.com/fr/a_propos/etudes_economiques/actualites/point_vue_economique/pv1102.pdf

³ *Ibid.*

En tant que représentant des détaillants canadiens et québécois, le CCCD souhaite que ses membres puissent jouir d'un environnement d'affaires aussi flexible et concurrentiel que possible, qui permettra aux consommateurs québécois d'obtenir la meilleure valeur qui soit pour leur argent lorsqu'ils font des achats.

Ainsi, et bien que le Conseil renouvelle son appui au gouvernement dans ses démarches pour protéger les consommateurs les plus vulnérables, il juge que le projet de loi 24, dans sa version actuelle, demeure imparfait et doit être révisé pour les raisons suivantes :

- Il n'encourage pas les consommateurs à se responsabiliser par rapport à leur crédit personnel.
- Il ne contribue pas à améliorer le pouvoir d'achat des consommateurs québécois, mais crée plutôt un fardeau supplémentaire pour les détaillants.
- Il augmente les charges administratives et ne répond pas aux dispositions des accords commerciaux entre le Québec et l'Ontario visant à réduire les barrières réglementaires et à favoriser des règles harmonisées.
- Plusieurs termes manquent de précision et le projet de loi accorde trop de latitude à la réglementation à venir.
- Il pourrait avoir un impact négatif sur les ventes au détail au Québec, de même que sur les revenus de taxation de l'État.

Dans un contexte où les détaillants québécois subissent déjà une concurrence féroce de la part des États-Unis, notamment en raison du commerce en ligne et dans les régions frontalières, **nous croyons que le projet de loi actuel aura un effet néfaste sur l'ensemble des détaillants, puisqu'il réduira le pouvoir d'achat du consommateur – perspective inquiétante dans un contexte économique incertain, surtout si l'on considère que son niveau d'endettement est déjà peu élevé comparativement à la moyenne canadienne.**

Commentaires spécifiques

Des responsabilités accrues

Plusieurs articles du projet de loi 24 contiennent des dispositions qui risquent d'avoir un impact négatif sur les activités des commerçants québécois. Ce projet de loi confie des responsabilités accrues, que n'auront pas à assumer les commerçants des autres provinces et États nord-américains, et crée un fardeau administratif inutile.

Le défaut de paiement des consommateurs

L'article 103.3 prévoit que, lorsque le consommateur n'est plus en mesure de respecter les modalités de paiement prévues au contrat de crédit en raison d'une force majeure, le tribunal peut modifier celles-ci selon les conditions qu'il juge raisonnables ou autoriser le consommateur à remettre le bien au commerçant.

De l'avis du CCCD, **cet article pourrait encourager les consommateurs à se soustraire à leurs obligations et à abuser de leurs droits en déplaçant le fardeau du défaut de paiement vers les commerçants.** Par ailleurs, cet article reste imprécis à plusieurs niveaux : qu'entend-on par cas de force majeure? Quelles sont les règles applicables pour le retour du bien au commerçant? Comment le commerçant peut-il disposer du bien usagé qui lui est retourné et quelles sont les mesures compensatoires prévues?

La question de fond demeure : est-il juste et loyal de demander au détaillant de reprendre des marchandises utilisées parce qu'un consommateur est insolvable, considérant que ceci revient à l'obliger à assumer la responsabilité du défaut de paiement? Le CCCD part du principe selon lequel les transactions commerciales se font entre adultes avisés, et pense que le tribunal ne devrait pas intervenir dans un contrat valide, sauf dans des

circonstances extraordinaires bien définies ou lorsque des abus de pouvoir ont été démontrés.

Ainsi, nous souhaitons que le projet de loi définisse le terme « force majeure » et exempte le commerçant de la responsabilité de reprendre le bien, puisque cela va au-delà de la responsabilité du commerçant qui a conclu un contrat avec un adulte consentant et solvable.

Capacité du consommateur de rembourser le crédit

L'article 103.4 exige du détaillant qu'il vérifie la capacité de remboursement du consommateur avant de conclure un contrat de crédit avec celui-ci ou avant d'augmenter la somme jusqu'à concurrence de laquelle un crédit lui a déjà été consenti. Il est indiqué également qu'un règlement peut prévoir tout renseignement dont le commerçant doit tenir compte dans sa vérification et fixer des conditions d'application du présent article.

La vérification de la capacité de crédit est déjà une pratique courante chez les détaillants. Par ailleurs, **l'imposition de nouvelles règles de vérification aux détaillants contribuerait à augmenter les délais d'approbation de crédit et les coûts administratifs, qui seraient nécessairement transférés aux consommateurs. Cela nuirait aux intérêts du consommateur, qui subirait une augmentation du prix de vente, sans nécessairement mieux reconnaître les consommateurs qui représentent un risque de paiement.** Il faut comprendre qu'il n'est pas dans l'intérêt du détaillant de vendre un produit à un consommateur en difficulté financière et que de strictes vérifications sont pratique courante dans l'industrie du commerce de détail.

Ici encore, le projet de loi évite d'entrer dans les détails. Ces vérifications devront-elles être faites périodiquement; à chaque nouvel achat ou seulement lors de l'ouverture du compte du client? **Le Conseil croit que cet amendement pourrait poser un problème majeur pour les détaillants s'il n'est pas**

explicité davantage. Par ailleurs, les détaillants se questionnent sur l'imposition d'une nouvelle vérification visant à augmenter la marge de crédit du consommateur, compte tenu du fait que la capacité d'emprunt relève en premier lieu de la responsabilité du consommateur averti.

L'article 103.5 du projet de loi 24 précise qu'à défaut de procéder à l'étude de solvabilité recommandée, le prêteur ne pourrait réclamer les frais de crédit et devra, le cas échéant, rembourser les frais de crédit déjà payés par les consommateurs. Encore une fois, cette proposition ne reconnaît pas les outils présentement employés par les prêteurs avant l'octroi du crédit, qui sont très fiables. **Ce transfert de responsabilité du consommateur vers le détaillant nous semble être une mesure déraisonnable : elle pourrait conduire à une utilisation irresponsable du crédit par le consommateur.** En effet, certains consommateurs pourraient être encouragés à appâter des détaillants qui ne font pas de vérification et à effectuer des achats à crédit sans jamais avoir eu l'intention de payer. **Le Conseil est d'avis que cette mesure doit être supprimée, parce qu'elle risque d'entraîner des abus de la part des consommateurs au détriment des détaillants sans atteindre l'objectif du projet de loi.**

Interdiction de prime

Le projet de loi propose, à l'article 245.2, une disposition selon laquelle nul ne peut inciter un consommateur à conclure une demande de carte de crédit moyennant une prime.

Malheureusement, à nouveau, le projet n'offre pas de définition des termes employés, n'expliquant pas, dans ce cas-ci, ce qu'est une prime. Par exemple, l'émission d'un taux de crédit promotionnel d'une durée minimale de six mois sur une carte de crédit n'est pas considérée comme une prime (article 125.3), compte tenu du fait que cette pratique est admise dans le projet actuel.

Les primes restent un moyen privilégié par les détaillants pour fidéliser la clientèle. Le fait de ne pas pouvoir utiliser la prime pour promouvoir l'adhésion à une carte de crédit pourrait placer le détaillant québécois dans une situation défavorable vis-à-vis des détaillants d'autres provinces et territoires qui ne sont pas soumis à une telle réglementation. Cela dit, **le Conseil insiste fermement auprès du Ministère afin de revoir cette disposition. Une prime est offerte au consommateur en connaissance de cause et est assujettie à une vérification de solvabilité.**

Afin de ne pas nuire à la compétitivité des commerçants québécois, le gouvernement serait mieux avisé de ne pas réglementer cette pratique courante, puisque l'article, sous sa forme actuelle, aura indubitablement un impact négatif sur leurs affaires. Le consommateur risque tout simplement d'acheter davantage de biens dans les commerces américains ou situés dans les provinces voisines. Ces commerces redoubleront très certainement d'efforts afin d'attirer la clientèle québécoise avec de telles primes. Cet article désavantagera les commerçants québécois qui font face à une concurrence mondiale pour attirer et fidéliser leur clientèle sans disposer des mêmes moyens que ces compétiteurs hors Québec.

En plus, il ne faut pas négliger l'importance des revenus qu'engrangeront les provinces/États qui ne réglementent pas une telle pratique commerciale tout à fait légitime. **En voulant agir au bénéfice d'une minorité de consommateurs, le gouvernement prive effectivement la vaste majorité des consommateurs québécois** qui profitent, en faisant une utilisation responsable du crédit, d'économies, de services ou d'avantages significatifs qui les inciteront à revenir dans ces commerces québécois.

Responsabilité en cas de fraude

L'article 123 stipule que « le consommateur n'est pas tenu des dettes résultant de l'utilisation par un tiers de sa carte de crédit après que l'émetteur a été avisé par quelque moyen que ce soit de la perte, du vol, d'une fraude ou d'une autre forme d'utilisation de la carte non autorisée par le consommateur. Même en l'absence d'un tel avis, la responsabilité du consommateur dont la carte a été utilisée sans son autorisation est limitée à la somme de 50 \$. »

Ainsi, le projet de loi étend la limite de responsabilité des consommateurs aux cas de fraudes puisque, dorénavant, l'utilisation frauduleuse d'une carte ou toute autre forme d'utilisation non autorisée dégagera le consommateur de toute dette qui serait contractée après l'envoi d'un avis à l'émetteur de la carte.

Il pourrait être pertinent de se poser sur le sujet en évaluant comment les institutions financières s'accommoderont de cette responsabilité supplémentaire.

Le Conseil redoute que le coût de ce risque supplémentaire soit « transmis » aux détaillants et, par le fait même, au consommateur, nuisant à nouveau à la compétitivité de ce secteur économique vital. Bref, en proposant cet article, nos membres se demandent à qui seront imputés les coûts de la fraude : au fournisseur du crédit, aux assureurs, aux détaillants et très certainement aux consommateurs. De plus, l'article de loi ne précise pas le type de préavis requis, omettant, plus particulièrement, à qui adressé ce dernier.

En somme, le Conseil juge que **cet article de loi demeure trop vague et devrait être clarifié dans le projet de loi. Il demande aussi au gouvernement de mieux mesurer les impacts de la responsabilité supplémentaire maintenant dévolue aux institutions émettrices, ainsi que l'impact représenté sur les coûts d'exploitation des commerces de détail et le prix de vente des produits.**

Paiement minimal obligatoire de 5 %

Dans le cas d'un contrat conclu pour l'utilisation d'une carte de crédit, le nouveau projet exige, à l'article 126.1, que le paiement minimal soit obligatoirement de 5 % du solde du compte à la fin de la période.

Le Conseil s'interroge sur la pertinence de la réglementation, puisque certains commerçants ont déjà adopté une telle politique sans que cela nécessite une intervention législative. **Cette politique risque aussi de décourager certains consommateurs d'utiliser le crédit pour acheter des produits, et de contribuer à ralentir la consommation en cette période d'incertitude économique.** Cet article ne prend pas en considération les travailleurs saisonniers qui utilisent leur carte de crédit pendant qu'ils sont sans emploi, mais qui la remboursent durant leur période d'emploi. Le CCCD a également du mal à comprendre comment une telle mesure aidera le consommateur surendetté à améliorer sa situation financière s'il éprouve déjà de la difficulté à rembourser sa carte de crédit, puisque cet article doublera le paiement minimal obligatoire.

Augmentation de la limite de crédit

Le nouveau projet prévoit que le commerçant ne pourra augmenter la limite de crédit consentie que sur demande expresse du consommateur. L'article 128 précise de plus que le fait que le consommateur effectue une opération entraînant le dépassement de la limite de crédit consentie ne constitue pas une demande expresse. Enfin, le commerçant ne pourra pas augmenter la limite de crédit d'une somme supérieure à celle demandée par le consommateur, alors qu'une certaine marge de manœuvre devrait être permise pour ne pas indisposer le consommateur.

Publicité

En matière de publicité, le projet de loi 24 exige que les informations soient présentées de façon claire, lisible et compréhensible de la manière prescrite par règlement. À ce stade-ci, il est difficile pour le Conseil canadien du commerce de détail d'énoncer un commentaire relativement à l'article 231.1 du projet de loi, et cela, tant que le gouvernement n'aura pas proposé de règlement. **Il est très important pour le Conseil d'avoir accès à cet énoncé de règlement de manière à pouvoir le commenter avant l'adoption du projet de loi.**

Par ailleurs, un nouvel article précise qu'« aucun commerçant, fabricant ou publicitaire ne peut, dans un message publicitaire concernant un bien déterminé et divulguant le prix de ce bien, montrer une illustration du bien qui ne constitue pas une illustration fidèle de ce bien. » Pour le Conseil, cela va de soi et nos membres adhèrent à cette pratique. **Cependant, nous savons que des erreurs peuvent se glisser à l'occasion. La loi doit prévoir de telles exceptions, à défaut de quoi le projet de loi accroîtra injustement la responsabilité du commerçant qui a agi de bonne foi.** Le Conseil appuie par contre pleinement l'article 244, qui précise que nul ne peut, à l'occasion d'un message publicitaire concernant le crédit, faire une représentation fausse ou trompeuse selon laquelle le crédit peut améliorer la situation financière ou résoudre des problèmes d'endettement. Il ne s'agit pas d'une pratique de nos membres.

Harmonisation de la réglementation

Le projet de loi actuel découle en partie d'une décision du Canada et des provinces d'harmoniser leurs lois respectives, notamment en matière de crédit à la consommation. En effet, le Conseil appuie les efforts qui déploient les gouvernements en vue de réduire les obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des investissements au Canada, de favoriser le commerce intérieur et de maintenir partout une concurrence équitable.

Force est cependant de constater que plusieurs dispositions du projet actuel vont à l'encontre de cet esprit fédérateur. Comme nous l'avons expliqué à plusieurs reprises précédemment, l'absence d'harmonisation des législations en matière de crédit peut créer ou maintenir des déséquilibres sur le plan de la compétitivité et accroître indûment les charges administratives. La plupart des fournisseurs de crédit sont réglementés par la législation fédérale seulement. C'est aussi une des raisons pour lesquelles le Conseil canadien du commerce de détail préconise une harmonisation accrue des législations provinciales de crédit avec les exigences fédérales. Bref, à défaut de bien harmoniser les différentes réglementations, les gouvernements pénalisent les consommateurs puisque les détaillants doivent se conformer à des règlements comportant chacune leur particularité.

Voici quelques exemples de domaines dans lesquels une harmonisation est souhaitable :

- l'élargissement de la définition de consommateur (*Code civil du Québec* et LPC);
- les renseignements obligatoires à divulguer dans les contrats de crédit ont été modifiés, mais n'ont pas été parfaitement accordés avec leurs contreparties fédérales (articles 115 et 119.1, alinéas 125 d) e) g) h) k), articles 126, 128 et 128.2);
- la protection liée aux cartes de crédit avec NIP (article 118);
- l'article 32 portant sur de nouvelles règles administratives.

Conclusion

Le Conseil canadien du commerce de détail est d'avis que le nouveau projet de loi, tel que rédigé, crée un fardeau supplémentaire pour les détaillants, augmente les charges administratives et ne satisfait pas entièrement aux dispositions des accords commerciaux entre le Québec et l'Ontario visant à réduire les barrières réglementaires et à favoriser des règles harmonisées. **Pour ces raisons, le Conseil ne peut pas appuyer le projet de loi sous sa forme actuelle.**

Le CCCD recommande au gouvernement du Québec :

- de revoir plusieurs articles du projet de loi 24 qui auront un impact négatif sur les détaillants, le commerce et le pouvoir d'achat des Québécois;
- de clarifier et de préciser certains règlements, et de les soumettre à l'analyse du Conseil le plus rapidement possible puisque la réglementation à venir risque d'avoir un impact majeur sur les détaillants;
- d'adopter des mesures et des programmes destinés à éduquer et à responsabiliser les citoyens en matière de finances personnelles et de crédit à la consommation. En effet, la façon d'aborder le problème de surendettement d'une minorité de consommateurs passe davantage par l'éducation ou la sensibilisation que par la réglementation.
- de poursuivre les efforts visant à harmoniser la réglementation entre les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral

Cela dit, nous désirons vous remercier de nous avoir consultés et vous assurons notre collaboration dans la poursuite des démarches entourant ce projet de loi. Nous sommes sûrs que l'approche basée sur le partenariat, la collaboration et l'engagement des principaux acteurs de l'industrie saura nous permettre de bonifier le projet de loi afin de satisfaire et répondre aux besoins et attentes de tous.