



La surveillance des systèmes nationaux de paiements de détail

COMMENTAIRES D'OPTION CONSOMMATEURS
PRÉSENTÉS AU MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA

Juin 2015

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Option consommateurs..... | iii |
| L'encadrement des systèmes de paiements de détail : position d'Option consommateurs..... | 4 |
| Des règles universelles et neutres technologiquement..... | 5 |
| Des paiements sécuritaires | 6 |
| Un partage des risques équitable | 7 |
| Un marché transparent..... | 8 |
| Liberté de choix des consommateurs | 10 |
| Des modes de paiement accessibles..... | 11 |
| Disponibilité et protection des fonds..... | 12 |
| Des recours crédibles et efficaces..... | 13 |
| Réponses aux questions formulées par le ministère des Finances..... | 15 |
| 4.1 Risques à aborder..... | 15 |
| 4.2 Périmètre de surveillance | 16 |
| 4.3 Mesures de surveillance et mise en œuvre | 16 |

Option consommateurs

MISSION

Option consommateurs est une association à but non lucratif qui a pour mission de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs et de veiller à ce qu'ils soient respectés.

HISTORIQUE

Issue du mouvement des associations coopératives d'économie familiale (ACEF), et plus particulièrement de l'ACEF de Montréal, Option consommateurs existe depuis 1983. En 1999, elle a regroupé ses activités avec l'Association des consommateurs du Québec (ACQ) qui existait depuis plus de 50 ans et accomplissait la même mission qu'Option consommateurs.

PRINCIPALES ACTIVITÉS

Option consommateurs aide les consommateurs qui vivent des difficultés, les reçoit en consultation budgétaire et donne des séances d'information sur le budget, l'endettement, le droit de la consommation et la protection de la vie privée. Nous effectuons aussi des visites gratuites chez des ménages à faible revenu afin d'améliorer l'efficacité énergétique de leur logement. Chaque année, nous réalisons des rapports de recherche sur des enjeux de consommation d'importance. Nous intervenons également auprès des décideurs et des médias pour dénoncer des situations inacceptables. Lorsque nécessaire, nous intentons des recours collectifs contre des commerçants.

MEMBERSHIP

Option consommateurs compte sur l'appui de nombreux membres qui soutiennent sa mission. Pour faire changer les choses, les actions d'Option consommateurs sont multiples : recherches, recours collectifs et pressions auprès des instances gouvernementales et des entreprises.

Option consommateurs déplore depuis plusieurs années l'absence d'un cadre juridique contraignant et général pour tous les systèmes nationaux de paiement. Nous accueillons donc favorablement la présente consultation qui, espérons-le, contribuera à établir des normes permettant de mieux protéger les consommateurs canadiens.

La première partie de ce document expose la position d'Option consommateurs en matière d'encadrement des systèmes de paiement. Nous référerons largement à cet exposé dans la seconde partie, où nous répondons brièvement aux questions figurant dans le document de consultation du ministère.

L'encadrement des systèmes de paiements de détail : position d'Option consommateurs

Option consommateurs estime que l'établissement d'un cadre législatif couvrant tous les systèmes nationaux de paiement de détail permettra à la fois de protéger adéquatement les consommateurs, de favoriser le développement technologique et de promouvoir la concurrence entre les fournisseurs de services de paiement. En ceci, nous n'opposons pas l'innovation et la protection des usagers; au contraire, nous estimons que ces deux intérêts peuvent se concilier de manière gagnant-gagnant.

Nous souhaitons que l'élaboration de ce cadre législatif repose sur un petit nombre de principes fondamentaux qui ont été dégagés, pour la plupart, il y a plus de dix ans, dans le cadre de l'Initiative canadienne des consommateurs¹. Ces principes sont :

- **universalité** : la plus grande variété de technologies de paiement devrait être visée par le cadre juridique;
- **neutralité** : toutes les technologies devraient être encadrées par des règles similaires;
- **sécurité** : les technologies de paiement devraient être sécuritaires à tous égards;
- **imputabilité** : le risque devrait être encouru par la partie qui le crée;
- **transparence** : les règles, les rôles et les prix devraient être clairs pour tous;
- **liberté de choix** : les débiteurs devraient pouvoir choisir le mode de paiement qu'ils préfèrent;
- **accessibilité** : des modes de paiement abordables et efficaces devraient être accessibles à tous²;
- **applicabilité** : les consommateurs devraient pouvoir mettre en œuvre aisément les règles.

Aucun de ces principes ne devrait être absolu; ceux-ci devraient plutôt s'appliquer de manière concurrente pour traiter les situations. Une instance publique représentant les intérêts des

¹ L'Initiative canadienne des consommateurs (ICC) était une instance réunissant les plus grandes associations de consommateurs au Canada : Centre pour la défense de l'intérêt public, Conseil des consommateurs du Canada, Option consommateurs et Union des consommateurs. Pour un examen plus détaillé de ces principes, nous référons à la présentation de l'ICC en réponse à la consultation sur l'Examen de 2006 de la législation du secteur financier du ministère des Finances Canada : http://www.fin.gc.ca/consultresp/06rev_42-fra.asp

² Nous avons ajouté ce principe à ceux que l'ICC énonçait en 2005.

consommateurs devrait être investie d'un pouvoir règlementaire pour en fixer des modalités d'application plus précises, le cas échéant.

Dans les pages qui suivent, nous soulignerons, à la lumière de ces principes, quelques enjeux que nous avons identifiés dans nos contacts avec les consommateurs et dans nos travaux de recherche. Bien entendu, la revue de ces quelques enjeux ne prétend à aucune exhaustivité.

Des règles universelles et neutres technologiquement

Le problème est bien connu. Au Canada, les modes de paiement sont encadrés par des règles *ad hoc* disparates qui ne protègent pas suffisamment les consommateurs. Ces normes varient selon la technologie de paiement utilisée et les acteurs impliqués.

Les règles de l'Association canadienne des paiements s'appliquent lorsque des transferts de fonds ont lieu entre deux institutions financières. En matière de cartes de paiement, les règles des réseaux Interac, Visa ou MasterCard s'appliquent dès lors qu'une opération y transige. Dans certains cas, des codes volontaires régissent certains types d'opérations : c'est le cas des opérations par carte de débit avec NIP, couvertes par le Code de pratique canadien des services de cartes de débit. Dans d'autres cas, des normes inscrites dans des lois provinciales, par exemple en matière de cartes de crédit ou de cartes prépayées, peuvent trouver application. Dernièrement, le Règlement sur les produits de paiement prépayés³ a ajouté à ce corpus kafkaïen, en régissant les cartes prépayées utilisant les réseaux Visa et MasterCard.

Cette approche *ad hoc* donne des résultats juridiques incohérents qui peuvent avoir des conséquences potentiellement injustes pour les consommateurs. Le cas des avances de fonds, que nous avons étudié en 2006, en donne une illustration éloquent⁴. Par exemple, un consommateur, au Québec, qui glisse sa carte de débit dans un guichet automatique pour en retirer des espèces n'est protégé contre la fraude que par le Code de pratique canadien des services de cartes de débit, un code volontaire dont le respect repose sur le bon vouloir de l'émetteur de sa carte. S'il glisse plutôt sa carte de crédit dans ce même guichet, il pourra alors bénéficier de la protection contre la fraude prévue à la Loi sur la protection du consommateur⁵, impérative pour les commerçants. Deux opérations essentiellement similaires, avec des risques semblables, qui emportent pourtant des protections juridiques complètement différentes.

Déjà inepte au regard des cartes de paiement, le droit apparaît carrément suranné face à la prolifération actuelle des acteurs et des technologies de paiement. De plus en plus, les consommateurs se voient offrir de payer avec leur appareil mobile, selon différentes formules qu'on regroupe sous le vocable de « paiements mobiles ». Les cryptomonnaies, dont le bitcoin est la plus connue, continuent de gagner des adeptes⁶. Plusieurs nouveaux joueurs font

³ DORS/2013-209

⁴ Jacques ST AMANT, *Confusion et vétusté: le régime canadien des avances de fonds sur carte de crédit*, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par Option consommateurs, 2006

⁵ C'est du moins la situation qui prévaut au Québec. Voir : *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., ch. P-40.1, art. 123 et 124

⁶ Encore ici, plusieurs formules existent. Certaines, telles que le Amazon Coin, sont émises par des entreprises pour l'achat de biens. D'autres, telles que le bitcoin, sont dépourvues d'émetteur central. Parfois, ces instruments sont

également leur entrée dans l'univers des paiements : aux côtés de PayPal, on trouve désormais des géants tels que Google, Apple, ou encore des entreprises de télécommunications.

Une grande incertitude juridique plane sur tous ces acteurs et sur les produits qu'ils offrent – ce qui multiplie d'autant les risques pour les consommateurs. Dans bien des cas, des acteurs échappent à toute réglementation; dans d'autres, la qualification juridique des moyens de paiement qu'ils offrent s'avère pour le moins hasardeuse. Par exemple, une application mobile pourrait-elle être régie par les dispositions sur les cartes prépayées? Par les règles de téléphonie cellulaire? Ou simplement par le contrat du fournisseur de service?

Dans ce contexte, Option consommateurs estime que des règles universelles et technologiquement neutres devraient encadrer tous les modes de paiements au Canada. La plus grande variété de technologies de paiement devrait être visée. Des règles équitables et harmonisées devraient s'appliquer peu importe la technologie précise utilisée, surtout lorsque les technologies portent des risques semblables aux yeux du consommateur. Pour survivre à l'épreuve du temps, le cadre envisagé devrait aussi prévoir des principes d'application générale, qui pourront s'adapter efficacement aux nouvelles technologies qui ne manqueront pas d'émerger.

Des paiements sécuritaires

Les infrastructures de paiement devraient offrir de hautes garanties de sécurité contre les pirates et autres fraudeurs. De même, les fournisseurs de service de paiement ne devraient pas recueillir plus de renseignements personnels que nécessaire pour effectuer un paiement et, surtout, ne pas chercher à monétiser leurs renseignements personnels.

Des efforts restent à faire pour atteindre ces objectifs. On sait, par exemple, que les technologies utilisées pour authentifier les consommateurs dans le cadre de paiements par carte demeurent relativement faciles à copier pour les pirates. Rien ne garantit par ailleurs que de nouvelles technologies, telles que les paiements mobiles, sont plus sécuritaires : on a ainsi souvent souligné les risques de détournement des données transférées par la communication en champ proche. Le recours à la biométrie⁷ pour identifier les consommateurs n'apparaît pas, non plus, comme une solution efficace; ces identifiants ne sont pas en soi secrets et ne peuvent être remplacés lorsqu'ils sont compromis⁸.

En outre, la sécurité est bien plus qu'une affaire de compromission des données. Les nouvelles technologies de paiement offrent l'occasion aux entreprises de recueillir et conserver une

transférables entre les consommateurs. Certains sont aussi convertibles, c'est-à-dire qu'ils peuvent être échangés contre une monnaie ayant cours légal.

⁷ La société Apple, par exemple, offre le système Touch ID sur ses appareils mobiles, qui permet d'identifier les consommateurs à l'aide de leurs empreintes digitales.

⁸ Ainsi, une personne dont les empreintes sont copiées par un fraudeur ne peut évidemment pas changer ses empreintes, comme elle pourrait le faire pour un mot de passe. Pour plus de développements sur ces questions, voir : Jacques ST AMANT, *Le défi de l'identification des consommateurs dans le cadre des nouveaux mécanismes de paiement électronique*, rapport présenté au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada par Option consommateurs, 2006

multitude de renseignements personnels sur leurs utilisateurs. Par exemple, le paiement mobile au point de vente permet d'en savoir bien plus long sur les finances ou les habitudes d'achat des consommateurs que les modes de paiement traditionnels. Cela offre notamment aux commerçants la possibilité d'utiliser ces informations pour faire de la publicité ciblée, ce que les consommateurs ignorent généralement⁹.

À l'ère du Big Data, s'acheter un café ou payer son épicerie sera-t-il synonyme de révéler sa vie privée? Rien dans la loi n'empêche actuellement une entreprise d'utiliser les renseignements personnels des consommateurs à des fins secondaires de marketing, pourvu qu'elle ait obtenu un consentement valable pour ce faire. On peut ici sérieusement s'inquiéter que les entreprises profitent des services qu'elles offrent pour effectuer une collecte excessive des renseignements personnels de leurs clients; outre les atteintes à la vie privée, cela expose également les consommateurs à de plus grands risques de vol d'identité.

Compte tenu de ces préoccupations, nous estimons nécessaire qu'un cadre des paiements au Canada porte une attention particulière à la collecte et à l'utilisation qui sera faite des renseignements personnels des utilisateurs des divers modes de paiement – que ces modes de paiements soient sans frais ou non. Cela nous apparaît d'autant plus important que les dernières années dressent un portrait bien sombre du respect par les entreprises technologiques des lois en matière de protection de la vie privée¹⁰.

Un partage des risques équitable

Fraude, vol d'identité, perte de fonds, transaction erronée... Payer comporte bien des risques pour le consommateur. Nous estimons que les consommateurs ne devraient pas porter la responsabilité de risques qu'ils n'ont pas créés. Ces risques devraient plutôt être assumés par la partie qui les crée, c'est-à-dire le fournisseur de services qui possède le contrôle de la technologie de paiement et qui dispose des moyens d'enquête.

Or, trop souvent, nous constatons que les conventions des fournisseurs de service de paiement transfèrent l'essentiel des risques sur les consommateurs. Par exemple, en matière de carte de débit, les modalités d'utilisation prévues aux contrats bancaires imposent une myriade d'obligations aux consommateurs, tout en excluant généralement la responsabilité des institutions financières en cas de défaut de sécurité. Le plus souvent, ces contrats ne reprennent que bien inexactement les termes pourtant déjà édulcorés du Code de pratique canadien des services de cartes de débit en matière de partage des responsabilités¹¹.

⁹ FEDERAL TRADE COMMISSION, *Paper, Plastic... or Mobile? An FTC Workshop on Mobile Payments*, 2013

¹⁰ On verra à cet égard diverses conclusions rendues par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada concernant des géants des technologies ou des télécommunications. Par exemple : *Apple est sommée de fournir davantage de précisions sur l'utilisation et la communication des identifiants uniques d'appareils aux fins de la publicité ciblée*, Rapport de conclusions en vertu de la LPRPDE no 2013-017, 20 novembre 2013 (CPVP); *L'utilisation par Google de renseignements sensibles sur l'état de santé aux fins de l'affichage de publicités ciblées soulève des préoccupations en matière de vie privée*, Rapport des conclusions en vertu de la LPRPDE no 2014-001, 14 janvier 2014 (CPVP)

¹¹ Jacques ST AMANT, *La triste histoire d'un code condamné : Les déboires de la mise en œuvre du Code de pratique des services de cartes de débit*, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par Option consommateurs, 2005; Karine ROBILLARD et Alexandre PLOURDE, *Carte de débit virtuelle : Les consommateurs sont-*

La conséquence est bien simple : s'il survient une fraude ou qu'un quelconque risque se matérialise, on pourra faire supporter au consommateur toutes les pertes encourues. Alors que ce ne sont pas les consommateurs qui déterminent les paramètres de sécurité des instruments qu'ils utilisent, ils doivent pourtant en supporter les défaillances. Cette situation, de surcroît, n'incite guère les fournisseurs à développer des mesures de sécurité plus poussées, puisqu'ils peuvent mitiger contractuellement les risques de leurs produits.

Actuellement, la loi ne fait obstacle à ces dispositions contractuelles qu'en quelques rares circonstances, principalement en matière de cartes de crédit. Ainsi, au Québec, la Loi sur la protection du consommateur prévoit depuis 1978 que le consommateur ne peut être tenu responsable d'une dette découlant de la perte ou du vol de sa carte de crédit après qu'il ait avisé son émetteur de cette perte ou de ce vol; même s'il omet de donner un tel avis, sa responsabilité maximale ne peut dépasser 50 \$¹².

Option consommateurs souhaite que des règles claires et impératives sur le partage des risques soient inscrites dans un régime général sur les paiements. Toute compromission d'un instrument de paiement électronique devrait faire l'objet de la protection accordée au consommateur, sans se limiter aux cas limitatifs de « perte » ou de « vol » qu'on trouve actuellement dans certains instruments normatifs. En effet, dans plusieurs cas, le détournement d'un instrument de paiement peut demeurer inconnu d'un consommateur, par exemple si les données de son appareil mobile sont colligées à son insu. Celui-ci ne devrait pas en être pénalisé d'aucune façon.

Un marché transparent

Le paysage canadien des paiements est marqué par une asymétrie informationnelle chronique. Les consommateurs connaissent mal les règles applicables, le fonctionnement, les coûts et les avantages comparatifs des modes de paiement qu'ils utilisent. Pire, ils confondent parfois les modes de paiement : par exemple, l'arrivée du réseau Visa dans le marché canadien des cartes de débit a semé de la confusion autant chez les commerçants que les consommateurs, alors qu'on associe généralement ce réseau de paiement aux cartes de crédit¹³. Bref, les consommateurs n'ont généralement pas toute l'information nécessaire pour faire des choix éclairés.

En matière de cartes de paiement, par exemple, la plupart des consommateurs croient souvent avoir les mêmes droits et les mêmes obligations lorsqu'ils utilisent une carte prépayée, une carte de débit ou une carte de crédit¹⁴. Après tout, pourquoi des instruments de paiement si semblables emporteraient-ils des règles différentes?

ils bien protégés?, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par Option consommateurs, 2014

¹² Voir : *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., ch. P-40.1, art. 123 et 124

¹³ Karine ROBILLARD et Alexandre PLOURDE, *Carte de débit virtuelle : Les consommateurs sont-ils bien protégés?*, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par Option consommateurs, 2014

¹⁴ C'est du moins ce que nous avons constaté dans notre recherche *Carte de débit virtuelle : Les consommateurs sont-ils bien protégés?*, précitée. Par exemple, des consommateurs nous ont dit que lorsqu'ils avaient reçu une carte de

Les coûts réels d'un produit financier peuvent également être bien difficiles à déterminer pour les consommateurs. Une multiplicité de types de frais peut s'appliquer aux instruments de paiement, directement ou indirectement¹⁵. De plus, la situation est complexifiée lorsque le fournisseur de service adjoint à un instrument de paiement d'autres incitatifs. Par exemple, plusieurs émetteurs de cartes de crédit offrent, afin d'attirer les consommateurs, des taux préférentiels, des congés d'intérêts ou des programmes de fidélisation qui ne sont pas toujours avantageux pour les consommateurs¹⁶.

Les représentations et les publicités des acteurs du système financier n'ont souvent rien pour éclairer davantage les consommateurs. Souhaitant gagner la confiance des utilisateurs, ils leur laissent souvent entendre que leurs services sont sécuritaires, sans danger, et qu'ils offrent de généreuses protections. Ainsi, à titre d'illustration, le réseau Visa annonce des politiques appelées « Responsabilité zéro » et « e-promesse », qui promettent au consommateur qu'il ne sera pas retenu responsable de toute fraude, ou qu'il pourra faire valoir un droit de rétrofacturation auprès de son émetteur en cas de différend avec un commerçant. Or, un examen minutieux des petits caractères dans ces publicités, des contrats bancaires et du cadre juridique applicable révèle que ces représentations ont parfois une portée bien plus limitée que ce qu'il n'y paraît à première vue, et que les protections dont on fait l'éloge sont essentiellement laissées à la discrétion de l'émetteur d'une carte¹⁷.

Cela est d'autant plus préoccupant que certaines de nos recherches indiquent que les consommateurs manifestent une grande confiance envers les réseaux de paiement et les institutions financières¹⁸. Ils croient que ces grandes corporations leur offrent un niveau de protection élevé. On ne peut d'ailleurs faire le reproche aux consommateurs de croire sur parole leurs assertions : pour connaître le fin mot de l'histoire, pour connaître leurs véritables droits et obligations, ils devraient lire – et comprendre – de soporifiques conventions bancaires qui régissent l'utilisation de leurs cartes. On ne s'étonnera guère que les consommateurs se montrent bien peu enthousiastes à faire ces lectures, comme c'est le cas en général pour tous les contrats d'adhésion.

Dans un tel contexte, Option consommateurs estime qu'un marché transparent quant à tous ses aspects est nécessaire pour prévenir l'exploitation des consommateurs et faire véritablement jouer les forces de la concurrence. Cela implique d'abord que les consommateurs aient toute l'information pour effectuer des choix éclairés, et que cette information leur soit présentée clairement. Cela implique aussi que les règles, les normes et les protocoles qui gouvernent les systèmes de paiement soient publics. En l'absence d'une telle transparence, le marché connaît forcément des dysfonctionnements et les consommateurs risquent de ne pas opter pour les meilleurs outils qui s'offrent à eux.

débit virtuelle portant un logo Visa, ils croyaient qu'on leur avait envoyé une carte de crédit. Il s'agit en fait d'une carte de débit pouvant transiger via le réseau Visa pour des achats à distance.

¹⁵ Nous aborderons plus en détail la question de ces frais à la section « Des modes de paiement accessibles »

¹⁶ Elise THÉRIAULT, *Les cartes de crédit : de nouvelles solutions afin de mieux protéger les consommateurs*, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par Option consommateurs, 2009

¹⁷ Karine ROBILLARD et Alexandre PLOURDE, *Carte de débit virtuelle : Les consommateurs sont-ils bien protégés?*, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par Option consommateurs, 2014

¹⁸ *Id.*

Liberté de choix des consommateurs

Une saine concurrence dans le marché des paiements implique également que les débiteurs devraient pouvoir choisir le mode de paiement qu'ils préfèrent sans en être pénalisés. Souvent, les consommateurs canadiens se montrent enthousiastes à adopter des modes de paiement qu'ils estiment pratiques et efficaces : la carte de débit virtuelle, PayPal ou les paiements mobiles en sont de bons exemples. Cependant, ils font souvent face à des obstacles excessifs dans le choix des modes de paiement.

Parfois, des commerçants leur imposent des modes de paiements. Pour réserver un hôtel, par exemple, on exigera du consommateur qu'il paie avec une carte de crédit. D'autres fois, des commerçants surfacturent les consommateurs pour l'utilisation de certains modes de paiement. Option consommateurs reçoit ainsi un volume d'appels considérable de consommateurs qui rapportent s'être vus imposer une surcharge pour utiliser une carte de débit ou une carte de crédit chez un commerçant local.

Au regard de ces pratiques, le droit paraît bien mal adapté. Encore aujourd'hui, la règle veut que le créancier puisse choisir le mode de paiement par lequel il souhaite être payé. L'article 8 de la Loi sur la monnaie prévoit ainsi que seuls les pièces et les billets ont un caractère libératoire, c'est-à-dire qu'un créancier pourrait théoriquement refuser d'être payé avec une autre forme de monnaie. Manifestement, ces règles sont désuètes et devraient être remplacées par un régime en vertu duquel les modes de paiements offrant des garanties adéquates auraient aussi un caractère libératoire¹⁹.

À l'égard des surcharges, le droit applicable est inégal au Canada et demeure encore ici perfectible. Dans certaines provinces, les normes sur les fausses représentations peuvent parfois apporter quelque secours aux consommateurs²⁰. De même, les règles des réseaux Visa et MasterCard interdisent ces pratiques; cependant, ces règles ne peuvent être invoquées par les consommateurs devant les tribunaux.

Face à ces problèmes, Option consommateurs estime que des règles garantissant la plus grande liberté de choix possible des consommateurs devraient être mises en œuvre. Bien entendu, les commerçants peuvent avoir des raisons légitimes d'accepter ou de refuser certains modes de paiement, le coût de certains d'entre eux n'étant pas la moindre. Toutefois, il nous apparaît nécessaire de rééquilibrer le rapport de force envers les débiteurs dans la mesure du possible.

¹⁹ Pour plus de développements sur ces questions, nous référons à : Jacques ST AMANT, *Le cadre juridique des paiements électroniques au Canada: quand Fortune se fait virtuelle*, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par Option consommateurs, 2002, p. 20-33

²⁰ On pensera ici à l'article 224 c) de la Loi sur la protection du consommateur, au Québec, qui exige que le commerçant inclue toutes les composantes dans les prix qu'il annonce.

Des modes de paiement accessibles

Nous croyons que des instruments de paiement efficaces et permettant de faire toutes les transactions courantes, autant à distance qu'à un point de vente, devraient être accessibles à tous les consommateurs. Pour ce faire, ces instruments devraient être offerts à coût nul ou abordable et ne pas comporter de barrières d'accès indues, qu'elles soient d'ordre institutionnel ou technologique. Cela s'avère particulièrement important à l'égard des consommateurs à faible revenu.

La tarification de l'acte de paiement et, plus largement, de l'utilisation de certains services financiers, va grandissante. Pour effectuer un paiement ou obtenir des espèces, une multitude de frais peuvent être imposés aux consommateurs : frais d'utilisation, frais pour les forfaits bancaires²¹, frais de commodité²², frais pour obtenir un relevé papier, frais d'inactivité au compte, etc. Pour certains modes de paiement, on trouve des types de frais *sui generis*, par exemple en matière de cartes prépayées : frais d'activation, frais de recharge et même... frais pour obtenir le soutien du service à la clientèle. En matière de lettres de change, des frais copieux peuvent être imposés aux consommateurs lorsqu'ils émettent un chèque sans provision. Bref, fort souvent, les consommateurs doivent payer pour payer.

Option consommateurs estime que les frais applicables aux divers modes de paiement devraient être abordables afin que les consommateurs y aient accès sans contrainte. Considérant la hausse inexorable des frais bancaires au Canada, nous croyons que de simples obligations d'information sont insuffisantes : ces frais devraient être plafonnés afin d'en limiter les coûts pour les consommateurs. Dans le cas de frais punitifs imposés à un consommateur, par exemple à la suite de l'émission d'un chèque sans provision, un avis préalable et un délai de grâce devraient de même lui être donnés afin qu'il puisse remédier à son défaut.

Par ailleurs, encore de nombreux Canadiens, par choix ou par contrainte, n'ont pas de compte dans une institution de dépôt²³. Pour ces marginaux, l'utilisation de certains modes de paiement, tels que le chèque ou la carte de débit, devient bien entendu fort complexe. La plupart doit se tourner vers des instruments de paiement tels que la carte prépayée, pour laquelle les frais applicables peuvent être très élevés.

Or, nous croyons qu'il n'y a aucune raison que ces personnes soient pénalisées parce qu'elles ne détiennent pas de compte bancaire. Considérant les moyens technologiques existants aujourd'hui, la non bancarisation ne devrait pas être un motif d'exclusion ou d'exploitation des consommateurs; les paiements mobiles, par exemple, devraient pouvoir offrir des solutions de

²¹ Ces frais peuvent être augmentés indirectement en haussant le solde minimum pour obtenir un compte gratuit.

²² Ces frais sont applicables lors d'un retrait au guichet automatique d'une institution financière dont le consommateur n'est pas client.

²³ En effet, même si des efforts ont été consentis au cours des dernières années pour favoriser l'accès aux services bancaires, notamment par l'adoption de l'article 448.1 de la Loi sur les banques, il subsisterait de nombreux consommateurs non bancarisés au Canada. Par exemple, ce pourra être le cas dans certaines régions où seules des coopératives de crédit exercent à titre d'institutions de dépôt, lesquelles ne sont pas assujetties à l'article 448.1 de la Loi sur les banques. En fait, selon les chiffres avancés par le Groupe de travail sur l'examen du système de paiement, on compterait plus d'un million d'adultes au Canada qui ne détiennent pas de compte dans une institution financière acceptant les dépôts. Voir : GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DU SYSTÈME DE PAIEMENT, *Document d'orientation A : Malaise parmi les usagers*, 2011, p. 10

paiement à des coûts au moins aussi abordables que ceux qu'on pourrait espérer obtenir pour des services fournis par une institution financière. D'ailleurs, plusieurs sociétés de par le monde parviennent à offrir de telles solutions de paiement²⁴.

Les consommateurs ne devraient pas, non plus, être pénalisés du fait de leur manque d'accès aux nouvelles technologies. Ces difficultés peuvent être de nombreux ordres. D'une part, le déficit de littératie numérique, particulièrement chez les aînés, peut rendre impossible l'adoption de nouveaux instruments de paiements nécessitant des connaissances informatiques avancées. D'autre part, les consommateurs ne devraient pas non plus être indûment désavantagés par les carences de connectivité de la région dans laquelle ils habitent; on devrait s'assurer qu'ils peuvent toujours effectuer leurs transactions sans écueil, notamment en maintenant des services bancaires traditionnels dans ces régions. En somme, la fracture numérique ne devrait pas être un motif d'exploitation des consommateurs.

Disponibilité et protection des fonds

Les consommateurs devraient avoir accès rapidement à leurs fonds sans que des délais indus les privent de leur argent. L'épargne des consommateurs devrait aussi faire l'objet de certaines protections : celle-ci ne devrait pas être appropriée par leur institution financière sans préavis, et on devrait envisager d'étendre la protection financière à l'égard de sommes déposées dans certains instruments de paiements non couverts par la Société d'assurance-dépôts du Canada.

À l'ère technologique, la lenteur de certains transferts de fonds, tels que les paiements par chèque, est difficilement compréhensible. Des institutions financières peuvent établir de longues périodes de « gel » de ces fonds, empêchant les consommateurs d'y avoir accès. Option consommateurs croit que des règles impératives quant aux délais de mise à disposition des fonds devraient être adoptées. Si nécessaire, les systèmes utilisés pour transférer des fonds devraient aussi être mis à jour afin d'accroître leur efficacité.

Dans le cadre de nos activités, nous constatons aussi que plusieurs institutions de dépôt procèdent à la compensation légale entre les dépôts de leurs clients et les dettes qu'ils peuvent avoir envers elles, sans aucun préavis. Cela s'avère particulièrement préjudiciable dans le cas où les sommes déposées dans le compte sont insaisissables au sens de la loi, par exemple lorsqu'elles proviennent de l'aide sociale. Option consommateurs estime qu'un préavis devrait obligatoirement être donné à un consommateur avant d'effectuer la compensation dans son compte. Dans le cadre de la réforme du cadre des paiements, nous croyons également que la possibilité de mettre en œuvre des mécanismes visant à mieux protéger les sommes insaisissables devrait être étudiée.

La Société d'assurance-dépôts du Canada assure, jusqu'à un certain seuil, l'épargne des Canadiens dans l'éventualité où leur institution financière déclarerait faillite. Toutefois, tous les types d'épargne ne sont pas assurés; les montants déposés sur certaines cartes prépayées, entre autres, sont exclus de cette couverture. Plusieurs consommateurs nous ont rapporté avoir

²⁴ Plusieurs auteurs citent fréquemment comme exemple le Kenya à ce chapitre, où les paiements mobiles sont largement répandus.

acheté une carte prépayée d'un commerçant qui a ensuite déclaré faillite avant qu'ils n'aient pu dépenser les sommes qui y étaient déposées. La réponse, dans ces cas, est d'une désolante platitude : puisqu'il n'y a pas d'assurance pour ces fonds, le seul recours pour le consommateur reste de s'inscrire à la faillite du commerçant. Bien souvent, cette démarche restera vaine. Dans un tel contexte, nous suggérons que la possibilité de mieux protéger les sommes déposées dans certains instruments de paiement sans assurance soit également étudiée.

Des recours crédibles et efficaces

Les meilleures lois sont inutiles si les consommateurs ne peuvent les faire valoir. Un cadre des systèmes de paiement de détail devrait être contraignant pour les entreprises et contraignable par les consommateurs. Ces derniers doivent être en mesure de porter plainte et disposer de recours qui leur permettront de mettre en œuvre rapidement et efficacement ces lois.

Il est de bon ton, chez nombre d'acteurs du marché des paiements, de considérer que l'approche volontariste est la plus efficace pour faire face aux défis que pose l'encadrement des paiements au Canada. Après tout, affirme-t-on, les technologies évoluent si vite que le lourd processus législatif ne pourra manifestement pas suivre la cadence. En somme, on postule que le droit sera caduc avant même d'être mis en vigueur.

On comprendra que c'est là un argumentaire qui souffre de bien des faiblesses. D'abord, qui dit approche volontaire dit mesures non contraignantes. Notre expérience démontre, à cet égard, que les institutions financières n'incorporent généralement pas, dans leurs contrats, des termes aussi généreux que ceux qu'on trouve dans les codes volontaires²⁵. Dans le meilleur des cas, les codes volontaires servent d'inspiration dans la rédaction de ces contrats, mais les institutions financières prennent soin d'y ajouter nombre de clauses défensives ou carrément léonines. Les consommateurs, quant à eux, ne seront pas en mesure d'invoquer ces codes et devront se rabattre sur les termes désavantageux de leur contrat bancaire.

Ensuite, il est faux de prétendre que les lois ne peuvent encadrer adéquatement les systèmes de paiement au Canada. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, l'adoption d'une législation universelle et neutre technologiquement résoudrait élégamment ce problème. Des règlements plus spécifiques pourraient ensuite être adoptés, sous la gouverne d'une instance publique représentant les intérêts des consommateurs. Rappelons par ailleurs que nombre d'États de par le monde ont été en mesure d'adopter des cadres législatifs – ou du moins contraignants – en matière de paiements, et que ceux-ci se sont avérés satisfaisants. Par exemple, aux États-Unis, le *Electronic Fund Transfer Act* prévoit un cadre général des paiements électroniques. Le Royaume-Uni et l'Australie, entre autres, prévoient également des régimes inspirants.

Option consommateurs estime donc que l'approche législative est non seulement réaliste, mais qu'elle est de surcroît supérieure à l'adoption de codes volontaires. Selon nous, ce régime

²⁵ C'est notamment le cas pour le Code de pratique des services de cartes de débit. Voir : Jacques ST AMANT, *La triste histoire d'un code condamné : Les déboires de la mise en œuvre du Code de pratique des services de cartes de débit*, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par Option consommateurs, 2005; Karine ROBILLARD et Alexandre PLOURDE, *Carte de débit virtuelle : Les consommateurs sont-ils bien protégés?*, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par Option consommateurs, 2014

législatif devrait faire en sorte que les consommateurs puissent être en mesure de porter plainte auprès d'une instance qui traitera leur demande dans des délais acceptables et qui pourra sanctionner les contrevenants. Ils doivent également être en mesure d'invoquer les règles applicables devant les tribunaux. De même, pour aider les consommateurs à faire valoir leurs droits, des solutions créatives et équitables devraient être instaurées, tels que le recours en rétrofacturation.

Le cadre juridique actuel est, évidemment, bien loin de répondre à ces exigences. Nombre de normes qu'on y trouve ne peuvent tout simplement pas être invoquées devant les tribunaux par les consommateurs, car elles sont considérées comme des contrats liant des tiers-parties : c'est notamment le cas des règles de l'Association canadienne des paiements ou encore des règles des différents réseaux Interac, Visa ou MasterCard.

Même lorsque des normes peuvent être invoquées par les consommateurs, des problèmes de mise en œuvre sont fréquents. Option consommateurs reçoit ainsi un nombre important d'appels de consommateurs qui affirment avoir un différend avec un commerçant en ligne et qui ne sont pas en mesure de mettre en œuvre la rétrofacturation prévue, au Québec, dans la Loi sur la protection du consommateur²⁶. Le plus souvent, ces consommateurs ont fait leur achat auprès d'un commerçant situé à l'étranger qui ne leur a pas livré le bien commandé, ou qui effectue périodiquement des ponctions sur leur compte de carte de crédit depuis qu'il en a obtenu le numéro. Souvent, ces commerçants s'avèrent injoignables ou intraitables.

Malgré que ces consommateurs aient un droit légitime de faire appel au mécanisme de la rétrofacturation, ils se heurtent parfois au refus pur et simple de l'émetteur de leur carte de rembourser les sommes contestées. Celui-ci les invite plutôt à s'adresser au commerçant, ce qui s'avère évidemment un cul-de-sac. Les délais et les formalités prévus à la loi paraissent de même inappropriés au regard de la réalité vécue par les consommateurs. Par exemple, la loi demande au consommateur de contacter d'abord le commerçant pour annuler son achat : or, celui-ci ne laisse parfois aucune adresse pour ce faire. De même, la loi exige que la demande de rétrofacturation soit faite par avis écrit, alors que ces situations se traitent généralement en téléphonant à l'émetteur de la carte de crédit.

Dans ce contexte, Option consommateurs estime que la plupart des modes de paiement permettant de faire des achats à distance devraient non seulement offrir obligatoirement un recours en rétrofacturation, mais que les normes de mise en œuvre de ce recours devraient être suffisamment souples et efficaces pour rendre ce recours opérant.

²⁶ *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., ch. P-40.1, art. 54.14. La rétrofacturation est aussi prévue dans les règles de certains réseaux de paiement, mais ces dispositions ne peuvent être invoquées par les consommateurs devant les tribunaux.

Réponses aux questions formulées par le ministère des Finances

4.1 Risques à aborder

Les risques que posent les « systèmes nationaux de paiements de détail » qui sont présentés ici sont-ils exhaustifs? Y a-t-il d'autres risques qu'il conviendrait d'inclure?

Y a-t-il d'autres mesures qu'il conviendrait d'envisager pour atténuer ces risques?

L'approche théorique choisie par le ministère peut permettre de couvrir l'ensemble de risques juridiques et des risques d'exploitation pesant sur les consommateurs. Nous invitons toutefois le ministère à s'assurer que sa classification des risques et des mesures d'atténuation répond à toutes les difficultés que les consommateurs peuvent rencontrer sur le marché des paiements, incluant les préoccupations que nous avons soulevées dans la première partie de ce document. Le ministère devrait porter une attention particulière aux problèmes que nous soulignons dans la rubrique « Des modes de paiement accessibles », surtout en ce qui concerne les consommateurs à faible revenu.

De quelle façon le gouvernement devrait-il équilibrer le besoin d'atténuer les risques et les objectifs de promotion de l'innovation et de la concurrence dans le secteur des paiements?

Nous croyons qu'une législation incorporant les principes vus ci-haut et s'attaquant aux problèmes que nous avons énoncés permettrait à la fois d'atténuer les risques, de promouvoir l'innovation et de favoriser la concurrence dans le secteur des paiements. Nous ne croyons pas que ces intérêts s'opposent. Au contraire, des systèmes encadrés par des règles harmonisées et neutres technologiquement diminueraient l'incertitude juridique, autant pour les entreprises que pour les consommateurs. Des normes de sécurité élevées en combinaison avec un partage des risques équitable susciteraient la confiance des usagers dans les nouvelles technologies de paiement, favorisant ainsi leur adoption. De même, la transparence du marché et la liberté de choix des consommateurs favoriseraient une meilleure concurrence.

Afin de s'assurer que les consommateurs qui effectuent des paiements à partir d'une seule institution financière jouissent des mêmes protections que celles offertes pour les paiements entre institutions, l'application des règles de l'ACP qui protègent les consommateurs devrait-elle être étendue aux paiements « on us »?

Ce serait une mesure clairement insuffisante pour bien protéger les consommateurs. Nous souhaitons plutôt l'adoption d'un cadre législatif harmonisé et suffisamment flexible pour prévoir des règles équitables et semblables pour tous les modes de paiements, anciens et nouveaux, utilisés par les consommateurs. L'application des règles de l'ACP aux paiements « on us » demeurerait une solution bien partielle. D'abord, les règles de l'ACP ne couvrent pas toutes les problématiques exposées ci-haut, loin s'en faut, et ne visent pas la protection des consommateurs. Ensuite, ces règles ne peuvent pas être invoquées par les consommateurs devant les tribunaux. Finalement, les types de paiement encadrés par l'ACP demeurent

restreints; ces règles ne pourront donc pas couvrir certaines technologies qui mériteraient d'être encadrées.

4.2 Périmètre de surveillance

La surveillance devrait-elle se fonder sur une approche fonctionnelle, où les risques sont évalués par activité de paiement et traités de façon semblable, peu importe le fournisseur?

Oui. En vertu du principe de neutralité technologique vu ci-haut, des modes de paiements présentant des risques semblables devraient être traités de manière semblable, peu importe leur fournisseur ou la technologie précise utilisée.

Quels instruments et fonctions de paiement devraient être inclus dans la portée de la surveillance?

En vertu du principe d'universalité vu ci-haut, nous estimons que la portée de la surveillance devrait être la plus large possible. Tous les paiements électroniques devraient être couverts et toutes les méthodes de paiements offertes aux consommateurs devraient être incluses dans le cadre envisagé.

4.3 Mesures de surveillance et mise en œuvre

Quels devraient être les secteurs prioritaires clés dans l'élaboration d'une surveillance des systèmes de paiements de détail?

Au moyen de quelle forme d'arrangement la surveillance devrait-elle être mise en œuvre (par exemple, législation, code de conduite)?

Pour les réponses à ces questions, nous référons à la première partie de ce document, qui expose les aspects que nous considérons les plus importants dans l'élaboration d'une surveillance des systèmes de paiements de détail. Nous référons à nos commentaires à la rubrique « Des recours crédibles et efficaces » pour plus de détails sur la forme d'arrangement de la surveillance.