

Commentaires d'Option consommateurs



Consultations prébudgétaires 2025

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC

Octobre 2024

Option consommateurs est une association à but non lucratif indépendante, qui a pour mission d'aider les consommateurs et de défendre leurs droits.

Aussi enregistrée comme organisme de bienfaisance, elle offre plusieurs services (information juridique, consultations budgétaires, séances d'information), fait des représentations auprès des décideurs et mène des actions collectives. Elle s'intéresse de près aux questions liées aux finances personnelles, aux pratiques commerciales, aux services financiers, à la protection de la vie privée, à l'énergie, à l'endettement et à l'accès à la justice.

Table des matières

Introduction.....	4
1. Application de la loi et accès à la justice.....	4
1.1. Renforcer les organismes d'application de la loi	4
1.2. Favoriser l'accès à la justice pour les consommateurs	5
2. Budget des consommateurs	7
2.1. Accès au logement et à la propriété	7
2.1.1. Prioriser la construction de logements abordables	7
2.1.2. Taux d'intérêt et structure hypothécaire	8
2.2. Renforcer le soutien aux ménages les plus vulnérables	8
2.3. Atténuer l'impact des hausses des tarifs en électricité	9
3. Droits des consommateurs	10
3.1. Encadrer la réduflation	10
3.2. Formules « Achetez maintenant, payez plus tard »	10
3.3. Commerçants numériques et intermédiaires en ligne	11
Sommaire des recommandations.....	12

Introduction

Dans le cadre des consultations prébudgétaires 2025, Option consommateurs présente trois grandes priorités d'action au gouvernement : le soutien au budget des consommateurs, le renforcement des droits des consommateurs et, finalement, le réinvestissement dans l'application de la loi et dans l'accès à la justice.

Pour aider les consommateurs à faire face à la hausse du coût de la vie, Option consommateurs propose une série de mesures visant à assurer un meilleur accès au logement, à bonifier certaines allocations gouvernementales et à atténuer l'impact de la hausse du coût de l'énergie (section 1). De plus, nous profitons des présentes consultations pour proposer diverses mesures pour renforcer les droits des consommateurs (section 2). Enfin, nous abordons l'importance d'investir dans notre système de justice afin de le rendre plus accessible pour les consommateurs et de permettre aux organismes de surveillance de l'application de la loi de mieux remplir leur mission (section 3).

1. Application de la loi et accès à la justice

1.1. Renforcer les organismes d'application de la loi

Même en se dotant d'un cadre juridique de protection du consommateur rigoureux, le Québec ne parviendra pas à protéger adéquatement les consommateurs si les organismes chargés d'appliquer ces lois manquent de ressources.

Les défis en protection du consommateur sont croissants. Le budget de 13,2 millions de dollars dont dispose l'Office de la protection du consommateur (OPC) pour remplir sa vaste mission¹, dont la réponse directe aux plaintes du public et la surveillance du respect de la loi pour l'ensemble des commerçants québécois, reste largement insuffisant et doit être augmenté. En outre, l'entrée en vigueur de la nouvelle mouture de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* confère à la Commission d'accès à l'information (CAI) des responsabilités accrues. Or, nous estimons que le financement de cet organisme, qui s'élève à 12,6

¹ OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR, *Rapport annuel de gestion 2022-2023*, Québec, 2023, p. 27.

millions de dollars pour l'exercice 2023-2024², reste encore insuffisant pour effectuer une surveillance adéquate des entreprises québécoises.

Investir dans les organismes chargés d'appliquer les lois a des retombées hautement positives sur le plan économique. Selon nos estimations, si les investissements dans le Bureau de la concurrence et de l'Office de la protection du consommateur étaient à la hauteur de ce qu'on trouve au Royaume-Uni, le bénéfice annuel potentiel pour la société québécoise se serait élevé à 613,6 millions de dollars en moyenne pour les années 2020 à 2023⁸. En proportion des dépenses publiques dans ces organismes, cela correspondrait à un ratio bénéfice-coût potentiel de 25,8 : 1 (pour chaque million investi dans le financement des organismes, la société économise 25,8 millions). Pour atteindre un tel ratio bénéfice-coût, les investissements combinés dans le Bureau de la concurrence et l'OPC devraient se rapprocher de 41,23 millions de dollars, soit un ajustement de 15,63 millions supplémentaires, à allouer aux deux organismes.

De surcroît, considérant les enjeux de concentration de l'industrie dans certains secteurs d'activités, tels que les banques, les télécommunications ou encore les épiciers, nous sommes d'avis que le Québec doit se doter de leviers pour effectuer une meilleure surveillance du marché. En effet, la concentration dans les marchés touche directement les consommateurs, qui peuvent se trouver à payer plus cher pour certains biens et services lorsque le nombre de joueurs dans un marché est limité. En ce sens, nous croyons que le Québec doit se positionner afin de mieux défendre les intérêts économiques des consommateurs en cas de concentration dans une industrie ou d'autres pratiques qui touchent le bon fonctionnement des marchés.

Pour ce faire, nous proposons l'instauration d'une équipe d'analyse et de surveillance économique au sein de l'OPC qui aurait comme mandat de surveiller et d'enquêter sur les enjeux de concentration des marchés et de hausse des prix. Cette équipe ferait partie intégrante de l'OPC et aurait une vocation principalement économique. Elle permettrait à l'OPC d'être à l'avant-garde en matière de protection des intérêts économiques des consommateurs et de signaler rapidement des enjeux au Bureau de la concurrence du Canada.

1.2. Favoriser l'accès à la justice pour les consommateurs

² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Budget de dépenses 2023-2024 : Crédits et dépenses des portefeuilles*, Québec, 2023, p. 4-9

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a consacré de nombreux efforts pour favoriser l'accès à la justice, notamment en intégrant les modes privés de règlement des différends (médiation et arbitrage) à la justice civile et en adoptant la *Loi visant à améliorer l'accès à la justice en bonifiant l'offre de services juridiques gratuits ou à coût modique*, qui permet aux avocats exerçant dans les OBNL de donner des conseils juridiques ou de faire de la représentation devant les tribunaux.

Cependant, la mise en œuvre de ces changements ne peut se faire correctement sans un financement adéquat du système de justice. Des fonds doivent être injectés pour assurer une meilleure rémunération du personnel judiciaire ainsi que des professionnels qui livrent les modes privés de règlement des litiges, tels que les arbitres et les médiateurs. L'augmentation des ressources judiciaires est nécessaire également pour améliorer la rapidité de traitement des affaires devant la division des petites créances de la Cour du Québec, tribunal de prédilection des affaires de consommation. À ce titre, nous soutenons la recommandation du Barreau du Québec, qui demande que le budget alloué à la justice passe de 1,1 % à 2,2 % du budget total du Québec³.

De même, il est indispensable de prévoir un soutien financier substantiel aux organismes de la société civile afin qu'ils puissent offrir aux consommateurs des services juridiques gratuitement ou à coût modique. En ce sens, bien que le gouvernement ait augmenté le financement du programme du SACAIS, force est de constater qu'une aide supplémentaire sera nécessaire pour assurer le maintien de nos services en plus d'attirer des employés et d'assurer leur rétention. Une subvention salariale permanente de 25 % permettrait à des organismes comme le nôtre de poursuivre leur mission.

³ <https://www.barreau.qc.ca/fr/nouvelle/avis-public/barreau-reclame-priorisation-justice/>

2. Budget des consommateurs

Pour aider les consommateurs à joindre les deux bouts, il est important que le gouvernement agisse rapidement sur trois axes : (1) le logement (2) la bonification des programmes d'allocations pour les personnes seules; et (3) l'énergie.

2.1. Accès au logement et à la propriété

Les difficultés croissantes d'accès à un logement abordable doivent inciter les gouvernements à adopter des mesures d'aide vigoureuses. À notre avis, afin de maintenir un budget équilibré, un consommateur ne devrait pas avoir à payer plus de 25 % de son revenu net pour un loyer. Or, selon Centraide, un ménage sur quatre à Montréal consacre plus de 30 % de ses revenus au coût du logement⁴. Cette réalité se reflète également à l'échelle provinciale, où une proportion similaire de ménages québécois alloue 30 % ou plus de leur revenu à ce poste budgétaire, d'après les données de Statistique Canada⁵.

Pour atténuer l'impact de cette crise sur les consommateurs, nous recommandons au gouvernement du Québec de mettre en œuvre une combinaison de mesures pour prioriser la construction de logements abordables, tels que les nouveaux logements sociaux et les nouvelles coopératives d'habitation de logements locatifs, et pour revoir la question du taux d'intérêt et de la structure hypothécaire.

2.1.1. Prioriser la construction de logements abordables

Lors de la mise à jour économique de novembre 2023, le gouvernement a annoncé la construction de 8 000 nouveaux logements sociaux et abordables sur 5 ans, avec une enveloppe de 1,8 milliard de dollars. Il s'agit d'un pas vers la bonne direction, mais selon nous d'autres mesures doivent être adoptées rapidement :

- Le gouvernement fédéral a supprimé la taxe d'accise sur les logements spécialement construits pour la location et sur les coopératives d'habitation destinées à la location à long terme. Nous invitons le gouvernement provincial à adopter une démarche similaire, en se concentrant uniquement sur les logements sociaux ou les OSBL

⁴ CENTRAIDE DU GRAND MONTRÉAL et FONDATION DU GRAND MONTRÉAL, *Signes vitaux du Grand Montréal : Logement du Grand Montréal*, rapport réalisé par l'Institut du Québec, 2022, p. 20.

⁵ Statistique Canada. « Pourcentage de ménages consacrant 30 % ou plus de leur revenu aux frais de logement selon le mode d'occupation, 2016 et 2021. » Le Quotidien, 21 septembre 2022. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/t004b-fra.htm>.

d'habitation. À cet égard, nous suggérons d'abolir la TVQ sur les nouvelles coopératives de logements locatifs et sur les constructions neuves de logements sociaux.

- En plus de l'élimination de la TVQ sur les nouvelles coopératives et les logements sociaux, nous recommandons au gouvernement de prioriser les projets de logements sociaux dans le cadre du Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ). Nous suggérons de favoriser la construction de projets tels que des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif (OSBL), afin que ces projets bénéficient du financement et des démarches accélérées du PHAQ.
- Nous croyons également pertinent de mettre en place un registre provincial des loyers. Un tel registre permettrait de lutter contre la hausse des loyers en donnant l'occasion au locataire de vérifier le loyer payé par les anciens locataires. Ceci serait particulièrement utile dans les situations où le propriétaire a omis d'inscrire ce renseignement au bail.
- Finalement, nous proposons au gouvernement de mettre sur pied un sommet en matière d'accès au logement et d'accès à la propriété. Ce sommet doit avoir pour objectif et vision de traiter cet enjeu comme étant une priorité nationale.

2.1.2. Taux d'intérêt et structure hypothécaire

En ce qui a trait au taux d'intérêt et à la structure hypothécaire, nous comprenons que le pouvoir de changement est au fédéral. Cependant, nous sommes d'avis que le gouvernement du Québec doit inviter le gouvernement fédéral à revoir les règles encadrant les prêts hypothécaires.

Nous sommes notamment en faveur de permettre aux ménages d'accéder à des prêts hypothécaires dont la durée couvre l'ensemble de la période d'amortissement, ce qui limiterait leur vulnérabilité face aux fluctuations du marché immobilier. De plus, nous soutenons l'assouplissement des conditions de remboursement anticipé, notamment en ce qui concerne les pénalités appliquées aux prêts fermés.

2.2. Renforcer le soutien aux ménages les plus vulnérables

Face à la hausse marquée du coût de la vie, les ménages à faible revenu se trouvent en grande difficulté pour subvenir à leurs besoins essentiels. La

situation économique actuelle exige des mesures ciblées pour assurer une protection adéquate à ces personnes, qui peinent à joindre les deux bouts. C'est dans ce contexte que nous formulons les recommandations suivantes pour renforcer le soutien aux ménages les plus démunis :

- Nous recommandons d'élargir l'accès au Programme allocation-logement aux personnes de moins de 50 ans, en élevant le plafond des revenus annuels admissibles et en intégrant son calcul dans la déclaration de revenus pour qu'elle soit versée automatiquement. Cette bonification permettrait de mieux répondre aux besoins croissants liés à la flambée des coûts du logement.
- Il nous apparaît également important que le gouvernement déploie une aide spécifique pour les personnes vivant seules. Nous proposons de hausser le revenu maximal admissible pour le crédit d'impôt pour la solidarité pour les personnes vivant seules et les familles monoparentales, puisqu'elles ne peuvent partager les coûts de logement ou d'épicerie pour faire des économies.
- Le crédit d'impôt pour soutien des aînés accorde aux personnes de 70 ans et plus un montant maximal de 2000\$ par personne ou 4000\$ pour un couple dont chacun des conjoints est âgé de 70 ans à la fin de l'année. Étant donné que cette mesure fiscale est remboursable, elle est spécifiquement accessible aux aînés à faible ou moyens revenus. Selon les données fiscales 2022 disponibles, 38.77% des aînés de 65 ans et plus qui ont rempli leurs déclarations d'impôt avaient gagné moins que 25 000\$. Par conséquent, nous recommandons au gouvernement d'élargir ce crédit d'impôt remboursable à toutes personnes ayant 65 ans ou encore d'octroyer un montant en fonction de l'âge dès 65 ans jusqu'à atteindre le montant maximum à 70 ans.

2.3. Atténuer l'impact des hausses des tarifs en électricité

Afin de limiter l'impact financier des hausses tarifaires en électricité sur les ménages québécois, le projet de loi 69 prévoit la création d'un programme d'aide financière, en instituant le Fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec⁶. Toutefois, ce programme gagnerait à adopter une approche plus progressive et ciblée.

⁶ Projet de loi n° 69, *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*, Québec, 2024, sec. II, art. 75

Nous recommandons la mise en place d'un mécanisme de crédit d'impôt spécifiquement destiné au secteur résidentiel, qui serait administré par le gouvernement. Ce programme permettrait d'utiliser les informations fiscales déjà disponibles pour offrir une aide financière directe et progressive, tout en favorisant une gestion plus responsable de la consommation énergétique. Les critères d'éligibilité pourraient notamment s'inspirer des seuils appliqués pour le crédit d'impôt pour la solidarité, garantissant ainsi une couverture adéquate pour les ménages les plus touchés par les hausses tarifaires.

3. Droits des consommateurs

Le droit de la consommation nécessite une modernisation afin de faire face au développement de nouveaux modèles d'affaires numériques et à l'émergence de nouvelles pratiques commerciales. Nous identifions ici quelques pistes de réforme qui nous apparaissent prioritaires.

3.1. Encadrer la réduflation

Nous saluons le récent projet de loi 72 du gouvernement du Québec, qui prévoit un renforcement des obligations d'affichage des prix dans le secteur alimentaire. Toutefois, nous estimons que la loi devrait également encadrer la « réduflation », qui est une source importante de confusion pour les consommateurs en épicerie. Cette pratique consiste à réduire subtilement la quantité d'un produit tout en conservant le même prix, de manière à camoufler une augmentation du coût du produit. L'ensemble des pratiques visant à dissimuler l'augmentation des prix ou à refiler des coûts supplémentaires aux consommateurs doivent être mieux encadrées, notamment en obligeant les entreprises à indiquer que la quantité d'un produit a été réduite.

3.2. Formules « Achetez maintenant, payez plus tard »

Les formules de financement « Achetez maintenant, payez plus tard » sont de plus en plus présentes au Québec. Ces formules, qui permettent d'étaler les paiements d'achats effectués en ligne, opèrent actuellement dans un flou juridique qui entraîne des risques pour les consommateurs.

Afin de mieux protéger les consommateurs face à ces nouveaux modèles d'affaires, nous proposons que l'encadrement des entreprises qui offrent des formules « Achetez maintenant, payez plus tard » soit revu dans la *Loi sur la*

protection du consommateur, notamment pour s'assurer que les entreprises qui offrent ce type de crédit aient l'obligation d'obtenir un permis, qu'elles aient à respecter les obligations relatives aux contrats de crédit et qu'elles soient assujetties à des obligations de rétrofacturation.

3.3. Commerçants numériques et intermédiaires en ligne

Bien que le Québec dispose d'un régime encadrant les achats faits par Internet, il peut être quasi impossible pour un consommateur de faire valoir la loi québécoise envers un commerçant en ligne situé à l'étranger. De plus, les normes québécoises sur les achats par Internet se montrent étonnamment complexes et imposent de courts délais aux consommateurs pour faire valoir leurs droits. Les méthodes de marketing numérique connues comme des « interfaces truquées », telles que les abonnements par défaut, ont gagné en ampleur les dernières années⁷. Devant l'évolution du marché numérique, nous invitons le gouvernement à réformer l'encadrement des contrats à distance afin de simplifier la loi, encadrer les « interfaces truquées » en ligne, et faciliter les recours des consommateurs.

La pandémie a également mis en exergue les problèmes soulevés par l'économie dite « de partage », dans laquelle des plateformes en ligne font le lien entre des consommateurs et des fournisseurs de services. Au regard des difficultés que rencontrent les consommateurs qui transigent sur ces plateformes, nous invitons le gouvernement à s'assurer que ces firmes multinationales respectent intégralement la *Loi sur la protection du consommateur*. Pour ce faire, nous proposons de préciser dans la loi qu'un intermédiaire en ligne est solidairement responsable de l'exécution conforme des contrats avec le prestataire de service final.

⁷ Un récent rapport de l'International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN) ayant recensé les sites et applications mobiles de centaines de commerçants indiquait que les trois quarts d'entre eux comportaient ce type d'interface. Voir : International Consumer Protection and Enforcement Network, *ICPEN Sweep finds majority of websites and mobile apps use dark patterns in the marketing of subscription services*, 9 juillet 2024, <https://icpen.org/news/1360>

Sommaire des recommandations

Application de la loi et accès à la justice :

- Augmenter le financement de l'Office de la protection du consommateur et de la Commission d'accès à l'information;
- Instaurer une équipe d'analyse et de surveillance économique au sein de l'Office de la protection du consommateur ayant pour mandat d'enquêter sur les enjeux de concentration des marchés et de hausse des prix;
- Faire passer le budget alloué à la justice de 1,1 % à 2,2 % du budget total du Québec;
- Investir davantage afin d'assurer une meilleure rémunération du personnel judiciaire ainsi que des professionnels qui y œuvrent, tels que les arbitres et les médiateurs ;
- Soutenir financièrement les organismes à but non lucratif offrant des services juridiques gratuitement ou à coût modique et instaurer une subvention salariale permanente de 25 % pour ces organismes.

Budget des consommateurs :

- Abolir la TVQ sur les nouvelles coopératives de logements locatifs et sur les constructions neuves de logements sociaux;
- Mettre de l'avant un plan d'urgence pour développer de nouveaux logements sociaux et pour entretenir les habitations à loyer modique;
- Mettre en place un registre provincial des loyers;
- Mettre sur pied un sommet en matière d'accès au logement et d'accès à la propriété;
- Élargir l'accès à l'allocation-logement aux personnes de 50 ans et moins;
- Hausser le revenu maximal du crédit d'impôt pour la solidarité pour les personnes seules et les familles monoparentales;

- **Mettre en place un mécanisme de crédit d'impôt spécifiquement destiné au secteur résidentiel en énergie afin d'atténuer l'impact des hausses des tarifs en électricité.**

Droits des consommateurs :

- **Encadrer la « réduflation » et les autres tactiques commerciales visant à camoufler une augmentation du coût du produit, notamment en obligeant les entreprises à indiquer sur les produits le fait que la quantité a été réduite;**
- **Renforcer l'encadrement des formules « Achetez maintenant, payez plus tard »;**
- **Revoir l'encadrement législatif des commerçants en ligne et inscrire dans la loi qu'un intermédiaire en ligne est solidairement responsable de l'exécution conforme des contrats avec le prestataire de service final;**