

Commentaires présentés au ministère des Finances



Consultation sur les propositions en vue de renforcer le secteur financier canadien

11 septembre 2024

 **OPTION
consommateurs**

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

L'urgence d'agir en matière de fraude bancaire	2
Pour une plus grande responsabilisation des banques.....	2
Renforcer la transparence et les mesures de prévention des banques.....	5
Protéger le droit des consommateurs d'avoir un compte bancaire	6
Soutenir les consommateurs en cas de fermeture de succursales bancaires	7
Pour une plus grande concurrence dans le secteur bancaire.....	7
Établir des conditions plus strictes pour l'étude des fusions et acquisitions des banques.....	7
Favoriser l'entrée d'institutions bancaires étrangères dans le marché canadien	9
Assurer une surveillance de l'état de la concurrence dans le secteur bancaire.....	9

L'urgence d'agir en matière de fraude bancaire

Pour une plus grande responsabilisation des banques

Option consommateurs invite le gouvernement fédéral à modifier l'encadrement légal des banques pour accroître leur responsabilisation en matière de fraude. Selon nous, il est urgent que le gouvernement fédéral agisse sur cet enjeu afin d'offrir une véritable protection des consommateurs contre la fraude bancaire.

La fraude fait actuellement des ravages parmi les consommateurs canadiens, particulièrement chez les personnes les plus vulnérables de la société. Selon le Baromètre de confiance d'Option consommateurs, 30 % des Canadiens ont été victimes de fraude bancaire¹. Selon le Centre antifraude du Canada, 42 000 Canadiens ont perdu 569 millions de dollars dans des fraudes en 2023, un record. Ces statistiques sous-estiment largement le phénomène, puisque seulement 5 à 10 % des Canadiens rapportent la fraude dont ils sont victimes.

Par l'entremise de notre service d'information juridique, nous recevons de plus en plus d'appels de consommateurs qui ont été la cible de fraude bancaire. Plusieurs de ces consommateurs sont victimes d'arnaques où les criminels emploient des méthodes sophistiquées pour leur soutirer leur argent ou leurs renseignements bancaires. Citons notamment la fraude du « faux représentant », où le criminel parvient à obtenir les identifiants bancaires du consommateur en se faisant passer pour l'employé d'une institution financière, ou encore la fraude des « grands-parents », où le fraudeur se fait passer pour un proche en détresse.

Les victimes de ces fraudes nous rapportent souvent que leur institution financière a refusé de les rembourser pour les sommes détournées par le fraudeur, qui peuvent s'élever à des milliers de dollars. Il n'est pas rare que la banque prétende que, puisque la victime a donné « volontairement » ses identifiants bancaires au fraudeur, il s'agit d'une transaction qu'il a « autorisée » et pour laquelle il n'a pas droit au remboursement. Cet argument est bien entendu hautement questionnable, considérant que la supposée « autorisation » qu'a donnée le consommateur à la transaction résulte d'une supercherie qui a vicié son consentement.

Malheureusement, le cadre de protection des consommateurs répond malhabilement à cette problématique. Comme l'explique le ministère, la *Loi sur les banques* énonce qu'un consommateur n'est responsable qu'à hauteur de 50 \$ de l'utilisation non autorisée de sa carte de crédit, à moins qu'il ait commis une faute

¹ OPTION CONSOMMATEURS, *30% des Canadiens victimes d'une fraude bancaire*, 17 avril 2024, <https://option-consommateurs.org/communique-barometre-2024/>

lourde dans la protection de la carte, des renseignements ou de l'authentifiant². Le *Code de pratique canadien des services de cartes de débit* prévoit également des dispositions faisant reposer la responsabilité de la perte sur l'institution financière en cas d'utilisation non autorisée de la carte de débit³. Toutefois, ces mécanismes de protection souffrent de plusieurs lacunes :

- D'abord, nous estimons que les banques n'en respectent pas les dispositions lorsqu'elles considèrent qu'une transaction est « autorisée » alors que le consommateur a fourni ses identifiants dans un contexte de supercherie. À l'égard de la carte de crédit, la notion de « faute lourde » prévue à la *Loi sur les banques* implique, en droit civil, un comportement qui « dénote une insouciance, une imprudence ou une négligence grossières⁴ », ce qui n'est évidemment pas le cas lorsque le consommateur est la cible d'un criminel usant de tactiques de manipulation sophistiquées⁵. En outre, pour les cartes de débit, le *Code de pratique canadien des services de cartes de débit* énonce en toutes lettres qu'une situation où le titulaire a fourni ses accès bancaires à la suite d'une supercherie ne constitue pas une opération autorisée, et n'entraîne donc pas la responsabilité du consommateur quant aux pertes subies⁶. Bref, les banques adoptent une posture qui va à l'encontre du texte même des lois et des codes en vigueur pour refuser d'indemniser leurs clients.
- Ensuite, le cadre de protection contre la fraude est inégal d'un mode de paiement à l'autre. Comme on l'a vu, la carte de crédit et la carte de débit bénéficient d'une protection des utilisateurs contre les opérations non autorisées. Toutefois, les autres modes de paiement, tels que les cartes prépayées, les transferts électroniques et les virements Interac ne font l'objet d'aucun encadrement. En cas de fraude, ce sont donc les règles de responsabilité civile du droit commun et les termes du contrat bancaire qui

² Loi sur les banques, LC 1991, c 46, art. 627.33. Au Québec, la loi prévoit également une protection similaire. Voir aussi : *Loi sur la protection du consommateur*, RLRQ c P-40.1, art. 123-123.1

³ *Code de pratique canadien des services de cartes de débit*, préparé par le Groupe de travail sur le transfert électronique de fonds de travail sur le transfert électronique de fonds, révision 2004, <https://www.canada.ca/fr/agence-consommation-matiere-financiere/services/industrie/lois-reglements/code-canadien-cartes-debit.html>

⁴ *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 1474

⁵ À noter également que l'alinéa 3 de l'article 627.33 de la *Loi sur les banques* prévoit expressément que le simple fait que l'authentifiant personnel ait été utilisé lors de la transaction non autorisée ne constitue pas en soi une faute lourde : « (3) L'utilisation non autorisée de la carte de crédit qui a été émise à un emprunteur au Canada ou des renseignements du compte de celle-ci, et ce, au moyen d'un authentifiant personnel créé ou adopté à l'égard de celle-ci ou du compte de celle-ci, ne constitue pas en soi négligence grave ou, au Québec, faute lourde de la part de l'emprunteur dans la protection de l'authentifiant. »

⁶ Cette précision figure en plusieurs endroits du code, notamment à l'article qui stipule : « Le titulaire d'une carte n'est pas considéré comme ayant divulgué « volontairement » le NIP, si le NIP a été obtenu par contrainte, supercherie, force ou intimidation. Cela inclut les situations où quelqu'un relève le NIP du client à un terminal de point de vente. »

détermineront l'attribution de la perte pour ces modes de paiement. Or, les contrats bancaires contiennent des clauses qui font porter une multitude d'obligations aux consommateurs, non seulement quant à la protection de leur NIP, mais aussi en matière de cybersécurité. Par exemple, ils peuvent imposer au consommateur d'avoir un antivirus, d'utiliser un réseau sécurisé ou de mettre un mot de passe sur son appareil. En cas de fraude, la banque peut prétexter le manquement à l'une ou l'autre de ces obligations très précises pour refuser de l'indemniser. Bien que, selon les circonstances, certaines dispositions du droit de la consommation pourraient être invoquées pour contester le contenu du contrat⁷, force est de constater que les règles applicables sont incomplètes pour assurer une véritable protection des consommateurs en cas de fraude.

- Similairement, les instruments de protection existants sont eux-mêmes inégaux. Dans certains cas, la protection est prévue dans la *Loi sur les banques* et est donc pleinement opposable aux banques; mais dans d'autres cas, la protection repose sur l'application de codes volontaires dont l'application apparaît plus ténue qu'une loi contraignante.

Bien entendu, un consommateur en désaccord avec la décision de sa banque de refuser de l'indemniser peut porter plainte, et ultimement s'adresser à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI). L'augmentation des litiges des consommateurs avec leur banque en matière de fraude est d'ailleurs reflétée par les statistiques de l'OSBI, où la fraude trône en tête des plaintes liées aux services bancaires⁸. Cela dit, compte tenu du cadre de protection insuffisant qui s'applique en matière de fraude bancaire, les décisions de l'OSBI se dénouent rarement par un remboursement du consommateur⁹.

La mutation actuelle des types de fraudes et l'évolution des modes de paiement au Canada font en sorte que le régime de protection des consommateurs contre la fraude est, pour une large part, caduc. Il est grand temps que le Canada s'attaque à cet enjeu en accroissant la responsabilité légale des banques quant aux fraudes que subissent les consommateurs. Accroître la responsabilité des banques est ainsi la meilleure façon de renforcer la sécurité contre les transactions frauduleuses,

⁷ Par exemple, le droit québécois prévoit qu'une clause abusive dans un contrat est nulle dans un contrat de consommation. On peut envisager que cette disposition pourrait être mise à profit par un consommateur dans certaines circonstances pour s'opposer à des stipulations inéquitables dans des contrats bancaires. Voir : *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 1437

⁸ Selon l'OSBI, le nombre de cas concernant la fraude a quadruplé par rapport à 2022, représentant désormais 40 % de l'ensemble des dossiers. Voir : OMBUDSMAN DES SERVICES BANCAIRES ET D'INVESTISSEMENT, *Rapport annuel 2023*, p. 28

⁹ Les données sur les cas traités par l'OSBI montrent en effet que la large majorité des cas de fraude se soldent par une décision où l'organisme ne recommande pas de remboursement du consommateur. Voir : <https://www.obsi.ca/fr/case-data-insights/case-summaries.aspx>

puisque cette mesure créerait un incitatif pour les banques à améliorer leurs mesures de sécurité.

Dans ce contexte, nous demandons l'établissement d'un cadre légal de protection contre la fraude uniforme pour tous les modes de paiement qui ferait reposer une responsabilité plus grande sur les banques. Minimale, une protection légale similaire à celle de la carte de crédit devrait s'appliquer à tous les modes de paiement, qu'il s'agisse de la carte de débit, de la carte prépayée, des transferts électroniques, des virements Interac ou toute autre forme de paiement numérique. Pour plus de clarté dans l'application de la loi, le cadre juridique devrait prévoir explicitement qu'une transaction n'est pas « autorisée » si le consommateur a fourni ses identifiants bancaires dans un contexte de supercherie ou d'arnaque, de façon à éviter que les institutions financières cherchent à en contourner l'esprit. De même, le fardeau de preuve d'établir qu'un consommateur a commis une faute lourde devrait reposer sur l'institution financière.

Au Royaume-Uni, le gouvernement a d'ailleurs récemment agi pour élargir la protection contre la fraude. Selon les nouvelles règles du *Payment Services Regulator*, un consommateur victime d'une fraude dite « APP scam » devra être remboursé, à moins d'une négligence grossière de sa part¹⁰. Nous espérons que le gouvernement du Canada saura s'inspirer de tels exemples pour doter le pays d'un véritable régime de protection contre le fléau de la fraude.

Renforcer la transparence et les mesures de prévention des banques

Nous appuyons les propositions du ministère visant à développer de meilleures mesures de prévention de la fraude chez les banques ainsi qu'à accroître leur transparence.

D'emblée, les mécanismes pour récupérer les sommes détournées se montrent insuffisants. Dans plusieurs cas de fraude du faux représentant qui nous ont été rapportés, la personne victime a très rapidement contacté sa banque après les événements. Or, même si une personne a signalé la fraude dans les minutes suivant le transfert d'argent, les banques se sont parfois dites incapables de récupérer les sommes volées. Comme le propose le ministère, un délai de transfert ou un autre mécanisme de récupération des sommes devrait obligatoirement être mis en place par les institutions financières pour éviter ce genre de situation.

De la même façon, de meilleurs mécanismes pour détecter et bloquer les transactions suspectes devraient être mis en place. Il n'est pas rare que les transferts frauduleux s'effectuent vers des entreprises au nom douteux, avec lesquelles le

¹⁰ PAYMENT SYSTEMS REGULATOR, *PS23/4: APP scams reimbursement policy statement*, 19 décembre 2023, <https://www.psr.org.uk/publications/policy-statements/ps234-app-scams-reimbursement-policy-statement/>

consommateur n'a jamais fait affaire, pour des montants élevés ou débités à répétition. Plusieurs consommateurs témoignent leur surprise que leur banque n'ait pas arrêté ces transferts manifestement frauduleux. Pire encore, certains consommateurs nous ont rapporté que les transferts ont continué même après qu'ils aient avisé leur banque.

Nous soutenons également des mesures visant à accroître la transparence des banques. Dans nos interactions avec les consommateurs, nous constatons souvent un manque criant d'information de la part des banques quant à la fraude qui est survenue. Tout au long du processus d'enquête et de plainte, des consommateurs rapportent ne pas avoir reçu d'explication claire sur ce qui est arrivé et comment cela est arrivé. Alors que les victimes de fraude vivent généralement une grande détresse psychologique, les banques devraient être tenues de mieux expliquer au consommateur comment ils ont pu être victimes de fraude.

Protéger le droit des consommateurs d'avoir un compte bancaire

Option consommateurs accueille favorablement la proposition du ministère quant à la clarification des règles relatives à l'ouverture de comptes bancaires. Les consommateurs devraient bénéficier du même droit d'ouvrir un compte auprès d'une banque virtuelle que d'une banque ayant pignon sur rue.

Cela dit, nous considérons que la proposition ne va pas assez loin pour protéger efficacement l'accès aux services bancaires des Canadiens. En effet, bien que la *Loi sur les banques* limite la possibilité pour les banques de refuser l'ouverture d'un compte à un consommateur qui en fait la demande¹¹, elle reste muette quant à la possibilité pour une banque de fermer unilatéralement le compte d'un client, selon ses propres motifs et à sa discrétion. Ainsi, des consommateurs ont vu subitement leur compte être fermé par leur banque, pour des raisons obscures et sans guère de transparence, et devoir de toute urgence se trouver de nouveaux services financiers¹².

La fermeture d'un compte bancaire peut entraîner des conséquences graves pour les consommateurs en situation de vulnérabilité financière, qui peuvent par exemple se voir imposer des intérêts et des frais pour des paiements préautorisés qui n'ont pu être complétés. En conséquence, nous invitons le gouvernement à modifier la *Loi sur les banques* afin de mieux encadrer le processus par lequel les banques peuvent

¹¹ *Loi sur les banques*, LC 1991, c 46, art. 627.17

¹² Voir par exemple ce cas rapporté par l'OSBI : <https://www.obsi.ca/fr/news/consumer-surprised-when-bank-gives-him-30-days-to-close-his-account.aspx>

fermer un compte, en spécifiant notamment les motifs qui autorisent une telle fermeture.

Soutenir les consommateurs en cas de fermeture de succursales bancaires

Nous appuyons les propositions du ministère relatives aux fermetures de succursales bancaires, notamment quant au renforcement du processus de consultation publique et quant à l'interdiction d'imposer des frais pour le transfert de compte. Nous proposons également d'autres mesures pour atténuer les impacts du recul du nombre de succursales bancaires au pays.

D'abord, nous proposons de maintenir l'accès à certains services essentiels en cas de fusion ou acquisition entre institutions financières. En particulier, la disponibilité d'une succursale physique et des guichets automatiques bancaires devrait être garantie dans les régions où l'accès à ces services risque de ne pas être comblé par la nouvelle entité bancaire.

Ensuite, nous proposons d'obliger les banques à assurer un accès de proximité aux services financiers essentiels dans les régions où il y a un manque de succursales ou de services bancaires disponibles. En guise d'illustration, au Royaume-Uni, l'organisme de régulation financière oblige les banques à offrir des services de dépôt et de retrait d'espèces dans un périmètre de 4,8 kilomètres autour de leurs clients¹³.

Pour une plus grande concurrence dans le secteur bancaire

Établir des conditions plus strictes pour l'étude des fusions et acquisitions des banques

Bien que le projet de loi C-59 de 2023 ait apporté plusieurs modifications aux dispositions sur les fusions dans la *Loi sur la concurrence*¹⁴, nous estimons que le gouvernement devrait établir des conditions plus strictes pour l'étude des fusions et

¹³ <https://www.gov.uk/government/news/free-access-to-cash-protected>

¹⁴ *Loi portant exécution de certaines dispositions de l'énoncé économique de l'automne déposé au Parlement le 21 novembre 2023 et de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 28 mars 2023*, LC 2024, c 15

des acquisitions des banques, en tenant compte des spécificités et de l'impact pour les consommateurs de chaque transaction.

En ce sens, nous réitérons l'importance d'inclure de nouveaux critères lors de l'analyse des fusions et des acquisitions qui permettraient d'effectuer une évaluation approfondie et flexible au-delà des paramètres prédéfinis pour prendre en compte pleinement les dimensions d'intérêt public¹⁵. Par exemple, le président de la *Competition and Consumer Commission* de l'Australie a suggéré en 2021 que la loi australienne reconnaisse que l'acquisition de concurrents par des entreprises possédant un pouvoir de marché significatif est susceptible d'engendrer des conséquences économiques négatives¹⁶. Le Canada bénéficierait à intégrer une approche similaire dans la *Loi sur la concurrence*.

En Australie, la politique des « quatre piliers » interdit toute fusion ou acquisition entre ses quatre institutions plus importantes¹⁷. Toutefois, cette politique n'a pas empêché ces grandes banques d'acquérir des concurrents plus petits. Une situation similaire est déjà survenue au Canada, où la Banque Royale du Canada a acquis la Banque HSBC. Nous sommes d'avis que le ministre des Finances et les deux organismes réglementaires doivent prendre en compte des critères spécifiques pour chaque fusion, évaluant notamment l'impact de la transaction sur l'offre de produits financiers et la disponibilité des services bancaires dans les régions déjà sous-desservies par les institutions financières¹⁸.

Une étude de la Banque fédérale de réserve de Cleveland démontre que les nouvelles législations prévoyant un contrôle accru des fusions entraînent des avantages significatifs. Ceci se reflète dans une valorisation positive du marché financier des fusions annoncées. Ces changements suggèrent que les banques, en réponse à un environnement réglementaire plus strict, privilégient l'efficacité et la compétitivité plutôt que l'accroissement de leur pouvoir de marché¹⁹. Par conséquent, les fusions et acquisitions dans le secteur bancaire, guidées par des

¹⁵ Option consommateurs, *La révision des lignes directrices sur les fusions bancaires et la santé des marchés financiers canadiens*, Observations présentées au ministère des Finances du Canada, 24 décembre 2003, <https://option-consommateurs.org/wp-content/uploads/2017/08/oc-fusions-bancaires1203.pdf>

¹⁶ <https://www.accc.gov.au/speech/protecting-and-promoting-competition-in-australia-keynote-speech> ("we consider that the merger law should recognize that acquisitions of rivals made by firms with substantial market power in a market more likely result in economic 'harm'").

¹⁷ SENATE ECONOMICS REFERENCES COMMITTEE, *Competition within the Australian banking sector*, Australie, mai 2011, chapitre 9, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Economics/Completed_inquiries/2010-13/bankingcomp2010/report/co9

¹⁸ OPTION CONSOMMATEURS, *La révision des lignes directrices sur les fusions bancaires et la santé des marchés financiers canadiens*, Observations présentées au ministère des Finances du Canada, 24 décembre 2003, <https://option-consommateurs.org/wp-content/uploads/2017/08/oc-fusions-bancaires1203.pdf>

¹⁹ Jan-Peter SIEDLAREK, *Contrôle des fusions dans le secteur bancaire*, Commentaire Économique 2017-10, Banque Fédérale de Réserve de Cleveland, 2017, <https://doi.org/10.26509/frbc-ec-201710>

politiques de contrôle plus rigoureuses, semblent favoriser une dynamique de marché plus concurrentielle.

Finalement, nous rappelons l'importance que le Bureau de la concurrence puisse disposer de ressources financières suffisantes pour accomplir, dans le cadre de sa mission, la surveillance adéquate des transactions qui pourraient avoir des effets anticoncurrentiels.

Favoriser l'entrée d'institutions bancaires étrangères dans le marché canadien

Nous estimons que l'entrée de nouveaux joueurs internationaux dans le marché bancaire canadien créerait une plus grande concurrence qui entraînerait une diminution de certains frais bancaires et de crédit. La concentration élevée du marché bancaire au Canada entraîne des dépôts générant des intérêts plus bas, tandis que les coûts d'emprunt s'avèrent légèrement plus élevés qu'ailleurs dans le monde²⁰. À titre d'illustration, avant son acquisition par RBC, la Banque HSBC proposait des taux hypothécaires inférieurs à ceux de ses concurrents²¹.

Bien entendu, l'entrée de nouveaux joueurs dans le marché canadien doit s'effectuer dans un contexte réglementaire adéquat. Il est crucial d'exiger des concurrents étrangers qu'ils se dotent d'une filiale canadienne pour que l'institution respecte le cadre réglementaire canadien²². Il est également essentiel d'établir une réglementation claire encadrant l'entrée, l'intégration et la sortie du marché de ces institutions financières, pour assurer une concurrence saine et équitable avec les banques canadiennes.

Assurer une surveillance de l'état de la concurrence dans le secteur bancaire

Le projet de loi C-56 de 2023 a accordé au ministre de l'Industrie et au Commissaire de la concurrence le pouvoir d'enclencher des enquêtes sectorielles s'ils estiment qu'il existe des enjeux de concurrence dans un marché spécifique. À ce sujet, nous invitons le gouvernement à demander un rapport périodique sur l'état de la concurrence dans le secteur bancaire pour diagnostiquer la situation concurrentielle dans ce secteur hautement concentré.

²⁰ https://plus.lapresse.ca/screens/c20263dd-4ae7-40c8-b680-e5a9bc9f7acc%7C_0.html

²¹ <https://www.theguardian.com/money/2024/jan/03/hsbc-joins-mortgage-rate-cutting-war-with-deals-below-4>

²² OPTION CONSOMMATEURS, *La révision des lignes directrices sur les fusions bancaires et la santé des marchés financiers canadiens*, Observations présentées au ministère des Finances du Canada, 24 décembre 2003, <https://option-consommateurs.org/wp-content/uploads/2017/08/oc-fusions-bancaires1203.pdf>