

DE : Monsieur Eric Girard
Ministre des Finances

Le 29 mai 2023

TITRE : Projet de loi modifiant diverses dispositions principalement dans le secteur financier

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le ministre des Finances est responsable de l'application des lois qui encadrent les secteurs financier et du courtage immobilier, des secteurs d'une grande importance tant par leur poids dans l'économie du Québec que par les impacts qu'ils peuvent avoir sur les citoyennes et citoyens. Ces secteurs sont également caractérisés par la présence d'acteurs sophistiqués réclamant fréquemment des ajustements aux lois qui les affectent.

Par ailleurs, le ministre des Finances a pris publiquement l'engagement de proposer de façon régulière des modifications législatives aux lois concernées, sans toutefois apporter de réformes majeures, par l'entremise de projets de loi omnibus à caractère financier.

Le dernier projet de cette nature a été adopté en décembre 2021.

2- Raison d'être de l'intervention

Depuis l'adoption du dernier projet de loi omnibus à caractère financier, le ministère des Finances a poursuivi ses échanges avec les acteurs concernés des secteurs afin d'identifier des solutions aux enjeux présents dans le secteur.

Ces enjeux touchent par exemple à l'harmonisation entre différentes lois, la protection des consommateurs et la charge réglementaire.

3- Objectifs poursuivis

La présentation d'un projet de loi omnibus à caractère financier permettra notamment de renforcer certains pouvoirs d'intervention des organismes responsables de l'encadrement des secteurs financier et du courtage immobilier, de manière à assurer une meilleure protection des consommateurs, d'introduire certains allègements et de répondre de manière générale à l'évolution de ces secteurs.

4- Proposition

Afin de répondre aux enjeux soulevés, il est proposé d'apporter des modifications aux lois et règlement suivants :

- Loi sur les assureurs (chapitre A-32.1)
- Loi sur les compagnies (chapitre C-38)
- Loi sur les coopératives de services financiers (chapitre C-67.3)
- Loi sur le courtage immobilier (chapitre C-73.2) (LCI)
- Loi sur la distribution de produits et services financiers (chapitre D-9.2)
- Loi sur l'encadrement du secteur financier (chapitre E-6.1)
- Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts (chapitre I-13.2.2)
- Loi sur les instruments dérivés (chapitre I-14.01) (LID)
- Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) (LJA)
- Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne (chapitre S-29.02) (LSFSE)
- Loi sur les valeurs mobilières (chapitre V-1.1) (LVM)
- Règlement sur l'exercice des activités des représentants (chapitre D-9.2, r. 10)

4.1 Dispositions relatives aux unions réciproques

Le gouvernement a, lors de l'adoption de la Loi sur les assureurs en 2018, créé la possibilité pour une union réciproque d'offrir de l'assurance au Québec.

Les unions réciproques sont des assureurs qui, contrairement aux mutuelles ou aux assureurs constitués en sociétés par action, ne sont pas des personnes morales, mais plutôt, au sens du Code civil du Québec, des associations. Or, les dispositions introduites en 2018 afin de permettre ce type d'organisation étaient inspirées de celles des autres provinces et ne tenaient pas compte adéquatement de la particularité du cadre juridique québécois, notamment en ce qu'il est de tradition civiliste. Elles avaient également été conçues principalement pour permettre à une union réciproque active, constituée ailleurs, de venir s'implanter au Québec, plutôt que pour traiter les cas où une telle union serait créée dans la province.

Des ajustements sont proposés en conséquence et auront notamment comme effet qu'un contrat d'association écrit, préalable au début des affaires d'assurance, devra être établi entre les participants avant qu'une nouvelle union obtienne le droit d'offrir de l'assurance au Québec.

Le ministre des Finances jouera également un rôle analogue à celui qu'il joue lors de la création d'une société d'assurance ou d'une mutuelle d'assurance, c'est-à-dire qu'il assujettira l'association à la Loi sur les assureurs et la rendra par conséquent susceptible de recevoir l'autorisation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour offrir de l'assurance. Cette mesure est nécessaire pour assurer la cohérence entre le processus pour mettre sur pied une union réciproque au Québec et celui qui s'applique pour mettre en place une autre forme d'assureur (société mutuelle ou société par actions).

Il est également proposé, pour un groupe voulant mettre sur pied une union réciproque au Québec, de retirer l'exigence de disposer d'un capital de cinq millions de dollars et ainsi retirer une barrière à l'entrée mal adaptée au cas des unions réciproques. Rappelons cependant que les demandeurs devront toujours démontrer leur capacité à assembler des capitaux adéquats avant de recevoir l'autorisation de l'AMF.

4.2 Introduction d'un régime de sanctions administratives pécuniaires dans le secteur du courtage immobilier

Un régime de sanctions administratives pécuniaires, analogue à ceux prévus par plusieurs autres lois du Québec, serait introduit à la LCI.

Ce régime devrait permettre à l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec (OACIQ) d'inciter les acteurs du secteur du courtage immobilier à régulariser des situations problématiques sans avoir à utiliser des mécanismes plus lourds, telle l'utilisation de recours pénaux.

4.3 Harmonisation des dispositions relatives au recouvrement de sommes dues à la suite de l'imposition de sanctions administratives pécuniaires

Bien que toutes les lois administrées par l'AMF prévoient des régimes de sanctions administratives, certaines omettent de prévoir les dispositions encadrant le recouvrement de ces sanctions administratives. Il est proposé d'introduire ces dispositions manquantes dans les lois qui ne les prévoient pas déjà.

4.4 Obligations des assureurs de personnes relativement aux contrats d'assurance sur la vie

Il est proposé d'introduire à la Loi sur les assureurs des dispositions clarifiant les devoirs des assureurs de personnes envers leurs assurés et bénéficiaires, notamment en spécifiant qu'ils doivent prendre les moyens nécessaires pour obtenir les renseignements leur permettant de savoir si le paiement de l'assurance est exigible et pour les aider à faire leur réclamation. Cette modification vise notamment à ce que les prestations prévues par des contrats d'assurance sur la vie soient le plus souvent possible versées rapidement aux bénéficiaires évitant ainsi qu'elles ne soient versées au gouvernement à titre de biens non réclamés ou que des polices soient résiliées par erreur.

Il est également proposé d'introduire un pouvoir réglementaire qui permettrait d'obliger les assureurs à prendre certains moyens précis afin de vérifier si leurs assurés sont décédés, par exemple en forçant l'utilisation d'un mécanisme qui serait mis à leur disposition par l'État.

4.5 Ajustement au régime de réexamen des autorisations

La Loi sur les assureurs, la LIDPD et la LSFSE prévoient un régime de réexamen de l'autorisation octroyée par l'AMF aux assujettis pour pratiquer leurs activités. Ce régime fait en sorte que les institutions assujetties doivent avertir l'AMF de leur intention de procéder à certaines opérations (par exemple certaines acquisitions ou prises de contrôle) et permet à cette dernière de s'y opposer ou, par exemple, d'imposer des conditions.

Des modifications sont proposées afin de réduire le spectre des opérations visées en retirant les prises de contrôle, les acquisitions ou les cessions d'actifs qui n'impliquent pas d'investissement significatif de la part de l'institution assujettie. Par ailleurs, l'obligation d'aviser l'AMF deux fois l'an, des prises de contrôle n'impliquant pas d'investissement significatif survenues au cours des six derniers mois serait introduite.

Ces modifications constitueraient un allègement significatif du fardeau réglementaire pour les institutions visées.

4.6 Indemnisation pour une entente conclue avec la Banque du Canada

Le gouvernement du Québec a conclu, en 2020, une entente avec la Banque du Canada laquelle serait applicable dans un contexte de crise justifiant une aide d'urgence au Mouvement Desjardins.

Cette entente engage le gouvernement du Québec à verser une indemnité à la Banque du Canada dans le cas où celle-ci subirait des pertes financières dans un tel contexte.

L'octroi d'un crédit permanent est introduit afin de sécuriser cette entente.

4.7 Modifications aux règles entourant la discipline d'expert en sinistre

Des modifications sont proposées à la LDPSF afin de permettre que des personnes qui ne sont pas certifiées, mais qui agissent sous la supervision d'un expert en sinistre certifié, puissent traiter certaines réclamations.

Des obligations applicables aux cabinets, aux sociétés autonomes ou aux représentants autonomes qui emploient les personnes jouissant de la nouvelle exception, par exemple celle de vérifier que la personne en question n'a pas été déclarée coupable de certaines infractions ou qu'elle n'est pas en faillite, seraient imposées. Un élargissement de la couverture du Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF) serait également prévu pour que les dossiers des clients traités par ces personnes bénéficient d'une protection adéquate en cas de fraude.

Il est également proposé de retirer l'interdiction d'être à la fois titulaire d'un certificat d'expert en sinistre et d'un autre certificat prévu par la LDPSF. Par conséquent, les agents en assurance de dommages pourront devenir experts en sinistres.

Ces modifications auront notamment pour effet d'atténuer les difficultés vécues par l'industrie dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre.

4.8 Harmonisation des conditions de délivrance d'un certificat et d'inscription pour exercer l'activité de représentant

La LDPSF, la LID et la LVM prévoient que les personnes physiques encadrées doivent remplir certaines conditions, par exemple ne pas être insolvables pour être autorisées à pratiquer. Les dispositions prévues à cette fin comportent toutefois des différences mineures qui n'ont pas lieu d'être. Des modifications seraient donc apportées afin d'harmoniser ces trois lois en ces matières.

4.9 Modifications répondant à des problématiques présentes dans la distribution d'assurances par les concessionnaires automobiles

Il est proposé d'éliminer la possibilité pour les concessionnaires automobiles de distribuer une assurance dite « de remplacement » par l'entremise du régime de la distribution sans représentant, c'est-à-dire sans l'intervention de courtiers.

Il est également proposé d'introduire l'obligation de répartir la prime au moins annuellement pour l'ensemble des contrats d'assurance sur la vie, la santé et la perte d'emploi distribués sans représentant d'une durée de plus d'un an.

Ces modifications favoriseraient une meilleure protection des consommateurs et répondraient à des problèmes récurrents dans les pratiques des concessionnaires qui se prévalent de ce régime. Ces enjeux, par exemple la présence de taux de commission et de refus lors des réclamations anormalement élevés, ont été documentés dans deux rapports produits par l'AMF en 2018 et en 2019 qui n'ont pu être réglés par des interventions de l'organisme.

4.10 Modification visant à permettre l'introduction d'un régime d'exception visant les émetteurs établis bien connus

Un pouvoir réglementaire est ajouté à la LVM afin que l'AMF puisse déterminer des cas où elle sera réputée avoir octroyé son visa à un prospectus et où elle n'aura donc pas à en effectuer l'analyse.

Cette modification permettra qu'un nouveau régime d'exception visant les « well-known seasoned issuers » ou WKSI, soit introduit simultanément dans l'ensemble du Canada. Ce régime dispensera l'AMF d'effectuer l'analyse de prospectus qui lui seront soumis par certains émetteurs de grande taille avant d'émettre son visa et permettra à ces émetteurs un accès plus rapide aux marchés.

4.11 Modifications diverses à la Loi sur le courtage immobilier

Il est proposé de modifier la LCI afin de prévoir que les transactions visant des terrains vacants à vocation résidentielle sont traitées comme des transactions résidentielles. Cela aura pour effet d'assurer que les règles plus restrictives prévues pour de telles transactions s'y appliquent, clarifiant ainsi l'interprétation à donner aux règles existantes.

Il est également proposé de préciser dans la LCI que les renseignements contenus dans le registre des titulaires de permis ont un caractère public et qu'ils sont opposables aux tiers dès la date de leur inscription dans le registre. Une telle modification est notamment nécessaire pour que la diffusion de ce registre par l'OACIQ puisse se faire sans contrevenir à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Finalement, il est proposé de modifier la LCI afin de permettre au ministre des Finances, lorsqu'il approuve de nouveaux formulaires obligatoires proposés par l'OACIQ, de déterminer une date pour leur entrée en vigueur qui diffère de celle de leur publication à la *Gazette officielle du Québec*. Cela faciliterait le déploiement efficace de nouveaux formulaires, notamment en les rendant officiellement publics avant la date où ils doivent être utilisés et de faciliter l'action de l'OACIQ auprès des acteurs concernés.

4.12 Modification relative au calcul des dépôts en devises étrangères par le régime d'assurance-dépôts du Québec

La LIDPD est modifiée de façon à spécifier le taux de change à utiliser pour déterminer l'équivalent en dollars canadiens auquel un déposant aurait droit dans l'éventualité où un dépôt en devise étrangère devait être remboursé par le régime d'assurance-dépôts du Québec.

Cette modification vise à maintenir l'arrimage avec la couverture d'assurance-dépôts offerte par le gouvernement fédéral, dans un contexte où ces couvertures ont été étendues aux dépôts en devises étrangères en 2020.

4.13 Retrait de l'obligation d'inspection annuelle de certaines institutions de dépôt

L'obligation d'inspecter au moins une fois l'an les institutions de dépôt autres que les coopératives de services financiers, assureurs et sociétés de fiducie serait abrogée, afin que l'AMF puisse établir de manière plus flexible la façon d'en effectuer la surveillance.

La modification ne touche que sept institutions de petite taille.

4.14 Ajustements à certains pouvoirs d'intervention de l'AMF et du TMF

La LDPSF, la LID et la LVM seraient modifiées de manière à :

- permettre au Tribunal administratif des marchés financiers (TMF) d'imposer une pénalité administrative à une personne ayant contrevenu à la LDPSF ou ayant aidé une autre personne à commettre un manquement à cette loi;
- permettre à l'AMF de sanctionner un manquement relatif aux conditions d'inscription des personnes ou des sociétés prévues par la LDPSF par la suspension ou la radiation d'une inscription sans avoir à s'adresser à un tribunal;

- permettre qu'une ordonnance de blocage¹ soit émise contre une personne qui aurait acquis ce bien par le fruit de manœuvres répréhensibles dans le cas où ce tiers a acquis le bien en question sans payer un prix raisonnable.

4.15 Modification de la date du dépôt des états financiers et du rapport annuel du Tribunal administratif des marchés financiers

Afin de faciliter les travaux du TMF, notamment en fonction du calendrier du Vérificateur général du Québec, la date du dépôt des états financiers et du rapport annuel du TMF serait modifiée pour le 30 septembre plutôt que le 31 juillet.

4.16 Continuation en compagnie d'une personne morale constituée par une autre loi du Québec

La partie III de Loi sur les compagnies prévoit un mécanisme permettant à diverses personnes morales créées en vertu d'une autre loi du Québec de migrer vers le régime qu'elle prévoit. Ce mécanisme n'en est toutefois pas un de « continuation », comme on en trouve par exemple dans la Loi sur les sociétés par actions, mais bien un de « constitution » d'une nouvelle société régie par la partie III de la Loi sur les compagnies. En conséquence, des doutes subsistent quant au maintien des droits et obligations de la personne morale souhaitant changer de régime.

Afin d'éliminer ces doutes, la partie III de la Loi sur les compagnies serait modifiée pour prévoir un mécanisme de « continuation ».

4.17 Disposition transitoire visant les contributeurs à l'indice Canadian Dollar Offered Rate (CDOR)

Le Canadian Dollar Offered Rate (CDOR) est un indice de référence important, calculé chaque jour, déterminant les sommes que doivent s'échanger une foule d'acteurs en fonction de contrats variables. Il s'agit toutefois d'un indice dit « à contribution » vu qu'il est calculé sur la base de valeurs fournies volontairement par des contributeurs, en l'occurrence les grandes banques canadiennes.

Le système financier canadien s'est engagé, à l'instar de ceux de plusieurs autres pays, à remplacer cet indice par le Canadian Overnight Repo Rate Average (CORRA), un indice basé sur des données de marché et, de ce fait, beaucoup moins susceptible d'être manipulé. Cette transition doit se faire le 28 juin 2024.

Dans ce contexte, d'ici là, une mesure transitoire permettant à l'AMF d'ordonner à un contributeur au CDOR de poursuivre sa contribution sera introduite, afin d'éviter le scénario où un contributeur actuel se retirerait, le rendant par conséquent plus facilement manipulable par les autres contributeurs.

¹ L'ordonnance de blocage a pour effet d'interdire à une personne de se départir d'un bien. Par exemple, elle est utilisée afin d'éviter qu'une personne sous enquête ne liquide des biens acquis par le fruit de manœuvres dolosives avant qu'ils ne puissent être saisis et utilisés pour apporter réparation aux personnes lésées.

5- Autres options

Toutes les modifications proposées nécessitent des modifications législatives qui, si elles étaient présentées individuellement, mèneraient à l'adoption de plusieurs projets de loi différents. Regrouper ces modifications, qui visent les secteurs financier et du courtage immobilier, permettrait une plus grande efficacité et répondrait à un engagement du ministre des Finances.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les mesures devraient dans l'ensemble avoir des impacts positifs sur les consommateurs par l'entremise d'une amélioration de l'encadrement des entreprises. Elles pourraient aussi, par exemple lorsqu'il est question des règles visant les unions réciproques et celles des experts en sinistre, amener à une bonification de l'offre.

Du point de vue des entreprises, certaines mesures constituent des allègements, par exemple lorsqu'il est question du régime de réexamen des autorisations.

Les seules mesures qui pourraient avoir un impact négatif sur les entreprises sont celles visant la distribution d'assurance par les concessionnaires automobiles qui nécessiteraient la révision des composantes de leurs modèles d'affaires.

En vertu de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, une analyse d'impact réglementaire a été produite.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

De multiples échanges ont été utiles pour mener à la préparation du présent projet de loi. En plus de l'AMF, du TMF, de l'OACIQ et de la Chambre de l'assurance de dommages qui ont été consultés à titre d'organismes gouvernementaux, le Bureau d'assurance du Canada, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et le Mouvement Desjardins ont notamment été consultés.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mesure visant les obligations des assureurs de personnes relativement aux contrats d'assurance sur la vie ne pourra générer tous les résultats escomptés qu'une fois qu'un mécanisme permettant de faciliter aux assureurs la détection des décès et qu'un règlement forçant son utilisation aura été adopté. Aucun échéancier spécifique n'a été établi pour ce faire vu notamment des enjeux de protection des renseignements personnels et le fait que la collaboration de plusieurs acteurs, dont le ministère de la Justice, le Directeur de l'état civil et le ministère des Finances, est requise. Il est par conséquent prévu que la modification législative associée à cette mesure n'entre en vigueur que sur décret du gouvernement.

Les mesures visant la distribution d'assurance par les concessionnaires automobiles n'entreront en vigueur que dans un an puisque, bien qu'elles ne nécessitent pas de suivi de la part du gouvernement, il est souhaité de donner à l'industrie l'occasion de mettre en place des modèles d'affaires ajustés aux nouvelles règles applicables.

Les autres mesures proposées n'impliquent pas de suivi particulier de la part du gouvernement et pourront entrer en vigueur sur sanction.

9- Implications financières

Les modifications proposées n'ont pas d'implications financières directes pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

Le degré d'harmonisation entre les règles en vigueur au Québec et ailleurs au Canada pour les sujets touchés par le projet de loi varie significativement d'un thème à l'autre. En effet, l'encadrement de la solvabilité des institutions financières est virtuellement identique partout au Canada, celui des valeurs mobilières est largement harmonisé, et ceux de la distribution de l'assurance et du courtage immobilier le sont dans l'ensemble.

Les règles varient davantage lorsqu'il est question de sujets plus directement liés à l'administration juridique du secteur (par exemple s'il est question du rôle du TMF), vu notamment la présence d'une cadre juridique de droit civil dans la province.

Les mesures proposées ont également été développées en tenant compte des règles analogues qui s'appliquent ailleurs au pays, le cas échéant, et n'ont pas pour effet de créer des écarts indus entre les provinces. Au contraire, certaines mesures visent explicitement à faciliter l'harmonisation à l'échelle canadienne, par exemple lorsqu'il est prévu d'ouvrir la voie à la création du régime WKSI.

Le ministre des Finances,

ERIC GIRARD