

DE : Monsieur Eric Girard
Ministre des Finances

Le 25 septembre 2021

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

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le ministre des Finances est responsable de l'encadrement du secteur financier, notamment en tant que responsable de l'application des principales lois visant le secteur, soit :

- Loi sur les agents d'évaluation du crédit (chapitre A-8.2) (LAEC);
- Loi sur les assureurs (chapitre A-32.1) (LA);
- Loi sur les coopératives de services financiers (chapitre C-67.3) (LCSF);
- Loi sur le courtage immobilier (chapitre C-73.2);
- Loi sur la distribution de produits et services financiers (chapitre D-9.2) (LDPSF);
- Loi sur l'encadrement du secteur financier (chapitre E-6.1) (LESF);
- Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts (chapitre I-13.2.2) (LIDPD);
- 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).

Vu l'évolution constante du secteur financier, ces lois nécessitent des modifications plus ou moins fréquentes.

Ces modifications prennent à l'occasion la forme d'une réforme majeure souhaitée par le gouvernement suivant, par exemple, le dépôt des rapports d'application qui sont exigés par la plupart d'entre elles. C'était le cas du Projet de loi n° 141, Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières (PL 141), adopté en 2018.

Il est aussi parfois pertinent, sans procéder à des réformes d'une telle ampleur, d'apporter rapidement une série d'ajustements qui sont de nature plus technique ou qui visent simplement à apporter quelques correctifs à ces lois. Dans ces cas, les modifications peuvent prendre leur origine dans les orientations du gouvernement autant que dans des demandes des acteurs du secteur.

2- Raison d'être de l'intervention

Depuis l'adoption du PL 141, plusieurs éléments nécessitant des corrections ont été identifiés. Certaines mesures visant à maintenir un secteur financier efficace et bien encadré ont également été identifiées par le gouvernement, les organismes chargés d'administrer les lois du secteur financier ou les assujettis à ces dernières.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de loi vise à apporter des modifications permettant de corriger des irrégularités ou à introduire des mesures jugées souhaitables pour le maintien d'un encadrement adéquat du secteur financier et pour l'efficacité de ce secteur.

4- Proposition

Le projet de loi propose de modifier, en plus des lois mentionnées plus haut, la Loi sur l'assurance automobile (chapitre A-25) (LAA), la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (chapitre G-1.02) (LGSÉ), la Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite (chapitre R-17.0.1) (LRVER) et de la Loi sur les agents d'évaluation du crédit (2000, chapitre 21) qui modifie la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1) (LPRPP), afin de mettre en place les mesures mentionnées ci-après.

4.1. Assurance automobile de personnes utilisant leur véhicule personnel à des fins de livraison commerciale

L'augmentation des activités de livraison, due notamment à la pandémie de la COVID-19, a fait en sorte que de plus en plus de Québécois font de la livraison de manière rémunérée en utilisant leur véhicule personnel. Or, le cadre juridique québécois ne permet pas aux employeurs qui le souhaitent d'assurer eux-mêmes les véhicules personnels de leurs employés, lorsqu'utilisés pour le travail. Afin d'éviter que des citoyens subissent des sinistres sans avoir une couverture adéquate, il y a lieu d'apporter des modifications législatives adaptées aux pratiques aujourd'hui en vigueur.

4.2. Accès au Fichier central des sinistres automobiles (FCSA) par les courtiers en assurance de dommages

La LAA réserve l'accès au FCSA, un registre utilisé pour établir les primes d'assurances et administré pour l'Autorité des marchés financiers (AMF) par le Groupement des assureurs automobiles (GAA), aux assureurs de dommages membres du GAA. Or, cela entraîne des difficultés pour les cabinets en assurance de dommage qui souhaitent distribuer l'assurance automobile directement par Internet comme le leur a permis le PL 141. Il y a donc lieu de modifier la LAA de façon à permettre un accès direct des courtiers au FCSA.

4.3. Participation des sociétés de personnes aux unions réciproques

Le PL 141 a introduit à la LA un encadrement spécifique aux unions réciproques, une forme particulière d'assurance qui permet à un regroupement d'entités semblables de s'assurer entre eux sans constituer une personne morale distincte à cette fin. Cet encadrement a toutefois été présenté comme si tous les participants à de tels arrangements avaient eux-mêmes la personnalité juridique, contrairement à l'encadrement analogue dans les autres provinces qui permet de considérer une société de personnes comme un seul membre aux fins des opérations de l'union réciproque. Il y a lieu d'harmoniser l'encadrement introduit avec celui en vigueur ailleurs.

4.4. Résolution des contrats d'assurance conclus sans l'intervention d'une personne physique

Le PL 141, qui créait un encadrement de la conclusion des contrats d'assurance par Internet, a introduit une règle selon laquelle les consommateurs peuvent résoudre les contrats souscrits de cette façon pendant une période de 10 jours. Or, cette mesure engendre des problèmes majeurs notamment en assurance responsabilité (en ce qu'elle peut créer rétroactivement des périodes où une couverture obligatoire n'est pas en place) et en assurance-voyages (le voyage peut se terminer avant la fin de la période de 10 jours, par exemple). Il y a lieu de modifier cette règle.

4.5. Modifications aux règles de placement des assureurs

Tous les assureurs font face à des restrictions quant aux placements qu'ils peuvent effectuer. Aussi, la nature exacte de ces restrictions est fonction du lieu où l'assureur est constitué. Ainsi, les assureurs constitués au Québec font face à des règles prévues par la LA tandis que ceux constitués au Canada font face à des règles prévues par les lois fédérales. Or, ces deux ensembles de restrictions ne sont pas tout à fait identiques et il y a lieu d'apporter certains ajustements visant à réduire l'écart entre ces deux régimes.

4.6. États financiers du Mouvement Desjardins

Le Mouvement Desjardins doit produire et faire auditer différents états financiers en vertu des lois qui s'appliquent à lui, dont certains n'ont plus de réelle utilité ou ne nécessitent plus d'être audités. Par exemple, certains états financiers couvrent un sous-ensemble du Mouvement qu'il n'y a pas d'intérêt à examiner de façon isolée. Il y a lieu de modifier la LCSF afin de faire concorder le spectre des états financiers produits avec ceux demandés en vertu de la LVM et de retirer des exigences de production ou d'audit d'états financiers qui ne sont plus pertinentes.

4.7. Placements du Mouvement Desjardins dans ses membres auxiliaires

Des limites aux placements permis aux institutions financières québécoises ont pour effet de rendre difficile le financement par la Fédération des caisses Desjardins de ses membres auxiliaires, principalement les caisses de l'Ontario. Il y a lieu de créer une exception spécifique permettant ce genre de financement.

4.8. Encadrement du courtage locatif

Le courtage locatif commercial a été déréglementé dans une certaine mesure par le PL 141. Il apparaît toutefois que, depuis l'entrée en vigueur de celui-ci et contrairement à ce qui était l'intention à l'époque, les personnes encadrées à titre de courtier immobilier dans d'autres provinces peuvent agir ici dans ce domaine du courtage locatif commercial sans être encadrées par le régulateur alors que les courtiers immobiliers québécois n'ont pas cette option. En plus de créer un désavantage compétitif pour les courtiers du Québec, cette situation peut par ailleurs créer de la confusion du côté de la clientèle qui pourrait ne pas toujours savoir si elle fait affaire avec une personne encadrée ou non. Il y a lieu d'apporter des modifications pour répondre à ces enjeux et ainsi donner suite à l'intention réelle derrière les modifications apportées par le PL 141.

4.9. Devoirs du courtier hypothécaire

La LDPSF a été modifiée par le PL 141 afin de rendre l'AMF responsable de l'encadrement des courtiers hypothécaires. Toutefois, contrairement à ce qui est le cas pour les autres acteurs visés par cette loi, les devoirs et responsabilités de ces courtiers ne sont pas spécifiés dans la loi. Il y a lieu d'introduire à la LDPSF une section spécifique aux courtiers hypothécaires visant à remplir ce vide.

4.10. Divulgence des liens d'affaire des cabinets et agences en assurance de dommages

Le PL 141 a mis à jour l'encadrement des courtiers et cabinets en assurance de dommage afin de créer une plus grande transparence et de faire en sorte que les consommateurs sachent s'ils transigent avec un intervenant lié à un seul assureur ou non. L'article 83.1 de la LDPSF, introduit à cette occasion, s'avère toutefois engendrer des obligations de divulgation aux cabinets trop lourdes et d'une forme qui n'est pas appropriée pour les consommateurs. Il y a lieu d'en réviser la forme, sans en changer l'objectif.

4.11. Nominations des membres des conseils d'administration de la Chambre de l'assurance de dommage (ChAD) et de la Chambre de la sécurité financière (CSF)

Des modifications à la LDPSF sont nécessaires afin de faciliter le processus de nomination des membres des conseils d'administration de la ChAD et de la CSF afin que les critères d'indépendance pour les personnes visées soient prévus dans la loi plutôt que par règlement et que le pouvoir de recommandation dont disposent les chambres soit ramené à une exigence de consultation, à l'instar de ce qui est prévu par d'autres lois du secteur.

4.12. Ajout d'une infraction pénale pour défaut de remettre certains avis

Des dispositions à la LDPSF prévoient l'obligation pour les assujettis à cette loi de remettre des avis à leurs clients. Cependant, aucune infraction n'est prévue en cas de défaut de remettre ces avis. Il serait donc opportun de modifier cette loi pour y ajouter une infraction pénale concernant quiconque ne remet pas certains avis à être remis à un client.

4.13. Création d'un conseil d'administration au sein de l'AMF et assujettissement de celle-ci à la LGSE

Actuellement, l'AMF n'est pas assujettie à la LGSE, mais est plutôt entièrement dirigée par son président-directeur général (PDG) épaulé, conformément à la LESF, par un organe strictement consultatif : le Conseil consultatif de régie administrative (CCRA). Il y a lieu d'améliorer la gouvernance de l'AMF en abolissant le CCRA, en créant un conseil d'administration et assujettissant l'AMF à la LGSE, tout en s'assurant que la LESF conserve l'autonomie du PDG dans l'accomplissement de certaines tâches qui lui sont directement confiées par la loi, par exemple en matière de surveillance et contrôle des assujettis de l'AMF, et en apportant à la marge certains ajustements au rôle et au fonctionnement du conseil qui sont nécessaires. Parmi ces ajustements, soulignons le fait que les personnes physiques et les administrateurs ou dirigeants des personnes morales assujetties à une loi administrée par l'AMF ne pourront faire partie du conseil et la totalité des administrateurs, à l'exception du PDG, devront, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants.

4.14. Audiences virtuelles du Tribunal des marchés financiers (TMF)

La LESF ne permet pas, à l'heure actuelle, au TMF de tenir des audiences autrement qu'en présence des parties. Or, le contexte actuel suggère qu'il y a lieu de permettre la tenue d'audiences par l'entremise de moyens technologiques lorsque les circonstances s'y prêtent, comme cela est actuellement le cas par exemple pour les tribunaux judiciaires et le Tribunal administratif du logement.

4.15. Modifications au régime de renflouement interne (bail-in)

Le PL 141 a introduit, à la LIDPD, un régime de renflouement interne (en anglais « bail-in ») applicable à certains titres émis par des institutions de dépôts autorisées faisant partie d'un groupe coopératif analogue à celui applicable aux banques canadiennes. Le Mouvement Desjardins est actuellement le seul groupe visé. Or, bien que les deux régimes prévoient la possibilité en cas de résolution d'effectuer diverses opérations sur ces titres, le régime québécois permet l'annulation alors que celui du fédéral ne le permet pas. Cette distinction entraîne un désavantage comparatif pour le Mouvement Desjardins lorsqu'il effectue des opérations de financement qu'il y a lieu de supprimer.

4.16. Distribution des régimes volontaires d'épargne volontaire (RVER)

Depuis son adoption en 2013, la LRVER permet que certains acteurs assujettis à la LDPSF soient autorisés à distribuer les RVER en vertu d'un décret du ministre des Finances qui doit être renouvelé périodiquement. Comme tous s'entendent sur la pertinence que ces acteurs puissent continuer d'agir dans ce contexte, il y a lieu de retirer la nécessité de ce décret en modifiant la LRVER pour obtenir directement ses effets.

4.17. Ajustement à une modification à la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé introduite par la Loi sur les agents d'évaluation du crédit

La LAEC a introduit, dans la LPRPSP, l'interdiction pour les utilisateurs de dossiers de crédits de se tourner vers un autre agent d'évaluation du crédit lorsqu'ils se voient refuser l'accès à un dossier parce qu'un gel a été demandé par le consommateur concerné. Cette interdiction a toutefois été rédigée d'une manière qui force notamment les utilisateurs des dossiers de crédit à garder une liste des personnes dont le dossier fait l'objet d'un gel, ce qui est contraire à l'objectif recherché. Il y a lieu de corriger la mesure.

4.18. Publication des avis d'intention de certaines opérations menant au réexamen de l'autorisation accordée à une institution financière pour faire affaire au Québec

Diverses lois du secteur prévoient un réexamen par l'AMF de l'autorisation à pratiquer au Québec et la publication d'un avis au Bulletin de l'AMF dès que cette dernière est avisée de l'intention d'un assujetti de procéder à certaines démarches, dont le fait de se porter acquéreur d'un tiers. Il y a lieu de retarder le moment où la publication doit avoir lieu afin d'éviter de créer des enjeux sur le plan commercial pour les assujettis qui pourraient les inciter à retarder le moment où ils informent l'AMF de leurs intentions.

4.19. Ajustement des dispositions visant l'application des lois aux groupes financiers

Le PL 141 a introduit dans plusieurs lois du secteur des dispositions visant à rendre l'encadrement des groupes financiers plus robuste en faisant, par exemple, en sorte que l'institution financière à la tête du groupe doit s'assurer du respect des interdictions qui la vise par les groupements qu'elle contrôle. Or, bien que les lois en question prévoient la possibilité du contrôle de groupements qui n'ont pas la personnalité juridique, certaines de ces dispositions ont été rédigées d'une manière qui ne vise que les groupements contrôlés qui sont une personne morale. Il y a lieu de corriger ces dispositions. Il est à noter que cela amènerait les lois visées à répliquer la version du régime qui a été introduite plus récemment dans la LAEC.

4.20. Apporter des corrections techniques aux lois du secteur

La modification successive des lois du secteur a entraîné la nécessité d'apporter certaines corrections techniques à celles-ci. Ces modifications peuvent par exemple clarifier certaines dispositions ou corriger des renvois erronés, des oublis évidents ou des problèmes de concordances. Il y a donc lieu d'apporter ces corrections techniques aux lois.

5- Autres options

Toutes les mesures présentées ci-haut nécessitent des modifications législatives qui, si présentées individuellement, représenteraient l'adoption de plusieurs projets de loi différents. L'option de présenter un projet de loi à caractère financier permet de regrouper les modifications législatives nécessaires au maintien d'un secteur financier efficace et adéquatement encadré sans multiplier les projets de loi.

6- Évaluation intégrée des incidences

La mise en œuvre des mesures proposées et décrites plus haut aura très peu d'incidences financières directes pour les consommateurs et les entreprises et individus oeuvrant dans le secteur financier. En vertu de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, une analyse d'impact réglementaire a été produite pour les mesures ayant des impacts financiers directs pour les assujettis visés par celles-ci, soit le Mouvement Desjardins (états financiers du Mouvement Desjardins) et des entreprises et individus actifs dans le domaine du courtage locatif commercial (encadrement du courtage locatif). Dans le cas du Mouvement Desjardins, les impacts sont favorables alors que pour les courtiers, il s'agit d'un coût d'encadrement additionnel similaire à d'autres assujettis à l'AMF.

De manière générale, l'ensemble des mesures a des impacts positifs à différents niveaux pour les consommateurs, l'économie et le développement du secteur financier en ce que celles-ci visent toutes à faire évoluer l'encadrement du secteur en fonction des besoins identifiés, dans une perspective de protection du public et d'allègement du fardeau réglementaire. Notamment, certaines mesures visent l'harmonisation avec les règles applicables aux entreprises faisant affaire hors Québec.

De plus, certaines mesures ont des impacts positifs directs sur la transparence et la gouvernance dans le secteur financier. Notamment, la création d'un conseil d'administration à l'AMF vient rehausser de façon importante la gouvernance de l'organisme, lequel ne dispose que d'une instance consultative actuellement. Quant à la mesure visant à simplifier les états financiers du Mouvement Desjardins, elle favorise la transparence et la compréhension des données financières du groupe coopératif. Aussi, les mesures 4.9 et 4.10 favorisent l'imputabilité des intervenants visés, une meilleure conformité des pratiques d'affaires et ainsi une meilleure protection du public.

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

Ont notamment été consultés dans la préparation des mesures proposées le ministère des Transports, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, l'AMF, l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec (OACIQ), le Mouvement Desjardins, le Bureau d'assurance du Canada et l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Il est souhaité que le projet de loi soit soumis au Conseil des ministres, pour décision, dans les meilleurs délais ou au plus tard le 3 novembre prochain. Il serait ensuite, sur décision favorable, déposé à l'Assemblée nationale pour adoption au cours de la prochaine session parlementaire.

9- Implications financières

Les mesures proposées n'ont pas d'implication financière directe pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

L'encadrement du secteur financier est relativement harmonisé à la grandeur du Canada. Aussi, plusieurs des modifications proposées ont pour effet de diminuer l'écart entre l'encadrement du Québec et celui des autres provinces. C'est le cas notamment des mesures touchant à l'assurance automobile des personnes utilisant leur véhicule personnel à des fins de livraison commerciale et de l'encadrement du courtage locatif commercial.

Le ministre des Finances,

ERIC GIRARD