

Groupe de travail sur l'examen du système de paiement

Document d'orientation C :
Législation
Établir l'industrie des paiements

Décembre 2011

©Sa Majesté la Reine du Chef du Canada (2012)

Tous droits réservés

Toute demande de permission pour reproduire ce document
doit être adressée à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

This publication is also available in English.

N° de cat. : F2-214/5-2012F-PDF

ISBN : 978-1-100-98928-0

Document d'orientation C : Législation – Établir l'industrie des paiements

Table des matières

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| RÉSUMÉ | 1 |
| INTRODUCTION | 4 |
| LE RÉGIME LÉGISLATIF ACTUEL | 4 |
| Évaluation du régime actuel | 5 |
| LA LÉGISLATION À L'APPUI DU MODÈLE DE GOUVERNANCE RECOMMANDÉ | 6 |
| 1. Le champ d'application de la législation – définir l'industrie des paiements | 7 |
| 2. Une législation fondée sur des principes – guider la gouvernance autonome..... | 11 |
| 3. L'organisme public d'encadrement recommandé | 14 |
| 4. L'infrastructure (l'Association canadienne des paiements réinventée) | 15 |
| LES IMPLICATIONS POUR LA LÉGISLATION EXISTANTE ET L'ORDRE DE PRIORITÉ DES LOIS | 16 |
| La coordination des fonctions d'encadrement | 16 |
| La <i>Loi sur les lettres de change</i> | 17 |
| Les obstacles législatifs à l'économie numérique..... | 17 |
| La législation contre le blanchiment de capitaux et le financement des activités terroristes | 18 |
| CONCLUSION | 19 |
| ANNEXE C1 – LA LÉGISLATION RÉGISSANT LES PAIEMENTS EN VIGUEUR AU CANADA | 20 |
| ANNEXE C2 – TAXONOMIE COMPARATIVE DES RÈGLES DE PAIEMENT | 26 |
| ANNEXE C3 – LE CHAMP D'APPLICATION : LA DÉFINITION DU PRESTATAIRE DE SERVICES DE PAIEMENTS | 52 |
| ANNEXE C4 – LES IMPLICATIONS DU MODÈLE DE GOUVERNANCE POUR LA LÉGISLATION | 55 |
| ANNEXE C5 – LES PRINCIPES DU SYSTÈME DE PAIEMENT DU CANADA | 57 |
| NOTES | 63 |

Résumé

Il faudra établir des dispositions législatives pour mettre en œuvre le modèle de gouvernance défini dans le *Document d'orientation B : Gouvernance*. Ces dispositions devront être conçues en fonction des principes qui sous-tendent le modèle, lesquels comprennent une réglementation proportionnée et fondée sur les risques, selon les besoins, une conception inclusive de la gouvernance autonome de l'industrie et un mécanisme d'encadrement pour régler les problèmes non résolus et protéger l'intérêt public.

La législation actuelle

Lorsque les paiements relevaient presque exclusivement des institutions financières réglementées, il était possible de régler les questions de politique générale au moyen des dispositions législatives régissant ces entités. Mais aujourd'hui, les services de paiement sont de plus en plus offerts par d'autres sortes d'entreprises. En conséquence, la nouvelle législation s'oriente vers la fonction plutôt que vers le type d'établissement qui la remplit. La *Loi sur les réseaux de cartes de paiement* illustre cette nouvelle orientation.

Le Groupe consultatif de la réglementation a cerné quelques rares lacunes importantes dans le régime législatif canadien actuel, mais l'absence de cadre législatif général assurant la cohérence et la réactivité dans le contexte d'une situation changeante n'est pas de bon augure pour l'avenir. En raison d'une des principales lacunes, les derniers venus dans l'industrie des paiements (par exemple PayPal et Zoompass) ne sont soumis à aucune sorte d'encadrement. Une autre lacune tient au manque de transparence et à l'absence de franche communication en ce qui a trait aux risques auxquels les consommateurs s'exposent et aux protections qui leurs sont accordées. L'évolution du système de paiement du Canada ne pourra qu'aggraver de tels problèmes.

Une nouvelle approche

L'approche que nous recommandons supprimerait la nécessité de promulguer de nouvelles dispositions spécialement axées sur des pratiques indésirables ou des acteurs non réglementés. Pour la première fois au Canada, elle définirait l'industrie des paiements en tant que secteur d'activité distinct et formulerait les critères de désignation des participants au système des paiements. La législation se fixerait aussi pour buts d'établir une fonction d'encadrement fondée sur des principes et de permettre la reconnaissance d'un organisme de gouvernance autonome (ou de plus d'un organisme) à qui des pouvoirs pourraient être délégués.

1. Définir l'industrie des paiements

La législation envisagée formulerait les critères d'assujettissement ou de non-assujettissement des entités au régime selon les fonctions qu'elles remplissent dans le système de paiement. Y serait défini comme « prestataire de services de paiement » tout établissement facilitant le transfert de valeurs monétaires d'une partie à une autre. C'est la mesure dans laquelle les activités de l'établissement se rapportent directement à cette fonction qui déterminerait le point de savoir s'il est ou non un prestataire de services de paiement pour l'application de la législation en question.

Ayant appliqué cette démarche, le Groupe consultatif de la réglementation du Groupe de travail est arrivé aux conclusions suivantes :

- Les institutions financières traditionnelles, les exploitants de réseaux, les émetteurs et les acquéreurs de cartes de crédit et de débit, ainsi que les nouveaux participants tels que les réseaux de paiement en ligne, seraient visés par la définition.
- Les émetteurs de cartes financières applicables à des services offerts seulement dans leurs propres magasins de détail seraient exclus, sauf dans le cas où il existerait pour ces cartes un marché secondaire d'importance suffisante pour leur conférer un pouvoir d'achat général.
- Les acteurs fournissant des services de paiement à titre d'entrepreneurs indépendants ou de mandataires de fournisseurs de services de paiement ne seraient généralement pas tenus d'être membres; cependant, ils trouveraient peut-être l'adhésion volontaire très utile.

Le Groupe consultatif de la réglementation a constaté l'impossibilité de définir une formule définitive qui prévoirait tous les cas. Néanmoins, la législation devrait donner aux intéressés un certain degré de certitude quant à leur qualité de prestataires de services de paiement, prévoir la possibilité d'adapter la définition dans la réglementation et instituer l'organisme qui serait chargé de décider de la question. L'organisme public d'encadrement dont la création est recommandée semblerait le plus apte à jouer ce rôle.

2. Une législation fondée sur des principes

Le Groupe de travail privilégie un modèle de gouvernance qui serait le moins interventionniste possible, mais doté de la souplesse nécessaire pour relever les défis. Nous croyons fermement que le nouveau régime ne devrait pas s'encombrer d'une multitude de dispositions prescriptives, mais qu'il devrait plutôt se fonder explicitement sur des principes à la fois simples et puissants.

Plus précisément, ce régime devrait reposer sur les principes fondamentaux de la confiance, de l'accessibilité et de l'efficacité, ainsi qu'il est expliqué dans le *Document d'orientation A*. Le Groupe de travail laisserait aux experts en rédaction législative le soin de déterminer la meilleure manière d'enchâsser ces principes et les objectifs qui en découlent dans le dispositif législatif.

3. L'organisme public d'encadrement

L'une des dispositions clés de la législation appelée à mettre en œuvre le modèle de gouvernance recommandé porterait création d'un organisme public d'encadrement (OPE). Cet organisme, qui relèverait du ministre des Finances et auquel serait délégué un pouvoir de décision, serait chargé notamment des fonctions suivantes :

- La loi applicable lui conférerait le pouvoir de surveiller le système de paiement et les participants à ce système, de reconnaître et de surveiller les organismes de gouvernance autonomes (OGA), et d'offrir des voies de recours aux intervenants.
- Il serait habilité à fixer les conditions en vertu desquelles reconnaître un OGA, s'assurer que tous les fournisseurs de services de paiement soient assujettis à l'OGA, déléguer à l'OGA les pouvoirs d'enregistrement et d'agrément, et conserver en parallèle un pouvoir de direction sur lui.

- Là où il n'existerait pas d'OGA fonctionnant de manière efficace, l'OPE exercerait les pouvoirs de réglementation que lui conférerait la législation.

Même si la législation proposée permettrait la création de plus d'un OGA, le Groupe de travail n'en recommande qu'un seul pour l'industrie des paiements.

4. L'infrastructure

Conformément aux conclusions du *Document d'orientation D*, le Groupe de travail recommande de réinventer la structure organisationnelle de l'Association canadienne des paiements (ACP) de manière à résoudre un certain nombre de problèmes et à permettre à l'ACP de jouer efficacement le rôle de l'infrastructure nécessaire. Cette transformation exigerait la modification de la *Loi canadienne sur les paiements*.

Autres questions

La présente étude envisage aussi les implications des changements recommandés pour les autres législations et organismes, aussi bien provinciaux que fédéraux, notamment l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et la *Loi sur les lettres de change*. Elle propose en outre un examen des textes législatifs qui entravent la transition vers les paiements numériques et des exigences particulières des dispositions sur le blanchiment de capitaux.

Introduction

Nos documents antérieurs formulaient les principes qui devraient sous-tendre la réforme du système canadien des paiements et recommandaient un modèle de gouvernance propre à munir le gouvernement et les acteurs économiques intéressés des outils nécessaires pour prévoir, et régler rapidement, les problèmes qui se dessinent à l'horizon de l'industrie des paiements. Ce modèle postule que les services de paiement se distinguent de plus en plus des services financiers traditionnels que régit la législation existante, par exemple sur les banques, les titres et les assurances.

Il faudra de nouvelles dispositions législatives pour mettre en œuvre ce modèle de gouvernance. Elles devront être conçues en fonction des principes qui sous-tendent le modèle, lesquels comprennent une réglementation proportionnée et fondée sur les risques, une conception inclusive de la gouvernance autonome de l'industrie et un mécanisme d'encadrement efficace pour faire en sorte que les problèmes importants qui ne manqueront pas de surgir soient réglés avant qu'une intervention ministérielle ne devienne nécessaire.

Le présent document expose les caractéristiques d'une législation qui remplirait ces objectifs. En recommandant ces idées, le Groupe de travail reconnaît le concours et les conseils précieux que lui ont fournis le Groupe consultatif de la réglementation et le Groupe consultatif des consommateurs. Le présent document se fonde dans une grande mesure sur cette contribution.

Le régime législatif actuel

Le Canada applique une vaste gamme de lois et de règlements sur les paiements. Par exemple, les règles selon lesquelles les paiements sont compensés ou réglés par l'intermédiaire des systèmes de l'Association canadienne des paiements (ACP) ont force obligatoire pour les membres de l'ACP en vertu de la *Loi canadienne sur les paiements* (LCP). La LCP dispose que les projets de règles ou de modifications des règles de l'ACP doivent être soumis au ministre des Finances pour examen (non-désapprobation), et que les projets de règlements administratifs ou de modifications des règlements administratifs de cet organisme doivent être approuvés par le même ministre. On trouvera à l'annexe C1 la liste des principales dispositions des lois et règlements qui régissent actuellement les paiements au Canada.

À l'époque où les paiements relevaient presque exclusivement des institutions financières réglementées, il était possible de résoudre les problèmes par la modification des lois concernant les institutions financières (par exemple la *Loi sur les banques*). Aujourd'hui, cependant, les services de paiement sont de plus en plus fournis par des établissements qui ne sont pas réglementés en tant qu'institutions financières traditionnelles. Par conséquent, la législation des institutions financières est moins utile comme moyen d'établir les freins et contrepoids réglementaires qui s'imposent. Pour cette raison, de nombreux intervenants se sont déclarés, dans leurs mémoires, en faveur d'un environnement réglementaire plus systématique et d'une démarche législative plus englobante pour l'industrie des paiements.

D'autres lois d'application générale prévoient la protection des paiements. On trouve par exemple des dispositions relatives à la priorité des paiements dans la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, ainsi que dans

d'autres lois fédérales concernant l'insolvabilité. La *Loi sur la concurrence*, qui prévoit des mesures de protection contre les comportements anticoncurrentiels, s'applique à toutes les entités opérant dans le système de paiement. De même, la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* fixe, pour la gestion des renseignements personnels, des normes minimales qui sont intégralement applicables au système de paiement. La *Loi sur les lettres de change* énonce les règles régissant le transfert des fonds en fonction de l'effet de paiement utilisé. Les règles s'appliquent aux chèques et aux autres effets de paiement papier semblables (nommés « lettres de change »), mais pas aux autres types de paiement (par exemple les paiements électroniques).

Pourtant, malgré l'existence de ces lois, les nouvelles lois sur les paiements promulguées au cours des vingt dernières années montrent qu'ont surgi des problèmes qui se définissent selon la nature des services de paiement plutôt que selon celle des établissements. Un exemple qui vient immédiatement à l'esprit est la *Loi sur les réseaux de cartes de paiement*, qui délimite son champ d'application suivant la fonction remplie et non suivant la nature des établissements qui la remplissent. C'est là une approche fonctionnelle, et non plus institutionnelle, de la réglementation.

Encadré C1 : Les lois sur les paiements et les acteurs qu'elles visent

- La partie I de la *Loi canadienne sur les paiements* crée l'Association canadienne des paiements et en définit les pouvoirs, la structure de gouvernance et les membres.
- La partie II de la *Loi canadienne sur les paiements* confère au ministre des Finances fédéral le pouvoir de désigner, s'il estime être dans l'intérêt public de le faire, les systèmes de paiement qui sont de portée nationale et qui jouent un rôle important pour favoriser les opérations sur le marché financier canadien ou l'économie canadienne.
- La *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* confère au gouverneur de la Banque du Canada le pouvoir de décider qu'un système de paiement ou autre système de compensation et de règlement a une importance systémique, et de surveiller tout système ainsi désigné¹. La LCRP contient des dispositions ayant pour effet de renforcer la certitude que les arrangements juridiques régissant les opérations d'un système désigné produiront les résultats attendus et préviendront les problèmes d'ordre juridique comme les procédures de faillite et les injonctions.
- La *Loi sur les réseaux de cartes de paiement* (LRCP) confère au ministre des Finances fédéral des pouvoirs de surveillance sur les pratiques commerciales des entreprises qui utilisent des réseaux nationaux de cartes de paiement pour transmettre des messages de paiement².
- La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* impose à des entités financières et non financières déterminées des obligations d'identification des clients, de tenue de dossiers et de déclaration.
- Les lois provinciales sur les cartes-cadeaux édictent des règles de protection des usagers en ce qui concerne l'émission et la tarification de certaines formes de cartes-cadeaux.

Évaluation du régime actuel

Le Groupe consultatif de la réglementation a effectué un vaste examen et a constaté que l'actuel système de lois, de règles et de codes qui régit l'industrie des paiements au Canada est relativement complet, quoique complexe et fragmenté. Il a cerné de rares lacunes importantes dans le régime législatif du Canada, par comparaison avec le régime d'autres États de référence (voir l'annexe C4).

Cette constatation peut sembler rassurante, mais l'absence de cadre législatif général assurant la cohérence et la réactivité dans le contexte d'une situation changeante n'est pas de bon augure pour l'avenir. Par exemple, en raison d'une des principales lacunes du régime législatif actuel, les derniers venus dans l'industrie des paiements (par exemple PayPal et Zoompass) ne sont soumis à aucune sorte d'encadrement. De surcroît, le degré de protection offert aux usagers des systèmes de paiement varie en fonction du type de service de paiement utilisé et du prestataire de ce service. À l'occasion des rencontres qu'il a tenues et dans les mémoires qui lui ont été présentés, le Groupe de travail s'est fait dire maintes fois à quel point les usagers avaient de la difficulté à comprendre leurs obligations et leurs droits fondamentaux. Nous avons appris que même si les consommateurs épluchaient les divers contrats, lois, règles, codes et autres documents applicables, ils étaient quand même incapables de comprendre clairement leurs droits et leurs obligations. Le manque de transparence et l'absence de franche communication observés à l'heure actuelle sont illustrés dans le *Document d'orientation A : Malaise parmi les usagers* par le cas de la consommatrice imaginaire Sonia³. L'évolution du système de paiement du Canada ne pourra qu'aggraver de tels problèmes.

Par conséquent, le gouvernement a dû adopter une stratégie d'encadrement fondée sur des interventions ponctuelles, par exemple la promulgation de nouvelles dispositions législatives axées sur des problèmes particuliers apparus dans l'industrie des paiements. La *Loi sur les réseaux de cartes de paiement*, mentionnée plus haut, en est un bon exemple. Or cette approche ponctuelle accroît les lenteurs et l'incertitude, et réduit la capacité du gouvernement à intervenir pour régler les problèmes susceptibles de se poser dans une branche particulière, ou pour des catégories de participants, qui n'appartiennent pas au secteur financier traditionnellement réglementé.

En définissant l'industrie des activités des paiements comme un secteur distinct, le modèle de gouvernance recommandé supprimerait la nécessité de recourir à l'avenir à des mesures législatives ciblées pour réprimer les pratiques indésirables ou encadrer les acteurs non encore réglementés.

La nouvelle législation aurait pour fins principales :

- de définir l'industrie;
- d'instituer une fonction d'encadrement fondée sur des principes;
- de prévoir la reconnaissance d'organismes de gouvernance autonomes et la délégation à ces organismes des attributions nécessaires pour établir des règles et en assurer l'exécution.

Le Groupe de travail est partisan d'une démarche consistant à attribuer aux intéressés, par l'intermédiaire d'un organisme de gouvernance autonome, la responsabilité principale du règlement des questions qui se poseront. Or, nous constatons qu'il faudra à cette fin créer un cadre législatif global, mais proportionné et fondé sur les risques, qui n'existe pas aujourd'hui.

La législation à l'appui du modèle de gouvernance recommandé

Le modèle de gouvernance recommandé dans le *Document d'orientation B : Gouvernance – Les intervenants hors-circuit* vise à créer un environnement où les problèmes de politique générale seront repérés et résolus avant d'atteindre un point critique. Sa nature inclusive a pour fin de tirer le meilleur

parti possible des compétences et des conseils des intéressés pour la prévision des difficultés et la définition de solutions créatrices. Or, pour s'avérer efficace, ce modèle doit envisager d'un point de vue global l'encadrement et la réglementation du système de paiement.

L'application du modèle de gouvernance recommandé exigera l'adoption d'une nouvelle législation présentant les caractéristiques suivantes :

1. Cette législation devra **définir l'industrie des paiements** et s'appliquer à tous les prestataires de services de paiement, plutôt que seulement aux institutions financières ou aux réseaux de paiement.
2. Elle devra être **fondée sur des principes** (plutôt que prescriptive) et conçue en fonction des objectifs d'intérêt public fondamentaux définis dans le *Document d'orientation A*, soit la confiance, l'accessibilité et l'efficacité.
3. Elle devra **prévoir l'encadrement et la réglementation**. À cette fin, la législation devrait instituer un organisme public d'encadrement (OPE), et lui conférer le pouvoir de reconnaître un ou plusieurs organismes de gouvernance autonomes (OGA) et de déléguer aux OGA la responsabilité d'établir des politiques et d'exercer un certain encadrement. La législation devra aussi permettre au gouvernement de prendre des règlements, sur les conseils de l'organisme public d'encadrement; le gouvernement se servirait de ce pouvoir si l'organisme de gouvernance autonome était incapable de résoudre une question d'ordre politique⁴.
4. La législation devra en outre **renforcer l'infrastructure de base** en réinventant l'Association canadienne des paiements, qui fournira au système de paiement son infrastructure de base.

Parce que le système de paiement est indispensable à tous les Canadiens et qu'il intervient dans pratiquement tous les aspects de leur vie, il doit fonctionner avec efficacité et cohérence dans l'ensemble du pays, et être harmonieusement compatible avec les systèmes d'autres pays. Compte tenu du rôle fondamental que la législation fédérale joue depuis longtemps dans le domaine des opérations bancaires et des paiements au Canada, le Groupe de travail croit que le fondement législatif de l'industrie devrait être établi dans une loi fédérale sur les paiements. Pour être entièrement mis en œuvre, le modèle de gouvernance doit toutefois être conçu de façon à interagir de manière constructive avec les lois provinciales et internationales. Le Groupe de travail a la conviction que tous les ordres de gouvernement au Canada et à l'étranger estimeront que le fait d'appuyer le modèle de gouvernance au besoin servira leurs intérêts respectifs. Par conséquent, les problèmes de compétence ne devraient pas entraver la mise en œuvre du modèle de gouvernance envisagé dans le présent rapport.

Nous examinons dans les sections suivantes ces quatre caractéristiques fondamentales de la législation que nous estimons nécessaire.

1. Le champ d'application de la législation – définir l'industrie des paiements

Comme on l'a vu plus haut, le Groupe de travail estime que la nouvelle législation des paiements devrait englober l'ensemble de l'industrie des paiements et appliquer une approche fonctionnelle. L'approche fonctionnelle consiste par définition à désigner les entités qui seront assujetties au régime selon la fonction qu'elles remplissent plutôt que selon leur nature⁵. Or, comme l'industrie des paiements devient de plus en plus complexe, fait intervenir un nombre croissant de nouveaux acteurs à divers maillons de la chaîne de

valeur et, de surcroît, subit une transformation rapide, même l'élaboration d'une définition fonctionnelle qui délimiterait avec précision toute l'étendue des activités qui le composent n'a rien d'une tâche facile.

Le Groupe de travail a abordé cette tâche en examinant la nature fondamentale du système de paiement à partir de la définition qui en est donnée dans son propre mandat. Au cours de ses travaux, il a adapté cette définition en se fondant sur les recommandations du Groupe consultatif de la réglementation, de façon à arriver à la définition de travail suivante :

Le système de paiement est l'ensemble des dispositions prises pour permettre aux consommateurs, aux entreprises et à d'autres entités de transférer entre eux des valeurs monétaires. Il englobe les établissements, les instruments et les services qui facilitent le transfert de valeurs monétaires entre les parties à une transaction⁶.

La législation devrait définir les critères d'assujettissement au régime selon la fonction que remplit l'entité dans le système de paiement. D'un point de vue général, serait considérée comme un « prestataire de services de paiement » toute entité qui facilite le transfert de valeurs monétaires d'une partie à une autre. C'est la question de savoir jusqu'à quel point les activités de l'entité se rapportent directement à la facilitation du transfert de valeurs qui devrait permettre de décider si elle constitue un prestataire de services de paiement pour l'application de la législation. Par exemple, l'exploitant de réseau qui fixe les règles de son système de paiement est manifestement un facilitateur plus direct que l'entreprise de télécommunication, qui fournit simplement les moyens techniques de transmission d'information sur les paiements.

Encadré C2 – Paiements ou dépôts

La nécessité de reconnaître les paiements comme une fonction distincte des autres services financiers, et plus particulièrement de l'acceptation des dépôts, faisait partie intégrante de la mission du Groupe de travail.

Auparavant, les fonds étaient généralement conservés dans des comptes de dépôt dans une banque traditionnelle ou une autre institution financière. Les clients qui voulaient de l'argent se rendaient dans une succursale ou, ces dernières années, à un guichet automatique pour en retirer. Par la suite, les cartes de débit ont permis aux clients d'effectuer des paiements directement de leur compte. Ou encore, si les clients étaient solvables, les banques leur permettaient d'acheter à crédit des biens et des services, dont le paiement serait ultérieurement tiré sur leur compte. La capacité d'effectuer des paiements autres qu'en espèces passait inévitablement par les cartes de crédit et les comptes bancaires.

Or, le monde change. De nouveaux venus sur le marché des paiements offrent des « comptes » qui assurent à toutes fins pratiques la même fonction accessoire aux paiements que les comptes de dépôt; ces nouveaux venus sont plus particulièrement, mais non exclusivement, actifs dans le monde virtuel. Leurs services permettent aux consommateurs de charger des cartes prépayées et de faire des paiements courants. Ces porte-monnaie électroniques suppriment le lien entre le paiement et le compte de dépôt. Nombre de grands détaillants offrent des cartes de paiement, qui sont de manière générale utilisées seulement dans leurs propres magasins. Les sociétés de télécommunication donnent aux clients la possibilité de payer leurs services avec leur facture de téléphone, et offrent ainsi un service de paiement fondé sur le crédit semblable à une opération de carte de paiement. Fait encore plus important, des sociétés comme PayPal mettent au point de nouvelles options de paiement grâce auxquelles les consommateurs peuvent faire des achats et

décider plus tard de la façon dont ils les paieront.

L'avenir des paiements réside de toute évidence dans le transfert immédiat de fonds. La mise en œuvre d'un tel système entraînera la réduction substantielle des risques posés par le délai entre le moment où les instructions de paiement sont formulées et le moment où elles sont exécutées. En parallèle, le renforcement de la sécurité (attribuable essentiellement à l'identification et à l'authentification numériques en ligne) permettra aux fournisseurs de services de recueillir les instructions de paiement et d'exécuter des transferts de valeurs avec un risque minime. En outre, comme le montre le réseau de la chambre de compensation des États-Unis, les systèmes de paiement peuvent s'ouvrir pour favoriser la participation plus directe des institutions non financières à l'émission des instructions de paiement.

Depuis des années, la chaîne de valeur des paiements s'est morcelée, des fournisseurs spécialisés offrant des services économiques pour remplir des fonctions spécifiques. Les réseaux de paiement, comme l'Association canadienne des paiements, Visa, MasterCard et Interac, simplifient ce qui serait autrement un écheveau de connexions bilatérales complexes et potentiellement incompatibles entre les institutions financières individuelles. Visa et MasterCard, autrefois des associations d'institutions de dépôt, sont devenues des sociétés cotées en bourse distinctes, transition qui a marqué un pas de plus vers le morcèlement. Les activités d'acquisition ou de traitement des instructions de paiement des détaillants ne sont plus le propre des institutions financières traditionnelles, mais intéressent de nouveaux joueurs comme Moneris, Global Payments et PayPal. En conséquence, les fournisseurs de services de paiement, autrefois peu nombreux, se multiplient maintenant dans le système de paiement du Canada et revendiquent chacun un morceau de la chaîne de valeur des paiements. Cette tendance ne montre aucun signe d'essoufflement. En fait, d'autres nouveaux venus, comme Apple, Facebook, Amazon et Google, sont en voie de regrouper les paiements dans des propositions de valeur entièrement nouvelles, fondées sur l'information.

Résultat : le système de paiement ne tourne plus essentiellement autour des comptes de dépôt ou des comptes de crédit, et s'ouvre désormais aux réseaux et aux autres fournisseurs de services de paiement dont le rôle est d'exécuter les instructions de paiement, c'est à dire de transférer la valeur d'une partie à une autre. En raison des nombreux obstacles qui jalonnent cette transition, la politique publique doit aussi se réorienter et passer des dépôts aux activités de paiement. Il s'agissait d'une importante distinction que le Groupe de travail a gardée à l'esprit en élaborant ses recommandations.

Conscient de l'importance cruciale de la définition pour l'établissement de la législation, le Groupe de travail a demandé au Groupe consultatif de la réglementation d'examiner la difficile question du champ d'application. Le Groupe consultatif a étudié la manière dont d'autres États ont abordé la question de la définition⁷ et s'est demandé lesquels des acteurs du marché canadien devraient être inclus dans cette définition ou en être exclus (voir l'annexe C2). Ces efforts ont donné lieu à des constatations intéressantes :

- Il n'y avait pas lieu de délibérer longtemps pour ce qui concerne les entités qui sont traditionnellement considérées comme faisant partie de l'industrie des paiements, par exemple les institutions financières qui détiennent les avoirs servant à effectuer les paiements, les exploitants de réseaux, ainsi que les émetteurs et les acquéreurs de cartes de crédit et de débit. Les nouveaux acteurs de l'industrie tels que les réseaux de paiement en ligne et les fournisseurs

de portefeuilles électroniques ou mobiles se sont aussi immédiatement révélés susceptibles d'entrer dans le champ d'application du régime.

- Il y avait aussi consensus sur le fait que ne devraient pas être assujettis au régime les émetteurs de cartes prépayées et de cartes-cadeaux offrant leurs services seulement dans leurs propres magasins de détail. On a cependant constaté l'existence de zones grises à cet égard : comment classer, par exemple, les cartes-cadeaux échangeables dans des établissements multiples d'un centre commercial? Les cartes qui deviennent facilement négociables revêtiraient les caractéristiques de la monnaie et devraient à ce titre être considérées comme relevant du système de paiement.
- On a également conclu que le cadre législatif ne devrait pas s'appliquer aux acteurs qui offrent des services de paiement seulement à titre d'entrepreneurs indépendants ou de mandataires. Le Groupe de travail estimait que les entreprises de paiement de factures et de traitement de la paye devraient être incluses, mais que ce n'était pas le cas pour de nombreuses autres entreprises fournissant par exemple des services Internet ou un soutien télécommunications. La décision ne se fonderait pas sur la nature de l'entreprise en soi, mais sur les fonctions remplies par elle par rapport au système de paiement. Certaines de ces entreprises entreraient dans le champ d'application, d'autres non⁸.

L'une des constatations les plus importantes du Groupe consultatif de la réglementation était l'impossibilité de parvenir à une définition du prestataire de services de paiement qui permettrait d'établir parfaitement quelles entités seraient assujetties au régime et lesquelles ne le seraient pas.

Il y a différentes manières d'aborder cette question. Par exemple, l'Union européenne part d'une définition large de l'industrie pour ensuite excepter de la réglementation des entités et activités déterminées. Une autre méthode consiste à adopter une définition passablement étroite, puis à ajouter des activités déterminées quand elles se révèlent importantes. Selon les membres du Groupe consultatif de la réglementation, la législation devrait délimiter son champ d'application avec souplesse et prévoir de fréquents réexamens de la question. Elle doit comporter les éléments suivants :

1. un dispositif d'agrément qui permettrait à chaque entité de savoir avec certitude si elle est ou non un prestataire de services de paiement assujetti à la législation;
2. une définition du prestataire de services de paiement dont on pourrait élargir ou restreindre le champ d'application par voie réglementaire, au fil des changements qui se produiraient dans le marché et quand l'expérience révélerait qu'un participant limite pourrait être exclu en toute sécurité;
3. l'institution d'un organisme doté du pouvoir de décider si les entités prises une à une entrent ou non dans la définition législative du prestataire de services de paiement, ainsi que de contraindre celles qui y entrent à s'enregistrer. Dans le cas idéal, ce même organisme serait chargé d'appliquer le dispositif d'agrément.

Il s'est dégagé dans le Groupe consultatif de la réglementation un consensus très net selon lequel l'organisme le mieux placé pour remplir cette dernière fonction dans le cadre de gouvernance recommandé serait le nouveau organisme public d'encadrement (OPE); il serait en effet perçu comme étant plus objectif que l'organisme de gouvernance autonome (OGA) lorsqu'il s'agirait d'évaluer, dans une optique d'intérêt public, quelles organisations devraient obligatoirement être membres de l'OGA.

2. Une législation fondée sur des principes – guider la gouvernance autonome

Comme l'explique le *Document d'orientation B*, le Groupe de travail est partisan d'un modèle de gouvernance le moins interventionniste possible tout en restant apte à résoudre les problèmes qui se poseront dans l'industrie des paiements. Le régime devra prévoir des pouvoirs de réglementation propres à réprimer toutes pratiques indésirables qui échapperaient à l'action de l'OGA, mais le Groupe de travail croit fermement qu'il ne devrait pas se caractériser par une multitude de dispositions prescriptives.

Il ne suffit pas de simplement exiger du modèle de gouvernance qu'il fonctionne dans l'intérêt public. En dernière analyse, tout cadre de politique générale doit assurer l'équilibre d'exigences contradictoires. Par exemple, s'il est vrai que des normes minimales d'accès à un réseau peuvent se révéler nécessaires pour assurer la sécurité et l'intégrité, ces normes ne devraient pas être rigoureuses au point de limiter la concurrence en faisant obstacle à l'entrée sur le marché de nouveaux arrivants. Il faut que quelqu'un assume la responsabilité de ces décisions difficiles. Comme en témoigne le *Code de conduite destiné à l'industrie canadienne des cartes de crédit et de débit*, le ministre fédéral des Finances est considéré comme le responsable en dernier ressort. Cependant, dans un système fonctionnant de manière satisfaisante, la plupart des questions de cette nature devraient être réglées avant qu'il ne faille les soumettre au ministre.

Le cadre de gouvernance recommandé permet la délégation de cette responsabilité au nouvel OPE et, en fin de compte, à l'industrie elle-même suivant un modèle de gouvernance autonome. Cependant, la délégation doit s'accompagner de directives. Selon le concept de la délégation subordonnée à des principes, les institutions délégataires reçoivent l'orientation nécessaire pour s'acquitter de leurs responsabilités. Autrement dit, les principes clarifient les facteurs de politique générale qu'il est important de prendre en considération pour faire en sorte que l'intérêt public soit bien servi.

Dans son document de discussion intitulé *Nos modes de paiement*, le Groupe de travail a formulé douze principes qu'il avait adoptés pour orienter ses propres travaux. De nombreux intervenants ont contribué à l'élaboration de ces principes, notamment par des mémoires présentés en réponse au document de discussion. Des doutes ont été exprimés, en particulier pour ce qui concerne la valeur de la formulation retenue comme guide pour l'OPE et le secteur. C'est pourquoi le Groupe de travail a demandé à son Groupe consultatif des consommateurs de revoir les douze principes tels que formulés à l'origine pour arriver à une déclaration plus brève, plus forte, et plus pratique comme guide de politique générale.

Comme il est expliqué dans le *Document d'orientation A*, le Groupe consultatif des consommateurs a formulé un nouvel ensemble de principes articulé autour de trois thèmes simples, que le Groupe de travail considère lui aussi comme les conditions de la réussite du système de paiement :

- les participants doivent lui faire **confiance**;
- les participants doivent pouvoir l'utiliser, c'est-à-dire y avoir **accès**;
- le système doit être **efficace**.

Le Groupe de travail a conclu que ces principes fondamentaux exprimant l'intérêt public devraient se trouver au cœur du modèle de gouvernance. Par conséquent, le Groupe consultatif des consommateurs s'est employé à montrer comment les principes pouvaient prendre la forme d'objectifs et de sous-objectifs en proposant une *Politique nationale des paiements*, présentée dans l'encadré C3.

Encadré C3 : Proposition de Politique nationale des paiements

Le système de paiement joue un rôle essentiel dans l'économie et la société canadiennes. En vue d'optimiser le bien être économique et social de l'ensemble des participants au système, de garantir son efficacité, et d'orienter son évolution et son développement, le système de paiement canadien doit être régi par les objectifs suivants :

- a) Le système doit susciter et maintenir un degré élevé de confiance parmi les participants en étant, de manière démontrable :
 - (i) stable et sûr au plan financier, en tenant dûment compte du degré de risque créé ou encouru par les participants;
 - (ii) juste, raisonnable et ajusté au plan de la répartition des coûts, des avantages, des droits et des responsabilités entre tous les participants, compte tenu de tous les facteurs pertinents, y compris le degré de risque encouru et la capacité des participants de prévenir et de supporter les risques et les coûts;
 - (iii) robuste au plan de l'exploitation et capable de traiter les paiements avec diligence et exactitude;
 - (iv) sûr et capable de protéger l'intégrité et la confidentialité des renseignements;
 - (v) étayé par des règles facilement accessibles et compréhensibles régissant son utilisation, les prix facturés aux participants et les renseignements y relatifs;
 - (vi) assujetti à des obligations de conformité sous l'égide des organismes publics et des organismes d'autoréglementation autorisés, chargés de sa supervision;
 - (vii) assorti de mécanismes de recours faciles à comprendre, impartiaux et accessibles, qui agissent avec diligence et de façon efficace, et qui sont dotés de processus d'appel indépendants;
 - (viii) régi de telle sorte que toutes les catégories de participants aient l'occasion raisonnable de contribuer à sa gouvernance, son développement et son utilisation;
- b) Le système doit être d'accès facile pour tous les participants qui utilisent les divers modes de paiement et leur offrir un éventail de choix raisonnable entre des modes de paiement adéquats en garantissant :
 - (i) la prestation de services efficaces et efficaces dans tout le Canada;
 - (ii) la prestation de services adéquats et abordables qui sont offerts indépendamment de la situation socioéconomique et démographique des participants ou de leur taille sur le plan commercial;
 - (iii) la prestation de services faciles à utiliser et adaptés aux aptitudes et habiletés des participants;
- c) Le système doit être efficace, de sorte qu'il doit :
 - (i) fonctionner de façon à ce que les coûts pour les participants soient les plus efficaces possibles, conformément aux objectifs de la Politique nationale des paiements;
 - (ii) établir un cadre réglementaire efficace et cohérent, qui s'applique à tous les participants et qui s'appuie sur la neutralité fonctionnelle;
 - (iii) faciliter la concurrence entre un vaste éventail de fournisseurs et de services, notamment par l'élimination des obstacles inutiles;
 - (iv) favoriser l'interopérabilité, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Ces objectifs s'appliquent dans toute la mesure raisonnable aux divers participants au système de paiement du Canada, compte tenu de leur situation particulière.

La politique proposée est expliquée par le Groupe consultatif des consommateurs à l'annexe C5.

Comme l'indique l'encadré C4, *Les principes et la législation*, la proposition du Groupe consultatif des consommateurs pourrait constituer un point de départ : en partant des principes qui sont définis, le gouvernement pourrait élaborer un ensemble définitif d'objectifs pour le système de paiement du Canada.

Le Groupe consultatif de la réglementation s'est aussi demandé quelle serait la meilleure manière d'enchâsser ces principes de politique générale et les objectifs en découlant dans le nouveau cadre législatif. Étant donné la complexité de cette question, le Groupe de travail a estimé qu'il valait mieux s'en remettre à des experts de la rédaction législative (voir l'encadré C4).

Encadré C4 : Les principes et la législation

La proposition de *Politique nationale des paiements* explique de manière détaillée comment les trois principes (confiance, accessibilité et efficacité) pourraient être appliqués au système de paiement. Elle devrait servir de guide utile aux décideurs des plus hauts niveaux de l'industrie aussi bien que du gouvernement. Il importe cependant de bien comprendre que l'application d'objectifs particuliers variera inévitablement selon les circonstances.

La question se pose de savoir comment intégrer ces principes dans le modèle de gouvernance et dans la législation. On a envisagé à cette fin diverses possibilités, entre autres l'inscription des objectifs dans les considérants de la loi, ou leur regroupement dans une annexe à celle-ci, où ils seraient accompagnés de dispositions définissant leur rôle particulier de principes d'orientation plutôt que de règles absolues. À partir de là, les organismes du modèle de gouvernance tels que l'organisme public d'encadrement pourraient élaborer leurs mandats respectifs en fonction de ces principes, mais en jouissant de la marge de manœuvre nécessaire pour les adapter à leurs propres rôles et responsabilités.

S'il est vrai qu'on trouve des déclarations de principes enchâssées de diverses manières dans les lois⁹, le Groupe consultatif de la réglementation a exprimé de fortes réserves à l'égard d'une telle méthode. Il a cependant admis que si les principes ne figurent pas explicitement dans la législation, ils risquent d'être oubliés au fil du temps.

Le Groupe de travail, bien qu'il ne formule pas une recommandation formelle à ce sujet, propose que les rédacteurs de la législation essaient d'y intégrer une expression de l'intérêt public afférent au système de paiement.

Une autre question consiste à savoir si des objectifs détaillés comme ceux qui sont énoncés dans la *Politique nationale des paiements* pourraient être systématiquement appliqués à tous les aspects du système de paiement (depuis les décideurs au sommet de la hiérarchie jusqu'aux établissements individuels assujettis au cadre de gouvernance). Le Groupe de travail a conclu que ces principes structurants que sont la confiance, l'accessibilité et l'efficacité peuvent guider utilement le gouvernement à l'égard de la formulation de la politique publique; il est toutefois moins certain que les objectifs spécifiques qui leur sont associés puissent s'appliquer à chaque composante du cadre réglementaire et de l'écosystème.

En façonnant la politique proposée, le Groupe de travail a pris en considération la crainte que tous les objectifs particuliers d'une déclaration de principes de si vaste portée ne puissent s'appliquer également à tous les niveaux du modèle. S'il est vrai, par exemple, qu'on pourrait raisonnablement attendre du gouvernement qu'il fasse en sorte, du point de vue de la politique générale, que notre système de paiement offre « un éventail de choix raisonnable entre des modes de paiement adéquats en garantissant la prestation de services efficaces et efficaces dans tout le Canada », cet objectif n'est pas conçu pour obliger les prestataires pris individuellement à fournir leurs services de paiement à l'échelle

du pays tout entier. Cependant, s'il se déclarait, du fait d'une lacune systémique, une pénurie inacceptable de services de paiement dans certaines régions du Canada, cet objectif voudrait dire, comme il se doit, que le gouvernement chercherait une solution d'ordre politique au problème.

3. L'organisme public d'encadrement recommandé

La création d'un OPE serait au cœur de la législation appelée à mettre en œuvre le modèle de gouvernance recommandé. Cet organisme, qui relèverait du ministre des Finances, exécuterait des fonctions d'encadrement de l'industrie des paiements, telle que définie par la législation, notamment les suivantes :

- La législation lui conférerait le pouvoir :
 - a) d'encadrer le système de paiement et les participants à celui-ci, tels que définis, conformément à l'intérêt public, tel que défini aussi par la législation;
 - b) de reconnaître et de surveiller les OGA du système de paiement;
 - c) d'offrir un mécanisme de recours touchant les questions qu'un OGA ne pourrait régler.
- Dans le cadre de son pouvoir de reconnaître les OGA, l'OPE serait habilité à fixer les conditions de cette reconnaissance, ainsi qu'à déléguer à l'OGA en question tout ou partie de ses pouvoirs d'enregistrement, d'agrément et de réglementation, tout en conservant sur lui un pouvoir de direction.
- Là où un OGA fonctionnerait de manière efficace, l'OPE conserverait un pouvoir de réglementation résiduel sur les prestataires de services de paiement assujettis à la nouvelle législation des paiements, mais il ne les exercerait normalement pas. Là où il n'existerait pas d'OGA fonctionnant de manière efficace, l'OPE continuerait à exercer les pouvoirs de réglementation que lui conférerait la législation.

L'OPE aurait pour mandat d'assurer l'encadrement du système canadien des paiements d'une manière proportionnée et fondée sur les risques, ainsi que, au besoin, l'exécution de la législation et de la réglementation des paiements. À cette fin, il lui faudrait avoir un point de vue indépendant sur l'évolution de l'industrie des paiements et se montrer capable d'apprécier les implications de cette évolution dans le cadre du modèle de gouvernance. L'OPE pourrait aussi évaluer le comportement des participants au système de paiement assujettis à la législation et établir des rapports à ce sujet. L'OGA déléguataire serait tenu d'élaborer et de faire appliquer des codes, des politiques et des normes conformes aux principes énoncés dans la législation ou aux directives explicites de l'OPE.

L'OPE exercerait sur l'OGA un pouvoir de direction, soit le pouvoir de faire en sorte que l'OGA se conforme à la réglementation et d'exiger que ses pratiques s'alignent sur les principes et objectifs énoncés dans la législation. Celle-ci autoriserait l'OPE à négocier le contenu d'une ordonnance de reconnaissance spécifiant les principaux aspects de la gouvernance et du mandat de l'OGA. Par exemple, l'OPE pourrait conserver le pouvoir de nommer tous les administrateurs indépendants de l'OGA ou certains d'entre eux, ou d'approuver ces nominations. L'ordonnance de reconnaissance pourrait aussi prévoir, par exemple, la possibilité pour l'OPE d'intervenir par étapes dans le fonctionnement de l'OGA si les problèmes venaient à atteindre un seuil déterminé de gravité (selon un principe semblable à celui de l'intervention graduelle du Bureau du surintendant des institutions financières dans l'activité des institutions financières en difficulté).

La législation attribuerait aussi à l'OPE la qualité d'instance formelle de recours pour le règlement des différends internes à un OGA. Par exemple, les décisions de l'OGA concernant la formulation de politiques, de normes ou de codes de conduite, tout comme ses décisions touchant leur observation ou inobservation par les membres, seraient susceptibles d'« appel ». En principe, cette procédure de recours serait liée au pouvoir de direction de l'OPE.

La législation établirait le mode de gouvernance de l'OPE, notamment la nomination de ses administrateurs et de son directeur exécutif, et son rôle d'organisme d'État relevant du ministre des Finances. L'OPE lui-même serait assujéti au pouvoir de direction du ministre des Finances et devrait lui rendre compte régulièrement de ses constatations et activités d'encadrement.

Encadré C5 : Proposition détaillée concernant l'organisme public d'encadrement

En concertation avec le Groupe consultatif de la gouvernance, le Groupe de travail recommande ce qui suit :

- Que l'OPE soit dirigé par un petit conseil d'administration qui comprendrait de cinq à sept membres. Les compétences en matière de politique publique de haut niveau, de politique stratégique, de services de paiement ou financiers (juridiques, comptables ou commerciaux), d'intérêt des entreprises et d'intérêt public (intérêt des consommateurs) compteraient parmi les qualités requises de ces administrateurs.
- Que l'OPE comprenne un représentant de la Banque du Canada.
- Que les membres de l'OPE soient désignés par un comité réunissant le gouverneur de la Banque du Canada (qui en assumerait la présidence), le sous-ministre des Finances, le sous-ministre de l'Industrie et un membre indépendant (désigné d'un commun accord par les trois autres membres). Ce comité présenterait ses recommandations au ministre des Finances, aux fins de nomination par le gouverneur en conseil.

Ces règles devraient être inscrites dans la législation.

4. L'infrastructure (l'Association canadienne des paiements réinventée)

Comme il est expliqué dans le *Document d'orientation D : Infrastructure – Réinventer l'Association canadienne des paiements*, le Groupe de travail recommande la réorganisation de l'ACP de manière à régler un certain nombre de problèmes.

L'ACP, en tant que propriétaire et exploitant de l'infrastructure de base des paiements, serait considérée comme un prestataire de services de paiement aux fins du cadre de gouvernance et explicitement définie ainsi dans la législation.

Comme l'ACP a été instituée par une loi fédérale (la LCP), il faudrait promulguer de nouvelles dispositions législatives pour transformer son rôle et sa gouvernance. Le *Document d'orientation D* contient les recommandations du Groupe de travail qui concernent spécialement les modifications à apporter à la LCP. Nous recommandons de modifier les objets, les paramètres, le modèle de financement et de tarification et la portée des activités de l'ACP afin de lui attribuer le mandat et les ressources nécessaires pour moderniser l'infrastructure fondamentale des paiements du Canada, de telle sorte qu'elle puisse répondre aux besoins de l'ère numérique.

La législation préciserait les nouvelles modalités de gouvernance de l'ACP – notamment les qualités requises des membres de son conseil d'administration, le processus de leur nomination et la composition de ce conseil –, qui seraient définis conformément aux pratiques de bonne gouvernance. Dans une optique d'intérêt public et à titre d'acteur clé dans le système de paiement, l'ACP serait surveillée par l'OPE, de sorte que ses règlements administratifs et règles ne nécessiteraient plus l'approbation ou la non-désapprobation, respectivement, du ministre des Finances. Comme membre de l'OGA, l'ACP serait tenue de respecter les normes, les règles et les codes édictés par l'organisme.

Les implications pour la législation existante et l'ordre de priorité des lois

La nouvelle législation des paiements ne vise pas à remplacer la législation existante, mais plutôt à en combler les lacunes. Les lois existantes, provinciales aussi bien que fédérales, continueraient à s'appliquer à diverses branches de l'industrie des paiements. Ce serait par exemple le cas des lois d'application générale, telles que celles qui concernent la protection de la vie privée et la concurrence, ainsi que des mesures à visées particulières, telles que les lois provinciales sur les cartes-cadeaux et les pouvoirs de désignation que prévoit la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*. On se rappellera que celle-ci confère à la Banque du Canada le pouvoir de désigner et de surveiller les systèmes de compensation et de règlement des paiements, et les autres systèmes de compensation et de règlement, qu'elle juge d'importance systémique. On s'attend cependant à ce que le modèle recommandé permette de régler les problèmes de l'industrie des paiements à mesure qu'ils surgiront, de telle sorte que sera réduite au minimum la nécessité pour les gouvernements de prendre à l'avenir des mesures législatives ponctuelles.

Le Groupe de travail estime qu'une rationalisation minimale de la législation actuelle des paiements pourrait se révéler nécessaire. Par exemple, les pouvoirs récemment conférés à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada pour la surveillance des codes de conduite relatifs aux réseaux de cartes de paiement ne seraient pas nécessaires si de nouveaux pouvoirs étaient accordés à l'OPE ou, par la suite, à un OGA de l'industrie des paiements. À cette exception près, les nouvelles dispositions seraient libellées de manière à bien préciser qu'elles ne visent aucunement à diminuer le rôle des lois existantes.

La coordination des fonctions d'encadrement

Comme on l'a vu plus haut, il arrive souvent que des services de paiement soient offerts par des entités assujetties à des réglementations différentes ou non réglementées. Au moment de l'élaboration de la législation, des normes et des codes de conduite, il faudrait s'efforcer d'harmoniser les nouvelles règles et dispositions réglementaires avec le régime existant ou de faire en sorte qu'elles le complètent. Néanmoins, il pourra subsister entre les fonctions de réglementation et d'encadrement de certains organismes des chevauchements qui exigeront un effort de coordination.

Une bonne façon d'assurer cette coordination consisterait à créer un organe informel constitué de dirigeants clés de la réglementation et des politiques, qui se réuniraient en forum afin de cerner et de régler d'éventuels problèmes de coordination. Un modèle de forum sur les politiques de réglementation existe déjà dans le cas des institutions financières sous réglementation fédérale. Le Comité consultatif supérieur (CCS) est un organe informel composé du sous-ministre des Finances (le président du Comité), du surintendant des institutions financières, du commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, du gouverneur de la Banque du Canada et du président de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Les membres du CCS se réunissent pour discuter de la politique du secteur financier et de questions législatives. En ce qui concerne les paiements, étant donné que les fonctions de l'OPE et de l'OGA évolueront à mesure que l'industrie se développera, il faudra voir à ce que les responsabilités et les rôles des divers organismes concernés demeurent clairs et coordonnés. À cette fin, un forum semblable au CCS assurera avec efficacité la surveillance nécessaire.

La Loi sur les lettres de change

La législation canadienne actuelle qui régit les paiements porte principalement sur les instruments papier (par exemple les chèques et les billets de banque). S'il est vrai que le Groupe de travail recommande des changements propres à réduire notre dépendance à l'égard des chèques, les chèques n'en resteront pas moins en usage pour un certain temps. Par suite, de nombreux intervenants continuent de demander une mise à jour des dispositions de la *Loi sur les lettres de change* qui se rapportent aux chèques et aux autres instruments papier, qu'utilisent abondamment les consommateurs, les commerçants, les entreprises et les administrations. Cette loi est restée en grande partie inchangée durant un siècle. Le Groupe de travail invite le gouvernement à y envisager des modifications qui en réduiront la complexité formelle, de manière à la rendre plus accessible au grand public, qui accroîtront la protection des consommateurs et qui prendront en compte les progrès de la technologie des paiements. De telles modifications ne devraient pas, cependant, avoir pour effet de prolonger l'utilisation des chèques au Canada. Le gouvernement devrait envisager une consultation spéciale sur ces questions.

Les obstacles législatifs à l'économie numérique

L'économie numérique transforme non seulement la manière dont nous faisons et recevons les paiements, mais aussi notre façon de pratiquer toutes sortes d'autres opérations. L'accomplissement en ligne d'activités courantes telles que l'achat de billets de cinéma est la manifestation la plus évidente de ce nouveau paradigme et constitue seulement un avant-goût des possibilités qu'ouvriront les nouvelles technologies.

En même temps que l'économie numérique transformera un grand nombre de nos transactions, notre expérience des paiements changera aussi. L'un des principaux changements sera la suppression de certaines nécessités telles que notre présence physique pour les opérations financières, ou de certains moyens de vérification tangibles tels que les cartes de paiement, les chèques, les signatures et les photographies.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont déjà pris d'importantes mesures pour mettre la législation à jour en fonction des nouveaux modes de paiement. Les lois qui ne visaient auparavant que les paiements par chèque ou en espèces, y compris la plupart des lois sur la gestion des finances publiques, font maintenant référence aux formes électroniques de paiement. S'il s'agit d'un pas important vers les paiements électroniques, il est important de veiller à ce que la nouvelle législation s'adapte de manière plus poussée aux paiements tels qu'ils se pratiquent dans l'économie numérique. Le Groupe de travail recommande que les gouvernements effectuent un examen approfondi de leurs lois et règlements afin de faire en sorte qu'ils n'empêchent pas les opérations en ligne et n'entravent pas ainsi la transition vers l'économie numérique.

La législation contre le blanchiment de capitaux et le financement des activités terroristes

La Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes – la législation canadienne sur le RPC/FAT – met en œuvre des mesures visant à détecter et décourager le blanchiment de capitaux et le financement des activités terroristes. Elle impose à certaines entités financières et non financières des obligations relatives à l'identification de leurs clients, à la tenue de documents et au contrôle interne de conformité, et elle établit un régime de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses et d'autres transactions déterminées.

En ce qui concerne l'identification des clients, la législation et les règlements sur le RPC/FAT précisent les méthodes par lesquelles l'identité d'une personne doit être vérifiée dans certains cas. Les principales méthodes sont fondées sur la confirmation en personne, c'est-à-dire que l'identité de la personne est vérifiée « au moyen de son certificat de naissance, son permis de conduire, sa carte d'assurance-maladie provinciale [...], son passeport ou un document semblable ». Cependant, le règlement envisage aussi le cas où le client n'est pas physiquement présent au moment d'une opération spécifiée (p. ex. lors de l'ouverture d'un compte). On peut alors charger un mandataire de vérifier l'identité en face à face ou recourir à une combinaison d'autres méthodes d'identification, dont certaines peuvent obliger le client en question à se présenter en personne ou à fournir des pièces justificatives.

L'industrie est impatiente de profiter des technologies récentes et émergentes, qui offriraient des méthodes plus sûres et plus souples de vérification de l'identité de ses clients. Il se pourrait cependant que les organismes de réglementation hésitent à modifier les règles avant d'avoir mieux compris toute l'étendue des risques et de s'être assurés de la compatibilité des nouvelles méthodes avec la politique générale qui sous-tend la législation sur le RPC/FAT. Rappelons à ce sujet que, comme il est expliqué dans *Le passage au numérique*, l'identification et l'authentification numériques (IAN) ouvrent la possibilité de moyens plus sûrs de vérifier l'identité sans que la présence physique soit nécessaire.

Les gouvernements ont besoin de faire appliquer les principes qui sous-tendent la législation sur le RPC/FAT. Les entreprises ont quant à elles intérêt à faire en sorte que les règles découlant de cette législation ne fassent pas inutilement obstacle à l'innovation dans les services de paiement. Le Groupe de travail est fermement convaincu que la collaboration dans ce domaine ouvrira toute grande la possibilité de trouver des solutions avantageuses pour tous, qui donneront aux prestataires de services de paiement la marge nécessaire pour créer de nouveaux services à l'intention de leurs clients tout en rendant plus sûre la vérification de l'identité de ceux-ci grâce aux techniques d'IAN.

Conclusion

Nous avons exposé les modifications législatives qu'exigerait la mise en œuvre du modèle de gouvernance recommandé pour le système canadien des paiements. Comme nous le disions au départ, le but principal est de créer un cadre législatif qui repose le moins possible sur les interventions prescriptives, et qui a recours le plus possible à la gouvernance autonome plutôt qu'à la réglementation.

Comme d'autres études du Groupe de travail, le présent document se veut le point de départ d'un dialogue sur la meilleure façon de mettre en œuvre un nouveau modèle de gouvernance pour le système canadien des paiements. Nous espérons que les intéressés continueront à offrir leur soutien et leurs contributions, également précieux, pendant que le gouvernement fédéral examinera nos recommandations.

Annexe C1 – La législation régissant les paiements en vigueur au Canada

Lois, règles et règlements fédéraux

Modes de paiement

Ces textes législatifs définissent les divers modes de paiement acceptables et précisent les conditions légales de leur acceptabilité. Ces textes énoncent aussi les droits et les obligations des émetteurs des modes de paiement et de ceux qui les utilisent ou les encaissent.

Loi sur les lettres de change

Partie I – Dispositions générales

Partie II – Lettres de change

Partie III – Chèques sur une banque (s'applique aussi aux chèques tirés sur les membres de l'Association canadienne des paiements qui ne sont pas des banques)

Partie IV – Billets

Partie V – Lettres et billets de consommation

Loi sur la monnaie

Partie I – Monnaie et pièces (les billets de banque relèvent aussi de l'article 25 de la *Loi sur la Banque du Canada*, et la monnaie de métal relève aussi des articles 6 et 7 de la *Loi sur la Monnaie royale canadienne*)

Compensation et règlement des paiements

Ces textes législatifs définissent les systèmes de compensation et de règlement et la manière dont ils doivent être encadrés. Une partie de cette législation fixe aussi la procédure d'approbation du système de compensation et de règlement que possède et exploite l'Association canadienne des paiements.

Loi canadienne sur les paiements

Partie 1 – Association canadienne des paiements

Partie 2 – Systèmes de paiement désignés

Partie 3 – Dispositions générales

Loi sur la compensation et le règlement des paiements

Partie I – Encadrement des systèmes de compensation et de règlement

Partie II – Dispositions générales

Mesures applicables à des catégories particulières de participants

Ces textes régissent les fonctions d'une ou de plusieurs catégories de participants au système de paiement. De nombreux textes s'appliquent aux paiements, mais un seul en fait son unique objet (par

exemple, certaines parties de la *Loi sur les banques* s'appliquent au système de paiement, mais cette loi porte principalement sur les banques plutôt que sur les paiements).

Loi sur les réseaux de cartes de paiement – n'a pas encore de règlement d'application

Règlement sur les pratiques commerciales en matière de crédit (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés d'assurances étrangères)

Le cadre législatif et réglementaire actuel de l'industrie des paiements comprend non seulement les textes précités, mais aussi un bon nombre de règlements administratifs, codes, règles et normes.

Règlements administratifs de l'Association canadienne des paiements (ACP)

Règlement administratif n° 1 de l'Association canadienne des paiements – **Règlement général**

- Les dispositions s'appliquent au conseil d'administration, aux comités du conseil d'administration, au comité consultatif, à l'inscription et aux demandes d'adhésion des banques, des banques étrangères autorisées et des autres entités.

Règlement administratif n° 2 de l'Association canadienne des paiements – **Finances**

- Les dispositions s'appliquent au budget de l'ACP, aux cotisations des membres et aux droits à verser.

Règlement administratif n° 3 de l'Association canadienne des paiements – **Instruments de paiement et système automatisé de compensation et de règlement**

- Les dispositions s'appliquent aux instruments de paiement admissibles à la compensation; à l'échange, à la compensation et au règlement; au retour des instruments de paiement et à la participation au SACR.

Règlement administratif n° 6 de l'Association canadienne des paiements – **Conformité**

- Les dispositions s'appliquent aux enquêtes, sanctions et frais, aux rapports sur la conformité ainsi qu'à l'exécution et à la perception.

Règlement administratif n° 7 de l'Association canadienne des paiements – **Sur le système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV)**

- Les dispositions s'appliquent à l'administration et à l'exploitation du STPGV, à l'accès au STPGV, à la remise de la garantie en nantissement, aux exigences de la garantie, au caractère définitif des paiements aux bénéficiaires et à la procédure en cas de défaut.

Règles et normes de l'Association canadienne des paiements

L'ACP applique à ses systèmes de compensation et de règlement de nombreuses règles et normes, dont certaines ont des implications pour les payeurs et les bénéficiaires (par exemple la Règle H1, qui porte sur les débits préautorisés).

Codes de conduite

Consommateurs et cartes de débit – *Code de pratique canadien pour les services des cartes de débit*

Code de conduite destiné à l'industrie canadienne des cartes de crédit et de débit

Engagement volontaire – Réduction des périodes de retenue de fonds

Principes régissant la protection des consommateurs dans le commerce électronique – Le cadre canadien

Lois et règlements provinciaux sur les paiements

Tableau C1 : Lois et règlements provinciaux sur les paiements – Protection du consommateur et cartes-cadeaux

| Prov. | Titre de la loi ou du règlement | Résumé | Parties pertinentes |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ont. | <i>Loi de 2002 sur la protection du consommateur</i> , LO 2002, c 30 | Ces textes prévoient diverses mesures de protection du consommateur relativement aux cartes-cadeaux et aux cartes prépayées, ainsi que les exigences de communication afférentes aux conventions d'achat et aux contrats de crédit. | Partie II – Droits et garanties accordés au consommateur; Partie III – Pratiques déloyales; Partie IV – Droits et obligations découlant de certaines conventions de consommation |
| Ont. | <i>Dispositions générales</i> , Règl. de l'Ont. 17/05 (<i>Loi de 2002 sur la protection du consommateur</i>) | | |
| Qc | <i>Loi sur la protection du consommateur</i> , LRQ, c P-40.1 | | Chapitre VI.1 – Contrat de vente d'une carte prépayée |
| Qc | <i>Règlement d'application de la Loi sur la protection du consommateur</i> | | |
| N.-É. | <i>Consumer Protection Act</i> , RSNS 1989, c 92 | | Articles 11, 17-19, 21, 24-25 et 33 |
| N.-É. | <i>Consumer Protection Act Regulations</i> , NS Reg 160/2000 | | |
| N.-É. | <i>Gift Card Regulations</i> , NS Reg 325/2009, (<i>Consumer Protection Act</i>) | | |
| N.-B. | <i>Loi sur les cartes-cadeaux</i> , LN-B 2008, c G-3.5 | | Toutes |
| N.-É. | <i>Règlement général</i> , Règl. du N.-B. 2008-152 (<i>Loi sur les cartes-cadeaux</i>) | | |
| Man. | <i>Loi sur la protection du consommateur</i> , CPLM, c C200 | | Partie II – Contrats de crédit et baux : coût du crédit; Partie XX – Cartes prépayées |
| Man. | <i>Règlement sur la protection du consommateur</i> , Règl. du Man. 227/2006 | | |
| Man. | <i>Règlement sur les cartes prépayées</i> | | |

| | | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------|
| C.-B. | <i>Business Practices and Consumer Protection Act, SBC 2004, c 2</i> | | Partie 4 – Contrats de consommation; Partie 4.1 – Cartes prépayées |
| C.-B. | <i>Consumer Contracts Regulation</i> | | |
| C.-B. | <i>Prepaid Purchase Cards Regulations</i> | | |
| I.-P.-É. | <i>Consumer Protection Act, RSPEI 1988, C-19</i> | | Aucune |
| I.-P.-É. | <i>Gift Cards Act, RSPEI 1988, c G-4.1</i> | | Toutes |
| I.-P.-É. | <i>General Regulations, PEI Reg EC346/10 (Gift Cards Act)</i> | | |
| Sask. | <i>Consumer Protection Act, SS 1996, c C-30.1</i> | | Partie IV.6 – Cartes prépayées |
| Sask. | <i>Consumer Protection Regulations, 2007, RRS c C 30.1 Reg 2 (Consumer Protection Act)</i> | | |
| Alb. | <i>Gift Card Regulation, Alta Reg 146/2008, (Fair Trading Act)</i> | | |
| Alb. | <i>Consumer Transaction Cancellation and Recovery Notice Regulation, Alta Reg 287/2006</i> | | |
| T.-N.-L. | <i>Consumer Protection and Business Practices Act, SNL 2009, c C-31.1</i> | | Partie VII – Communication du coût du crédit à la consommation |
| T.-N.-L. | <i>Gift Card Regulations, NLR 14/11 (Consumer Protection and Business Practices Act)</i> | | |
| T.N.-O. | <i>Loi sur la protection du consommateur, LRTN-O 1988, c C-17</i> | | Aucune |
| Yn | <i>Loi sur la protection du consommateur, LRY 2002, c 40</i> | | Aucune |
| Nt | <i>Loi sur la protection du consommateur, LRTN-O (Nu) 1988, c C-17</i> | | Aucune |

Tableau C2 : Lois et règlements provinciaux sur les paiements – Crédit

| Prov. | Titre de la loi ou du règlement | Résumé | Parties pertinentes |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| N.-É. | <i>Consumer Creditors' Conduct Act</i> , RSNS 1989, c 91 | Ces textes régissent les conventions de crédit, y compris celles afférentes aux cartes de crédit. | Toutes |
| N.-B. | <i>Loi sur la communication du coût du crédit</i> , LN-B 2002, c C-28.3 | | Toutes |
| C.-B. | <i>Disclosure of the Cost of Consumer Credit Regulation</i> , BC Reg 273/2004 | | |
| Sask. | <i>Cost of Credit Disclosure Act, 2002</i> , SS 2002, c C-41.01 | | Toutes |
| Sask. | <i>Cost of Credit Disclosure Regulations, 2006</i> , RRS c C-41.01 Reg 1 (<i>Cost of Credit Disclosure Act, 2002</i>) | | |
| Alb. | <i>Fair Trading Act</i> , RSA 2000, c F-2 | | Partie 9 – Communication du coût du crédit |
| Alb. | <i>Cost of Credit Disclosure Regulation</i> , Alta Reg 198/1999, (<i>Fair Trading Act</i>) | | |
| T.-N.-L. | <i>Cost of Consumer Credit Disclosure Regulations</i> , NLR 74/10 (<i>Consumer Protection and Business Practices Act</i>) | | Toutes |

Tableau C3 : Lois et règlements provinciaux sur les paiements – Vente d'objets

| Prov. | Titre de la loi ou du règlement | Résumé | Parties pertinentes |
|----------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Ont. | <i>Loi sur la vente d'objets</i> , LRO 1990, c S-1 | Les lois sur la vente d'objet définissent le contrat de vente et précisent les conditions de sa formation. | Partie I - Formation du contrat |
| N.-É. | <i>Sale of Goods Act</i> , RSNS 1989, c 408 | | Partie I - Formation du contrat |
| N.-B. | <i>Loi sur la vente d'objets</i> , LRN-B 1973, c S-1 | | Partie I - Formation du contrat |
| Man. | <i>Loi sur la vente d'objets</i> , CPLM, c S10 | | Partie I - Formation du contrat |
| I.-P.-É. | <i>Sale of Goods Act</i> , RSPEI 1988, c S-1 | | Partie I - Formation du contrat |
| Sask. | <i>Sale of Goods Act</i> , RSS 1978, c S-1 | | Partie I - Formation du contrat |
| Alb. | <i>Sale of Goods Act</i> , RSA 2000, c S-2 | | Partie I - Formation du contrat |
| T.-N.-L. | <i>Sale of Goods Act</i> , RSNL 1990, c S-6 | | Partie I - Formation du contrat |
| T.N.-O. | <i>Loi sur la vente d'objets</i> , LRTN-O 1988, c S-2 | | Formation du contrat de vente |
| Yn | <i>Loi sur la vente d'objets</i> , LRY 2002, c 198 | | Partie I - Formation du contrat |
| Nt | <i>Loi sur la vente d'objets</i> , LRTN-O (Nu) 1988, c S-2 | | Formation du contrat de vente |

Tableau C4: Lois et règlements provinciaux sur les paiements – Autres sujets

| Prov. | Titre de la loi ou du règlement | Résumé | Parties pertinentes |
|-------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Qc | <i>Loi sur les entreprises de services monétaires</i> | Oblige les prestataires de services tels que le change de devises, le rachat de chèques de voyage et l'encaissement de chèques à se faire délivrer une licence par l'administration québécoise. | Chapitres I à X |

Annexe C2 – Taxonomie comparative des règles de paiement

La présente annexe propose une liste de questions relatives aux paiements qui font l'objet de dispositions expresses au Canada et dans certains pays d'intérêt particulier. Nous avons élaboré cette taxonomie des règles de paiement afin de donner une idée de la gamme des mesures législatives et réglementaires actuellement appliquées au domaine des paiements. Cette liste visait à aider le Groupe consultatif de la réglementation à évaluer les lacunes du régime canadien des paiements. Comme les États appliquent des formules d'encadrement différentes à des questions semblables, la taxonomie que nous proposons s'articule autour des questions relatives aux paiements plutôt qu'autour des solutions adoptées.

Bien que les pouvoirs de réglementation des paiements au Canada se répartissent entre de nombreuses lois aussi bien fédérales que provinciales, le Groupe consultatif de la réglementation n'a pas constaté, dans le cadre de discussions approfondies étayées par la taxonomie, de lacunes importantes dans la réglementation canadienne des paiements en comparaison des États étrangers de référence.

Même si tous les efforts nécessaires ont été déployés pour que la liste soit la plus complète possible, elle a été établie aux fins de discussion et à titre indicatif seulement. Il ne faut donc pas la considérer comme un compte rendu exhaustif des règles relatives aux paiements du Canada ou d'autres États. Les pays figurent dans la liste seulement s'ils appliquent des règles qui sont pertinentes.

Le classement des établissements de paiement

Objet : Moduler la protection des usagers en fonction des activités respectives des prestataires de services de paiement.

États-Unis

- Les activités des services de paiement suivants sont réglementées :
 - Prestataires de services de transfert électronique de fonds : émetteurs de cartes de débit
 - Cartes-cadeaux et bons-cadeaux

Union européenne

- La Directive sur les services de paiement (DSP) distingue trois catégories de prestataires de services de paiement :
 - Établissements de crédit
 - Établissements de monnaie électronique
 - o Assujettis à la Directive sur la monnaie électronique
 - Établissements de paiement
 - o Conditions d'enregistrement et d'agrément
 - o Ne peuvent détenir que des comptes de paiement
- La DSP prévoit pour les prestataires de services de paiement des exigences de capital différentes selon les activités qu'ils exercent.

La sécurité et la stabilité des systèmes de paiement

La surveillance des systèmes de paiement d'importance systémique

Objet : Surveiller et réglementer les systèmes de paiement suffisamment importants en vue de protéger la stabilité d'ensemble du système financier.

Mesures internationales

- En 2001, le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (OSPR) à la Banque des règlements internationaux a élaboré un ensemble de dix principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique. De nombreux pays ont adopté ces dix principes comme base de leurs mesures de surveillance. L'OSPR a publié aux fins de recueillir des observations un nouvel ensemble de principes pour les infrastructures du marché financier, plus exigeants en ce qui concerne la compensation et le règlement des paiements (la date limite de présentation d'observations était le 29 juillet 2011).

La responsabilité de la désignation

Objet : Attribuer à des autorités déterminées la responsabilité de la désignation.

Canada

- La *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* attribue au gouverneur de la Banque du Canada la responsabilité de désigner les systèmes de compensation et de règlement (sous réserve de l'approbation du ministre des Finances, qui décide suivant le critère de l'intérêt public).
- La *Loi canadienne sur les paiements* confie au ministre des Finances la responsabilité de désigner certains systèmes de paiement aux fins de son application.

États-Unis

- Le Federal Reserve Board est chargé de déterminer si un système donné est d'importance systémique.

Union européenne

- La Banque centrale européenne est chargée de veiller au fonctionnement harmonieux des systèmes de paiement. Elle est aussi responsable de la surveillance des deux systèmes européens de paiement de gros montants (EURO 1 et Target). Les banques centrales d'autres pays européens assurent la surveillance des systèmes nationaux de paiement dans ces pays.

Royaume-Uni

- Le Trésor public désigne les systèmes de compensation et de règlement.
- La Banque d'Angleterre est chargée de la surveillance des systèmes désignés.

Les types de désignations

Objet : Prendre en compte le fait que les systèmes de paiement peuvent être désignés à des fins différentes.

Canada

- Deux types de désignations (*Loi canadienne sur les paiements* [LCP] et *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* [LCRP])

- La LCP dispose que le ministre des Finances peut désigner un système de paiement qui, à son avis, soit est de portée nationale ou l'est dans une large mesure, soit joue un rôle important pour favoriser les opérations sur le marché financier canadien ou l'économie canadienne.
- La LCRP habilite le gouverneur de la Banque du Canada à désigner tout système de compensation qui, à son avis, peut du fait de son fonctionnement poser un risque systémique, à condition que le ministre des Finances estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

États-Unis

- Systèmes de paiement d'importance systémique

Union européenne

- Systèmes de paiement de gros montants
- Systèmes de paiement de masse
 - Systèmes de paiement de masse d'importance systémique
 - Systèmes de paiement de masse présentant une grande importance
 - Autres systèmes de paiement de masse
- L'Eurosystème a élaboré une approche globale et un ensemble minimal de normes communes de surveillance pour les instruments de paiement.

Royaume-Uni

- Systèmes de paiement d'importance systémique

Les critères de désignation

Objet : Définir les critères qui président à la désignation de systèmes.

Canada

- Facteurs pris en considération pour décider s'il est dans l'intérêt public de désigner un système de paiement sous le régime de la LCP :
 - le niveau de sécurité financière que ce système offre aux participants et aux usagers,
 - l'efficacité et la compétitivité des systèmes de paiement au Canada,
 - l'intérêt du système financier canadien.
- Facteurs pris en considération pour établir s'il y a lieu d'attribuer une importance systémique à un système de compensation et de règlement :
 - la taille des obligations de paiement considérées isolément et l'importance de la valeur journalière globale de ces obligations,
 - la taille des obligations de paiement et des créances des participants au système par rapport à leurs capitaux respectifs,
 - le rôle joué par le système pour ce qui est de favoriser les opérations sur le marché financier ou dans l'économie en général.

États-Unis

- Les facteurs que le Federal Reserve Board prend en considération pour établir s'il y a lieu d'attribuer une importance systémique à un système comprennent les suivants :
 - Le système risque-t-il de perturber ou de désorganiser gravement les liquidités dans le cas où il ne fonctionnerait pas ou ne réglerait pas les paiements comme prévu?
 - Le système pourrait-il entraîner de graves risques de crédit ou de liquidité par rapport à la capacité financière des participants?
 - Le système règle-t-il une forte proportion d'opérations interbancaires ou de valeur importante?
 - Le système règle-t-il des opérations pour des marchés financiers importants?
 - Le système fournit-il des services de règlement à d'autres systèmes?
 - Est-il le seul ou l'un des très rares systèmes à assurer le règlement d'un instrument financier déterminé¹⁰?

Union européenne

- Systèmes de paiement de gros montants : critères basés sur les principes fondamentaux formulés par l'OSPR concernant les systèmes de paiement d'importance systémique.
- Systèmes de paiement de masse
- Systèmes de paiement de masse d'importance systémique
 - Se caractérisent par le degré élevé de leur pénétration du marché, ainsi que du risque financier global et du risque d'effet de domino qu'ils créent. En plus de ces indicateurs généraux convenus entre elles, les banques centrales qui surveillent les systèmes de paiement de masse peuvent prendre en considération des caractéristiques particulières à leurs marchés respectifs des services de paiement¹¹.
- Systèmes de paiement de masse présentant une grande importance
 - Systèmes qui jouent un rôle de premier plan dans le traitement et le règlement de paiements de masse, et sont tels que leur éventuelle défaillance risque d'entraîner des conséquences majeures pour l'économie, ainsi que de compromettre la confiance du public dans les systèmes de paiement et dans la monnaie en général¹².

Royaume-Uni

- Il s'agit d'établir si un quelconque défaut de conception du système ou une quelconque perturbation de son fonctionnement :
 - mettrait en danger la stabilité du système financier britannique ou la confiance du public dans celui-ci;
 - aurait de graves conséquences sur l'activité économique ou d'autres intérêts dans l'ensemble du Royaume-Uni.
- Le Trésor public, lorsqu'il a à décider s'il convient de désigner un système, doit prendre en considération les facteurs suivants :
 - le nombre et la valeur des opérations que le système traite actuellement ou traitera probablement,

- la nature de ces opérations,
- le point de savoir si d'autres systèmes pourraient traiter ces opérations ou des opérations équivalentes,
- les rapports entre le système en question et d'autres systèmes,
- le point de savoir si la Banque d'Angleterre utilise le système à l'étude dans le cadre de ses attributions d'autorité monétaire¹³.

Les pouvoirs de l'organisme d'encadrement

Objet : Établir les pouvoirs de l'organisme d'encadrement sur les systèmes désignés.

Canada

- L'exploitant d'un système désigné est tenu de donner à la Banque du Canada un préavis en temps utile de tout changement (concernant par exemple ses règlements administratifs, le fonctionnement du système ou les actes qui régissent celui-ci).
- La Banque du Canada peut effectuer des vérifications et des inspections auprès d'une chambre de compensation, laquelle doit lui prêter assistance à ces fins.
- La Banque du Canada dispose, pour recueillir sous serment toute preuve utile relativement à une vérification ou une inspection, de tous les pouvoirs conférés à un enquêteur par la partie II de la *Loi sur les enquêtes*.
- Le gouverneur de la Banque du Canada peut, au moyen d'une directive écrite, ordonner à l'exploitant d'un système désigné ou à un participant à ce système de mettre fin ou de renoncer à des agissements qui ont ou auront vraisemblablement pour résultat de compromettre le contrôle d'un risque systémique.

États-Unis

- La Réserve fédérale est investie des pouvoirs suivants : octroi de chartes, examen, réglementation, exécution, contrainte à la communication de renseignements, et fourniture d'accès à des services de paiement et/ou au crédit intrajournalier.

Royaume-Uni

- Les pouvoirs de la Banque d'Angleterre, pour ce qui concerne les systèmes désignés, peuvent se classer en trois catégories : la collecte d'information, la fixation de conditions et les sanctions.

Les obligations des systèmes désignés

Canada

- Sous le régime de la LCP, l'exploitant d'un système de paiement désigné doit communiquer au ministre des Finances un exemplaire de toute règle devant régir ce système, laquelle ne peut entrer en vigueur qu'à une date postérieure d'au moins trente jours à celle de cette communication, à moins que le ministre ne la déclare en vigueur avant.
- Sous le régime de la LCRP, les systèmes de compensation et de règlement désignés doivent se conformer aux principes fondamentaux établis par l'OSPR pour les systèmes d'importance systémique.

États-Unis

- Les systèmes de compensation et de règlement désignés doivent se conformer aux principes fondamentaux établis par l'OSPR pour les systèmes d'importance systémique.

Union européenne

- Les systèmes de paiement de gros montants doivent se conformer aux principes fondamentaux établis par l'OSPR pour les systèmes d'importance systémique.
- Systèmes de paiement de masse
 - Les systèmes de paiement de masse d'importance systémique doivent se conformer à tous les principes fondamentaux.
 - Les systèmes de paiement de masse présentant une grande importance doivent se conformer à six de ces principes fondamentaux.
 - Les autres systèmes de paiement de masse doivent se conformer à d'autres normes.
- L'Eurosystème a élaboré une approche globale et un ensemble minimal de normes communes de surveillance pour les instruments de paiement.

Royaume-Uni

- Les systèmes désignés doivent se conformer aux principes fondamentaux établis par l'OSPR pour les systèmes d'importance systémique, ainsi qu'aux quatre principes suivants formulés par la Banque d'Angleterre :
 - Le système doit gérer ses risques d'exploitation de telle sorte que ses usagers puissent compter sur la continuité de ses services.
 - Le système doit périodiquement examiner les risques qu'il présente pour d'autres infrastructures, ou que celles-ci présentent pour lui, par suite de leur interdépendance et mettre en œuvre les mécanismes de contrôle nécessaires pour gérer ces risques.
 - Le système doit apprécier et gérer les risques que présentent pour lui les rapports de ses participants directs avec des participants indirects.
 - Le système doit gérer avec prudence ses rapports avec des entrepreneurs extérieurs, en faisant en sorte que les accords contractuels et de gestion des risques soient clairs, solides et adaptés aux besoins.

L'authentification

Objet : Établir les méthodes de vérification et de confirmation de l'identité des payeurs.

Canada

- Pour les cartes de crédit et de débit, on applique une méthode d'authentification à deux facteurs : quelque chose qu'on a, c'est-à-dire la carte, et quelque chose qu'on sait, c'est-à-dire le NIP. Les réseaux de cartes de débit aussi bien que les réseaux de cartes de crédit sont en train de passer à la technologie des puces et du NIP. La technologie des puces est fondée sur la norme mondiale EMV. Il y a cependant des exceptions (p. ex. le débit sans NIP et les opérations en ligne).
- Il n'y a pas de procédure d'authentification pour les cartes prépayées. Un message inscrit sur ces cartes invite l'utilisateur à les traiter comme des espèces puisque, en cas de perte, n'importe qui peut s'en servir.

États-Unis

- Pour les cartes de crédit, on a recours à la signature. Pour les cartes de débit, certains réseaux utilisent la signature, d'autres le NIP.

Union européenne

- Cartes de débit : puces et NIP.
- Opérations en ligne : on est en train de passer à des méthodes d'authentification à deux facteurs (par exemple un identifiant et un mot de passe).
- La Directive 99/93/CE définit un cadre pour les paiements électroniques.

La participation à la compensation

Objet : Faire en sorte que n'aient accès à la compensation de masse que les établissements qui remplissent des normes minimales et disposent des compétences techniques nécessaires.

Canada

- Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) : N'ont accès direct au SACR que les adhérents au système interbancaire de compensation et la Banque du Canada. Les autres membres du système de paiement qui ont besoin de faire compenser des instruments papier ou électroniques doivent avoir recours à un adhérent et agir ainsi à titre de sous-adhérents.
- Pour devenir adhérent, il faut avoir établi et maintenir un compte de règlement à la Banque du Canada, avoir conclu avec celle-ci une facilité de prêt, avoir des instruments de paiement qui représentent à l'échelle nationale au moins 0,5 % du volume total des instruments de paiement donnant lieu à compensation par le SACR, et remplir d'autres conditions de natures technique et financière.
- Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) : N'ont accès direct au STPGV que les participants directs à celui-ci et la Banque du Canada. Les autres entités (institutions financières, sociétés clientes, etc.) doivent, pour l'utiliser, recourir aux services d'un participant direct.
- Le membre qui veut devenir participant direct doit remplir les conditions suivantes : avoir établi et maintenir un compte de règlement à la Banque du Canada; avoir conclu avec elle les conventions qu'elle peut exiger, notamment à l'égard du règlement de sa position nette multilatérale, de l'octroi par elle d'avances aux fins du STPGV et de la remise en nantissement d'une garantie pour ces avances; satisfaire aux exigences techniques; verser un droit d'admission; et, dans la mesure où il n'a pas déjà participé aux frais de développement du système, verser une somme équivalant à une part déterminée de ces frais.
- Réseaux de cartes de crédit : Les réseaux de cartes de crédit assurent la compensation des opérations, et les positions qui en résultent sont réglées par le STPGV.
- Paiements par carte de débit : Les opérations Interac au point de vente et en ligne sont réglées par le SACR.

États-Unis

- Les participants au Clearing House Interbank Payments System (CHIPS) doivent être des établissements bancaires commerciaux ou des sociétés créées en vertu de l'*Edge Act*.
- Les personnes physiques, les sociétés et autres entités liées par un accord avec un établissement financier de dépôt d'origine (ODFI) peuvent introduire des opérations dans le réseau de l'Automated Clearing House (ACH).
- Les ODFI introduisent des opérations dans le réseau ACH à la demande de leurs clients et dans le cadre d'accords conclus avec eux.

Royaume-Uni

- Les participants directs au système Bankers Automated Clearing Services (BACS) sont la Banque d'Angleterre, une douzaine de banques commerciales et une association d'épargne immobilière. Ces participants directs (désignés *settlement Members*) parrainent les utilisateurs, dont certains jouissent d'un accès direct au système et dont d'autres (environ 60 000) y ont accès indirectement.
- Les participants directs (aussi désignés *settlement Members*) au Clearing House Automated Payment System (CHAPS) sont chargés de régler tous les transferts et par conséquent toutes les obligations interbancaires. Les autres établissements financiers peuvent accéder indirectement au CHAPS par l'intermédiaire des participants directs. Les clients des banques peuvent aussi acheminer les paiements urgents par le CHAPS.

La participation au règlement

Objet : Faire en sorte que les établissements qui participent au règlement disposent de la solidité financière et des compétences nécessaires pour assurer un règlement efficace.

Canada

- SACR : N'ont accès direct au SACR que les adhérents au système interbancaire de compensation et la Banque du Canada. Les autres membres du système de paiement règlent leurs positions directement avec l'adhérent par l'intermédiaire duquel ils ont accès au SACR.
- Pour devenir adhérent, il faut avoir établi et maintenir un compte de règlement à la Banque du Canada, avoir conclu avec celle-ci un accord de prêt, avoir des instruments de paiement qui représentent à l'échelle nationale au moins 0,5 % du volume total des instruments de paiement en question, et remplir d'autres conditions de natures technique et financière.
- STPGV : N'ont accès direct au STPGV que les participants directs à celui-ci et la Banque du Canada. Les participants indirects règlent leur position avec le ou les participants directs dont ils utilisent les services pour accéder au STPGV. Le membre qui veut devenir participant direct doit remplir les conditions suivantes : avoir établi et maintenir un compte de règlement à la Banque du Canada; avoir conclu avec elle les conventions qu'elle peut exiger, notamment à l'égard du règlement de sa position nette multilatérale, de l'octroi par elle d'avances aux fins du STPGV et de la remise en nantissement d'une garantie pour ces avances; satisfaire aux exigences techniques; verser un droit d'admission; et, dans la mesure où il n'a pas déjà participé aux frais de développement du système, verser une somme équivalant à une part déterminée de ces frais.
- Réseaux de cartes de crédit : Les réseaux de cartes de crédit assurent la compensation des opérations, et les positions qui en résultent sont réglées par le STPGV.
- Paiements par carte de débit : Les opérations Interac au point de vente et en ligne sont réglées par le SACR.

États-Unis

- National Settlement Service (NSS) : Ce service est offert aux dispositifs de compensation du secteur privé par les banques de la Réserve fédérale. Il permet un règlement multilatéral par l'intermédiaire des comptes de règlement principaux détenus dans ces banques.
- Fedwire Funds Services : Les établissements de dépôt, ainsi que certains autres établissements financiers qui détiennent un compte dans une banque de la Réserve fédérale, sont admissibles au bénéfice de la participation aux Fedwire Funds Services.

Royaume-Uni

- Les participants directs au système BACS sont la Banque d'Angleterre, une douzaine de banques commerciales et une association d'épargne immobilière.
- Ces participants directs (désignés *settlement Members*) parrainent les utilisateurs, dont certains jouissent d'un accès direct au système et dont d'autres (environ 60 000) y ont accès indirectement.
- Les participants directs au CHAPS (aussi désignés *settlement Members*) sont chargés de régler tous les transferts et par conséquent toutes les obligations interbancaires. Les autres établissements financiers peuvent accéder indirectement au CHAPS par l'intermédiaire des participants directs. Les clients des banques peuvent aussi acheminer les paiements urgents par le CHAPS.

Les règles de paiement**Le caractère définitif des paiements**

Objet : Procurer aux prestataires et aux utilisateurs de services de paiement la certitude que les opérations ne seront pas remises en cause en cas de faillite d'un participant au système de compensation et de règlement.

Canada

- Les paiements effectués par le STPGV sont définitifs et irrévocables. Les exigences du STPGV sont telles qu'il y a toujours une garantie suffisante pour couvrir la position nette négative la plus importante du système. En outre, la Banque du Canada garantit le règlement du STPGV même dans le cas où plusieurs participants se trouveraient en défaut de paiement pendant le même cycle du STPGV.
- Les transferts électroniques de fonds au point de vente et les paiements par courriel (Interac) sont définitifs une fois le règlement effectué.

États-Unis

- Les paiements sont définitifs et irrévocables une fois qu'ils ont été envoyés et reçus par les systèmes CHIPS ou Fedwire.

Union européenne

- Les ordres de transfert et la compensation produisent leurs effets en droit et, même en cas de procédure d'insolvabilité à l'encontre d'un participant, sont opposables aux tiers à condition que les ordres de transfert aient été introduits dans un système avant le moment de l'ouverture d'une telle procédure¹⁴.
- L'ordre de paiement ne peut être révoqué une fois qu'il est transmis ou que le bénéficiaire a autorisé sa transmission.

Le caractère définitif du règlement

Objet : Procurer aux prestataires et aux utilisateurs de services de paiement la certitude juridique que les opérations ne seront pas remises en cause une fois le règlement effectué.

Canada

- Si les règles du système [de compensation et de règlement] prévoient que le règlement d'une obligation de paiement par une opération de crédit ou de débit au compte à la [Banque du Canada] d'un établissement participant, d'une chambre de compensation ou d'un intermédiaire est irrévocable, l'opération n'a pas à faire l'objet d'une écriture de contre-passation, de remboursement ou d'annulation¹⁵.

Union européenne

- Les ordres de transfert et la compensation produisent leurs effets en droit et, même en cas de procédure d'insolvabilité à l'encontre d'un participant, sont opposables aux tiers à condition que les ordres de transfert aient été introduits dans un système avant le moment de l'ouverture d'une telle procédure¹⁶.

La possibilité d'annuler les paiements

Objet : Prévoir la possibilité d'annuler les paiements à certaines conditions, même lorsqu'ils sont tenus pour définitifs.

Canada

- Les Règles du SACR prévoient la possibilité du retour, pour divers motifs et dans un délai déterminé, de nombreuses catégories d'instruments papier et électroniques par le système de compensation pour crédit immédiat. Les opérations de débit au point de vente sont irrévocables, mais peuvent être annulées (par exemple en cas d'erreur).

La possibilité de recouvrer les paiements

Objet : Prévoir la possibilité de recouvrer les paiements à certaines conditions, même lorsqu'ils sont tenus pour définitifs.

Canada

- Au Canada, la possibilité de recouvrer les paiements est régie par d'autres lois (p. ex. les lois sur la restitution et l'enrichissement sans cause).

L'exécution par la banque du bénéficiaire

Objet : Procurer aux prestataires de services de paiement et aux autres utilisateurs une certitude juridique touchant le délai d'exécution des opérations.

Canada

- Le Règlement administratif du STPGV dispose que les fonds doivent être mis à la disposition du bénéficiaire au plus tard à la fin du cycle du STPGV.

États-Unis

- Le Règlement E (transferts électroniques de fonds) et l'article 4A (code commercial uniforme) ne prévoient pas de délai maximal pour l'exécution d'un paiement. Ils disposent cependant qu'un ordre de paiement ne peut être exécuté avant l'échéance qu'il porte.

Union européenne

- Les États membres exigent que le prestataire de services de paiement du payeur veille à ce que, après le moment de réception défini à l'article 64 de la Directive sur les services de paiement, le montant de l'opération de paiement soit crédité sur le compte du prestataire de services de

paiement du bénéficiaire au plus tard à la fin du premier jour ouvrable suivant. Jusqu'au 1^{er} janvier 2012, le payeur et son prestataire de services de paiement peuvent convenir d'un délai différent ne pouvant excéder trois jours ouvrables. Ces délais peuvent être prolongés d'un jour ouvrable supplémentaire dans le cas des opérations de paiement initiées sur support papier¹⁷.

Les normes de disponibilité des réseaux pour les prestataires de services de paiement

Objet : Procurer aux participants aux systèmes de paiement la certitude de la disponibilité des réseaux.

VII^e des principes fondamentaux de l'OSPR

Le système devrait garantir un haut niveau de sécurité et de fiabilité opérationnelle et prévoir des procédures de secours permettant d'exécuter les opérations journalières en temps requis.

Systèmes de compensation et de règlement utilisant SWIFT

La fiabilité et la résilience constituent l'une des attentes de haut niveau relatives à la surveillance de la Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT). « Conformément à son rôle dans le système financier mondial, SWIFT est censé mettre en œuvre les politiques et les procédures nécessaires, et déployer des ressources suffisantes, pour assurer la disponibilité, la fiabilité et la résilience de ses services d'importance critique, et garantir que sa gestion de la continuité opérationnelle et ses plans de secours permettront la reprise rapide de ces services en cas d'interruption de fonctionnement¹⁸. »

Canada

- Le participant au STPGV doit avoir établi des procédures propres à garantir que sa capacité de traitement des paiements sera disponible au moins 98 % du temps dans toute période de trente (30) jours, entre 1 h et le début du règlement de chaque cycle du STPGV s'il est actif à compter de 1 h, et entre 8 h et le début du règlement pour chaque cycle du STPGV dans les autres cas¹⁹. L'ACP se fixe à elle-même une norme de disponibilité de 99,5 %.
- Les contrats entre les prestataires de services de paiement et les réseaux qu'ils utilisent (dans le cas où ils n'en sont pas propriétaires) déterminent les obligations de disponibilité et les pénalités en cas de manquement à ces obligations.

Union européenne

- L'une des normes du cadre de surveillance appliqué aux systèmes de paiement par carte est que ceux-ci doivent garantir un niveau suffisant de sécurité, ainsi que de fiabilité et de continuité opérationnelles.

La protection des intérêts des usagers

La catégorie des usagers comprend les consommateurs et les commerçants.

Les normes minimales de protection des usagers

La communication des conditions et la transparence

Objet : Garantir que les conditions et modalités afférentes aux instruments de paiement sont facilement accessibles aux usagers.

Canada

- Toute banque est tenue de communiquer par écrit (ce qui peut se faire sur support électronique avec l'accord du destinataire ou au moyen d'un site Web) à son client une convention de compte, le tarif de tous les frais applicables au compte, des renseignements précisant comment il sera informé des augmentations ou adjonctions de frais, et un exposé des procédures de plainte de la banque. Ces exigences, bien qu'elles ne visent pas directement les instruments de paiement, s'appliquent à la communication de renseignements et à la transparence pour ce qui concerne les chèques et les cartes de débit.
- Les autres institutions financières sont également assujetties à des dispositions législatives et réglementaires qui exigent des niveaux semblables de communication et de transparence [par exemple le *Règlement sur les pratiques commerciales en matière de crédit (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés d'assurances étrangères)*].
- Le *Code de conduite destiné à l'industrie canadienne des cartes de crédit et de débit* énonce les obligations de communication et autres obligations des réseaux de paiement et de leurs participants (par ex. les acquéreurs) envers les accepteurs de cartes de crédit et de débit (commerçants).
- Certaines provinces ont promulgué des lois pour garantir un niveau minimal de protection aux consommateurs pour ce qui concerne les cartes prépayées. Au Québec, par exemple, la *Loi sur la protection du consommateur* oblige les émetteurs de cartes prépayées à exposer les conditions applicables à leur utilisation et à expliquer comment en vérifier le solde. Ils peuvent s'acquitter de cette obligation en imprimant les renseignements sur la carte même ou en les communiquant aux clients par écrit d'une autre manière. La plupart des provinces ont établi des exigences semblables.

États-Unis

- Le Règlement E précise les renseignements que doivent communiquer les établissements financiers, et il dispose que ces renseignements doivent être formulés par écrit d'une manière claire et facile à comprendre, et sur un support que le client pourra conserver.
- Les règles de la Réserve fédérale exigent la communication des tarifs afférents aux cartes-cadeaux.
- La *Credit Card Act* (2009) dispose que les renseignements doivent être communiqués en langage clair et simple.

Union européenne

- La DSP fixe les normes minimales applicables à la communication de renseignements et à la transparence entre le prestataire et l'utilisateur de services de paiement.

Les voies de recours

Objet : Permettre aux usagers de signaler les problèmes de paiement auxquels ils se heurtent, et faire en sorte que ces problèmes fassent l'objet d'enquêtes et soient résolus de manière satisfaisante le plus rapidement possible.

Canada

- *Loi sur les banques* et lois provinciales (caisses populaires et autres institutions financières de dépôt) – Exigent l'établissement de procédures d'examen des plaintes et la constitution ou la désignation d'une instance de règlement de celles-ci, interne ou externe à l'institution financière (l'Agence de la consommation en matière financière du Canada [ACFC]).
- Divers codes de conduite et engagements publics dont l'application est surveillée par l'ACFC.
- *Code de pratique canadien des services de cartes de débit.*
- *Code de conduite destiné à l'industrie canadienne des cartes de crédit et de débit*; engagements relatifs à la retenue de chèques, à la protection contre la fraude liée aux cartes de crédit, aux comptes à frais modiques, aux paiements en ligne, etc.

États-Unis

- Le Règlement E prévoit des procédures pour la correction des erreurs commises dans les transferts électroniques de fonds.
- L'article 4A précise qui a l'obligation de répondre des erreurs commises dans les ordres de paiement.

Union européenne

- La DSP confère des droits de recours fondamentaux aux usagers.

Les frais et leur répartition entre les intéressés

Objet : Déterminer la répartition des frais entre les usagers des systèmes de paiement.

Canada

- Le Canada se contente d'exiger la communication des frais; il n'en contrôle le montant pour aucun système.
- **Chèques** : Les frais exigés des payeurs et des bénéficiaires sont calculés soit dans le cadre des frais mensuels de gestion de leurs comptes bancaires, soit à l'opération, selon le contrat qui lie l'institution financière à son client.
- **Cartes de débit au point de vente (réseau Interac)** : Les frais afférents aux opérations sont payés par le commerçant à la source (seule la fraction restante de la valeur totale de l'opération est créditée sur son compte). Il n'y a pas de commissions d'interchange sur les opérations par carte de débit; le commerçant paie des frais d'environ 0,12 \$, et les frais de commutation exigés de l'acquéreur et de l'émetteur sont de 0,0073 \$ pour chacun. Les payeurs doivent aussi acquitter des frais pour ce service, soit dans le cadre des frais mensuels de gestion de leurs comptes bancaires, soit à l'opération. Le réseau Interac est assujéti à une ordonnance sur consentement du Tribunal de la concurrence qui lui assigne la qualité d'organisme sans but lucratif.
- **Cartes de crédit** : Les frais afférents aux opérations sont payés par le commerçant à la source (seule la fraction restante de la valeur totale de l'opération est créditée sur son compte). Le montant de ces frais est ensuite réparti entre l'émetteur (qui touche les commissions d'interchange) et l'acquéreur (qui reçoit le frais payés par le commerçant moins les commissions d'interchange). L'acquéreur et l'émetteur paient ensuite des frais de commutation au réseau au titre des services de règlement. Il n'est pas exigé de frais de transaction du payeur qui utilise une carte de crédit.
- Le barème des frais est déterminé par une entente contractuelle entre les commerçants et les acquéreurs.

- Le code de conduite volontaire des réseaux de cartes de crédit et de débit énonce les exigences que doivent remplir les acquéreurs pour ce qui concerne la transparence de leur tarification et les délais de prise d'effet des modifications de leurs tarifs.
- **Prélèvement automatique** : Les frais exigés des payeurs et des bénéficiaires sont calculés soit dans le cadre des frais mensuels de gestion de leurs comptes bancaires, soit à l'opération, selon le contrat qui lie l'institution financière à son client.
- **Cartes prépayées** : Les lois provinciales fixent des limites aux frais qu'on peut exiger des titulaires. Par exemple, le *Prepaid Purchase Card Regulation* de la Colombie-Britannique prévoit les cas où le fournisseur de cartes prépayées peut demander des frais.
- **Matériel** : Les commerçants qui acceptent des cartes de débit, des cartes de crédit, des cartes prépayées ou tout autre instrument de paiement sans support papier doivent soit acheter le matériel nécessaire pour traiter ces paiements, soit le prendre en location à leur acquéreur.

États-Unis

- **Cartes de débit** : Le Règlement II du Federal Reserve Board fixe le maximum des commissions d'interchange qui peuvent être prélevées sur les opérations de débit. Ce règlement est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2011.
- **Cartes prépayées** : La *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* confère à la Réserve fédérale le pouvoir de formuler des règles sur les commissions d'interchange afférentes aux cartes prépayées, sous réserve de suivre certaines lignes directrices.
- Des règles de la Réserve fédérale limitent les frais qu'on peut exiger sur les cartes-cadeaux. On peut prélever les frais directement sur le solde de la carte quand elle n'a pas été utilisée depuis au moins un an, et on ne peut prélever de frais qu'une fois par mois.

Union européenne

- Sous le régime de la DPS, le payeur et le bénéficiaire rémunèrent leurs prestataires respectifs de services de paiement.

Australie

- La Reserve Bank of Australia est chargée de l'encadrement des commissions d'interchange. La norme applicable porte que les frais payés par les acquéreurs de transactions aux émetteurs de cartes ne doivent pas être plus élevés que des chiffres de référence établis en fonction des coûts.
- Il est permis aux commerçants d'exiger des frais des consommateurs qui paient par carte de crédit.

L'accès des usagers à un mode de paiement de base

Objet : Faire en sorte que les usagers puissent disposer de services satisfaisants à des conditions raisonnables, indépendamment de leur situation socioéconomique et démographique.

Canada

- La *Loi sur les banques* autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements qui obligent les banques à offrir des comptes de dépôt à coût modique. Le gouvernement a signé avec certaines institutions financières un accord contenant des lignes directrices sur les caractéristiques que devraient comporter ces comptes, qui sont notamment le droit de tirer des chèques (sous l'éventuelle réserve de frais supplémentaires), et la délivrance d'une carte de débit, utilisable pour huit à quinze opérations par mois, dont au moins deux en succursale.

États-Unis

- L'État de New York oblige les banques à offrir des comptes pour les besoins de base, mais les dispositions applicables ne prévoient pas l'obligation de délivrer une carte de débit liée à ces comptes.

Royaume-Uni

- L'ouverture d'un compte bancaire de base dans le cadre du programme gouvernemental donne droit à l'encaissement des salaires et des pensions d'État, ainsi qu'à une carte de retrait.

La responsabilité afférente aux opérations non autorisées

Objet : Établir sur qui repose la responsabilité relative aux opérations non autorisées.

Canada

- De nombreux fournisseurs de cartes de paiement appliquent le principe de la responsabilité zéro pour les consommateurs qui sont victimes d'opérations non autorisées pour des raisons indépendantes de leur volonté (c'est par exemple le cas d'Interac, de Visa et de MasterCard). Cependant, l'émetteur n'assumera pas nécessairement la responsabilité si l'accepteur de l'instrument de paiement n'a pas fait preuve de la diligence requise pour s'assurer de l'authenticité de celui-ci et vérifier l'identité de son utilisateur.

États-Unis

- Le Règlement E prévoit des limites pour la responsabilité du consommateur dans le cas où il a informé qui de droit dans un délai déterminé (deux jours ouvrables), ainsi que dans le cas où il n'a pas respecté ce délai. L'article 4A décrit les critères d'attribution de la responsabilité en cas d'ordre de paiement erroné.
- Pour ce qui concerne les opérations par carte de crédit, la *Truth in Lending Act* limite la responsabilité du consommateur à 50 \$ dans les cas où sa carte de crédit est volée, perdue ou utilisée sans son autorisation.

Union européenne

- Le prestataire de services de paiement doit rembourser intégralement au titulaire du compte le montant des opérations de paiement non autorisées. Le titulaire du compte doit informer le prestataire de services de paiement dès que possible de l'exécution d'une opération non autorisée. Dans les cas de perte ou de vol d'un instrument de paiement, le payeur est responsable à hauteur de 150 €.

La responsabilité en cas d'opérations erronées

Objet : Établir sur qui repose la responsabilité en cas d'opérations erronées.

Canada

- La responsabilité en cas d'opérations erronées ne repose pas sur le réseau. Par exemple, le consommateur dont une opération de prélèvement par Interac est débitée deux fois sur son compte doit s'adresser à son institution financière pour régler le problème. Le consommateur qui constate la même erreur relativement à une carte de crédit doit s'adresser à l'émetteur de celle-ci. Cette attribution de responsabilité est fondée sur les contrats liant les parties.

États-Unis

- Le Règlement E prévoit la marche à suivre lorsque le consommateur déclare une erreur.

Union européenne

- Le payeur a droit au remboursement par son prestataire de services de paiement d'une opération de paiement autorisée initiée par le bénéficiaire ou par son intermédiaire qui a déjà été exécutée, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :
 - l'autorisation n'indiquait pas le montant exact de l'opération de paiement lorsqu'elle a été donnée;
 - le montant de l'opération de paiement dépassait le montant auquel le payeur pouvait raisonnablement s'attendre en tenant compte du profil de ses dépenses passées, des conditions prévues par son contrat-cadre et des circonstances pertinentes dans ce cas.
 - À la demande du prestataire de services de paiement, le payeur fournit des éléments factuels en rapport avec ces conditions. Le remboursement correspond au montant total de l'opération de paiement exécutée²⁰.

Les normes de service

Objet : Garantir aux usagers la disponibilité des services de paiement au fil du temps.

Canada

- Cartes de débit : les normes dépendent des règles des réseaux.
- Cartes de crédit : normes de service des réseaux.

Les délais d'exécution considérés du point de vue des usagers

Objet : Permettre aux usagers de prévoir avec certitude le temps qu'il faudra pour exécuter les opérations.

Canada

- Les durées d'exécution varient selon les instruments de paiement. Il n'y a pas de durée standard ni de délai maximal.

États-Unis

- Ni le Règlement E ni l'article 4A ne fixent de délai maximal pour l'exécution des paiements. Ils disposent cependant qu'un ordre de paiement ne peut être exécuté avant l'échéance y étant inscrite.

Union européenne

- Les États membres exigent que le prestataire de services de paiement du payeur veille à ce que, après le moment de réception défini à l'article 64, le montant de l'opération de paiement soit crédité sur le compte du prestataire de services de paiement du bénéficiaire au plus tard à la fin du premier jour ouvrable suivant. Jusqu'au 1^{er} janvier 2012, le payeur et son prestataire de services de paiement peuvent convenir d'un délai différent ne pouvant excéder trois jours ouvrables. Ces délais peuvent être prolongés d'un jour ouvrable supplémentaire dans le cas des opérations de paiement initiées sur support papier²¹.

La disponibilité des fonds

Objet : Permettre aux usagers de prévoir avec certitude le temps qui s'écoulera entre la réception des paiements par leurs établissements et la mise à leur disposition des fonds correspondants.

Canada

- Le *Règlement sur la communication de la politique de retenue de chèques (banques)* oblige les banques à établir une politique concernant les périodes de retenue de chèques. Les banques se sont aussi liées par un engagement volontaire de réduction des périodes de retenue qui, sous réserve de certaines conditions, limite actuellement (dans la plupart des cas) ces périodes à sept jours ouvrables.
- Toutes les banques sont tenues de payer gratuitement, sous réserve de la production des pièces d'identité nécessaires, les chèques du gouvernement du Canada dont le montant ne dépasse pas 1 500 \$.
- Cartes de débit : les fonds sont disponibles le jour ouvrable suivant.
- Cartes de crédit : la disponibilité des fonds pour les commerçants est déterminée par les règles des associations de cartes.

États-Unis

- Les fonds doivent être mis à disposition le jour ouvrable suivant le dépôt des instruments ci-après : les espèces (déposées en personne); les paiements électroniques; les chèques du Trésor américain; les mandats du Service postal des États-Unis; les chèques des banques de la Réserve fédérale et des Federal Home Loan Banks; les chèques des gouvernements d'État et des administrations locales; les chèques de banque, certifiés et visés; et les chèques tirés sur un compte détenu dans l'établissement où ils sont déposés. La première tranche de 100 \$ des chèques qui ne sont pas jour suivant doit être mise à disposition le jour ouvrable suivant.
- Pour les chèques locaux (autres que ceux des catégories que nous venons d'énumérer), les fonds doivent être mis à disposition le deuxième jour ouvrable suivant le dépôt.
- Pour les chèques non locaux (autres que ceux des catégories que nous venons d'énumérer), les fonds doivent être mis à disposition le cinquième jour ouvrable suivant le dépôt.

Royaume-Uni

- Échelle de temps 2-4-6 de la Cheque & Credit Clearing Company
 - Le chèque déposé commence à porter intérêt après deux jours, et le déposant peut retirer les fonds correspondants le quatrième jour. Après le sixième jour, le déposant « peut être certain que le chèque ne sera pas refusé pour non-provision et que les fonds ne pourront être retirés du compte professionnel sans son autorisation ».

Union européenne

- Les fonds transférés au bénéficiaire sont crédités sur son compte de paiement le jour ouvrable au cours duquel le prestataire de services de paiement reçoit le montant de l'opération de paiement. Ce montant est à la disposition du bénéficiaire immédiatement après avoir été débité. Pour le compte de paiement du payeur, la date de valeur du débit ne doit pas être antérieure au moment où le montant de l'opération de paiement est effectivement débité.

Les paiements par prélèvement automatique

Objet : Établir des mécanismes de protection concernant l'accès préautorisé aux comptes de paiement.

Canada

- Les opérations de prélèvement automatique (ou débits préautorisés) qui doivent être réglées et compensées par le SACR sont soumises à la Règle H1 de l'ACP, selon laquelle le bénéficiaire est tenu de donner au payeur au moins dix jours civils avant l'échéance de chaque débit préautorisé de montant variable, sauf convention contraire. Cette règle dispose aussi que les accords de débit préautorisé doivent spécifier la fréquence des paiements (qui peut être par exemple mensuelle).
- Les paiements par prélèvement automatique effectués au moyen d'autres instruments ne relèvent pas de la Règle H1 de l'ACP, mais d'autres règles et/ou lignes directrices établies par les réseaux en question (par exemple, Visa, MasterCard ou American Express, dans le cas des paiements préautorisés par carte de crédit).

États-Unis

- Pour ce qui concerne les transferts préautorisés périodiques (effectués au moins tous les 60 jours) à un compte de consommateur, l'établissement financier est tenu d'informer le consommateur de leur exécution, à moins que le payeur ne s'en charge.
- Les transferts préautorisés à partir d'un compte de consommateur doivent être autorisés par écrit (signature comprise) par le consommateur. En cas de variation du montant à transférer, l'établissement financier ou le bénéficiaire doit notifier au consommateur le transfert projeté au moins dix jours avant la date prévue pour celui-ci.

Union européenne

- La DSP fixe des normes minimales de protection concernant les paiements préautorisés périodiques (recours, communication de renseignements, etc.).

L'obligation de créditer le montant intégral

Objet : Garantir que le montant reçu par le bénéficiaire sera le même que le montant versé par le payeur.

Canada

- STPGV – la règle est de créditer le montant intégral.

Union européenne

- La DSP dispose que le bénéficiaire doit recevoir le montant intégral du paiement, non minoré de frais.
- Si le bénéficiaire doit payer des frais au prestataire de services, ces frais, à condition que les deux parties en conviennent, peuvent être déduits des fonds transférés, mais doivent être spécifiés séparément de ceux-ci.

Le caractère définitif des paiements pour les usagers

Objet : Garantir aux destinataires des paiements que ceux-ci ne seront pas annulés. Cependant, le caractère définitif des paiements n'empêche pas le remboursement ou l'indemnisation en cas d'opération erronée ou illicite.

Canada

- Cette question relève des règles du réseau et du système en cause.

États-Unis

- Le paiement effectué par le service Fedwire est définitif et irrévocable une fois que le montant de l'ordre de paiement est crédité sur le compte du participant destinataire ou que l'opération lui est notifiée.
- Le CHIPS assure le règlement en temps réel des ordres de paiement à mesure qu'ils sortent de la file d'attente au cours du jour de fonctionnement.

Union européenne

- Les ordres de transfert et la compensation produisent leurs effets en droit et, même en cas de procédure d'insolvabilité à l'encontre d'un participant, sont opposables aux tiers à condition que les ordres de transfert aient été introduits dans un système avant le moment de l'ouverture d'une telle procédure²².
- L'ordre de paiement ne peut être révoqué une fois qu'il est transmis ou que le bénéficiaire a autorisé sa transmission.

La possibilité d'annuler les paiements

Objet : Permettre l'annulation de paiements à certaines conditions, même lorsqu'ils sont tenus pour définitifs.

Canada

- Les règles de paiement de l'ACP ne précisent pas les conditions auxquelles les opérations peuvent être annulées pour les usagers finaux. Les institutions financières peuvent annuler des opérations pour les usagers dans certains cas.
- Les paiements par Interac ne sont pas annulables.
- La possibilité d'annuler les paiements par carte de crédit dépend des règles du réseau en question.

La sécurité***La confidentialité des renseignements***

Objet : Protéger la confidentialité des renseignements relatifs aux usagers que détiennent les prestataires de services de paiement, y compris lors de la transmission.

Canada

- La *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* énonce les exigences applicables, en l'absence d'un régime provincial, à la protection de la confidentialité de tous renseignements relatifs aux usagers.
- Chèques : On a établi une norme sectorielle pour assurer la sécurité de l'imagerie des chèques. Cette norme dispose que les images doivent être saisies, transmises et stockées dans un cadre sûr et qu'une piste d'audit doit être maintenue.
- Les réseaux de cartes de crédit exigent que les nouveaux terminaux n'impriment pas sur les reçus du titulaire la date d'expiration de la carte ni les chiffres du numéro de la carte (sauf les quatre derniers).

États-Unis

- Le Règlement P du Federal Reserve Board oblige l'établissement financier à informer son client de ses politiques et pratiques en matière de protection des renseignements, ainsi que du droit qu'il a d'empêcher cet établissement de communiquer des renseignements personnels non publics le concernant à des tiers non liés en demandant une « exemption » de la règle appliquée par défaut.
- Les réseaux de cartes de crédit exigent que les nouveaux terminaux n'impriment pas sur les reçus du titulaire la date d'expiration de la carte ni les chiffres du numéro de la carte (sauf les quatre derniers).

Union européenne

- La DSP dispose que les prestataires de services de paiement doivent veiller à ce que les caractéristiques de sécurité personnalisées de l'instrument de paiement ne soient accessibles à personne d'autre que l'utilisateur de services de paiement autorisé à employer cet instrument.
- L'une des normes du cadre de surveillance appliqué aux systèmes de paiement par carte est que ceux-ci doivent garantir un niveau suffisant de sécurité, ainsi que de fiabilité et de continuité opérationnelles.

La sécurité des valeurs dans le traitement des paiements

Objet : Protéger les valeurs des usagers contre les erreurs et les défaillances de traitement.

Canada

- Le Canada a récemment adopté la puce et le NIP pour les cartes de débit et les cartes de crédit (norme sectorielle). Pour les chèques, la signature du chèque doit être vérifiée par comparaison avec la signature témoin dont dispose l'institution financière (encore que cette pratique ne soit pas couramment suivie).

États-Unis

- L'article 4A porte que la comparaison de la signature figurant sur un ordre de paiement ou sur une communication afférente à un paiement avec une signature témoin autorisée du client ne constitue pas en soi une procédure de sécurité.

Union européenne

- L'une des normes du cadre de surveillance appliqué aux systèmes de paiement par carte est que ceux-ci doivent garantir un niveau suffisant de sécurité, ainsi que de fiabilité et de continuité opérationnelles.

Le droit de la preuve

Objet : Accroître la fiabilité de la preuve de paiement sans formalités excessives.

Canada

- L'image numérique du chèque prise par la banque a la même valeur en droit que l'original du chèque oblitéré, sauf si celui-ci existe encore.

États-Unis

- La *Check 21 Act* a réduit les obstacles à l'encaissement électronique de chèques et à l'utilisation de chèques électroniques.

La portabilité des comptes de paiement

Canada

- Cette question relève des pratiques des institutions financières.

Royaume-Uni

- Les paiements sortants (prélèvements et ordres permanents) sont transférés automatiquement lorsque les clients déplacent leurs comptes d'un établissement à un autre. Le Payments Council a déclaré son intention de veiller à ce que les paiements entrants soient transférés correctement aux nouveaux comptes des clients.

Pays-Bas

- L'Interbank Switch Support Service (service de mobilité interbancaire) facilite le transfert des comptes d'un établissement à un autre. Il permet le réacheminement des opérations de prélèvement et de crédit. L'émetteur des prélèvements est automatiquement informé du nouveau numéro de compte, mais le client doit informer ses créanciers du changement.

Efficiences et concurrence

La politique de concurrence

Objet : Maintenir la concurrence sur les marchés des paiements (notamment la possibilité d'y entrer).

Canada

- Le Bureau de la concurrence et le Tribunal de la concurrence sont chargés de ces questions.
- L'approbation du ministre des Finances est nécessaire pour les institutions financières fédérales.
- Les frais ne sont pas réglementés.

États-Unis

- Le département de la Justice, la Réserve fédérale, l'Office of the Comptroller of Currency, l'Office of Thrift Supervision et la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) se partagent la responsabilité du contrôle des regroupements de banques.
- La Réserve fédérale a le pouvoir de réglementer les commissions d'interchange afférentes aux opérations par carte de débit.

Union européenne

- Les États membres veillent à ce que les règles régissant l'accès des prestataires de services de paiement agréés ou enregistrés, qui sont des personnes morales, aux systèmes de paiement soient objectives, non discriminatoires et proportionnées et n'entraient pas l'accès dans une mesure excédant ce qui est nécessaire pour prévenir certains risques spécifiques, tels que le risque de règlement, le risque opérationnel et le risque d'entreprise, et protéger la stabilité financière et opérationnelle des systèmes de paiement.
- Les autorités de concurrence ont conclu avec les réseaux de cartes un accord touchant le niveau de certains frais.

La participation aux réseaux

La participation aux réseaux de compensation et de règlement

Objet : Veiller à ce que les règles régissant la participation soient objectives, non discriminatoires et proportionnées, et n'entravent pas l'accès plus qu'il n'est nécessaire pour prévenir certains risques déterminés, et pour protéger la stabilité financière et opérationnelle des systèmes.

Canada

- Compensation et règlement par l'ACP
 - ACP : L'accès direct est réservé aux adhérents (SACR) et aux participants directs (STPGV). L'accès indirect (c'est-à-dire l'utilisation des services d'un adhérent ou d'un participant direct) est possible pour les membres de l'ACP qui ont mandaté au moins un des adhérents ou des participants directs pour les représenter, respectivement, aux fins du SACR ou du STPGV.
 - Les banques canadiennes, les banques étrangères autorisées et la Banque du Canada doivent être membres de l'ACP. D'autres établissements peuvent en devenir membres, notamment les associations coopératives de crédit, les sociétés de prêt, les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance-vie, les maisons de courtage de valeurs et les fonds communs de placement du marché monétaire. Certaines entreprises promouvant les systèmes les plus novateurs (comme PayPal et Zoompass) ne sont pas admissibles.
- Cartes de crédit
 - Les émetteurs doivent être des institutions financières réglementées.
 - Les acquéreurs doivent être affiliés à une institution financière réglementée (à une exception près).

États-Unis

- Accès au Clearing House Interbank Payments System (CHIPS). Les participants au CHIPS doivent être des établissements bancaires commerciaux ou des sociétés créées en vertu de l'*Edge Act*.
- Les personnes physiques, les personnes morales et autres entités liées par un accord avec un établissement financier de dépôt d'origine (ODFI) peuvent introduire des opérations dans le réseau ACH. Les ODFI introduisent des opérations dans le réseau ACH à la demande de leurs clients et dans le cadre d'accords conclus avec eux.
- National Settlement Service (NSS) : Ce service est offert aux dispositifs de compensation du secteur privé par les banques de la Réserve fédérale. Il permet un règlement multilatéral par l'intermédiaire des comptes de règlement principaux détenus dans ces banques.
- Fedwire Funds Services : Les établissements de dépôt, ainsi que certains autres établissements financiers qui détiennent un compte dans une banque de la Réserve fédérale, sont admissibles au bénéfice de la participation aux Fedwire Funds Services.
- Il est interdit aux émetteurs et aux réseaux de cartes de débit d'empêcher un commerçant d'acheminer les opérations de débit électroniques sur un quelconque réseau que l'émetteur a activé pour les traiter (à compter du 1^{er} octobre 2011).

Australie

- Cartes de crédit
 - Des établissements non bancaires peuvent adhérer aux réseaux Visa ou MasterCard.
 - Les commerçants peuvent être leurs propres acquéreurs.

La participation aux réseaux de cartes de débit

Objet : Veiller à ce que les règles régissant la participation soient objectives, non discriminatoires et proportionnées, et n'entraient pas l'accès plus qu'il n'est nécessaire pour prévenir certains risques déterminés, et pour protéger la stabilité financière et opérationnelle des systèmes.

Canada

- Interac
 - Comme les opérations d'Interac sont compensées par l'intermédiaire du SACR, les émetteurs doivent être membres de l'ACP.
 - Acquéreurs : institutions financières et autres prestataires de services de paiement.
 - Pour pouvoir offrir des services Interac (débit au point de vente), le commerçant doit être lié par un contrat avec un acquéreur.

États-Unis

- Le Règlement E dispose que l'établissement financier ne peut émettre une carte de débit qu'à la demande du titulaire du compte.
- Le Règlement E s'applique aussi aux émetteurs de cartes de débit qui ne sont pas des établissements financiers.

La participation aux réseaux de cartes de crédit

Objet : Veiller à ce que les règles régissant la participation soient objectives, non discriminatoires et proportionnées, et n'entraient pas l'accès plus qu'il n'est nécessaire pour prévenir certains risques déterminés, et pour protéger la stabilité financière et opérationnelle des systèmes.

Canada

- Visa et MasterCard exigent normalement que les émetteurs et les acquéreurs soient des institutions financières ou soient parrainés par une telle institution (à une exception provisoire près, à l'heure actuelle).
- Amex remplit les fonctions d'acquéreur et d'émetteur en plus d'exploiter le réseau.
- Les commerçants qui souhaitent accepter des cartes de crédit doivent passer contrat avec des acquéreurs.

Australie

- Les établissements spécialisés en cartes de crédit qui sont agréés et surveillés par l'Australian Prudential Regulation Authority (APRA) peuvent demander accès aux réseaux comme acquéreurs ou émetteurs.

L'émission de monnaie électronique

Union européenne

- L'établissement qui veut émettre de la monnaie électronique doit d'abord obtenir un agrément l'y autorisant.

L'émission d'instruments de paiement

L'émission de cartes-cadeaux (en circuit fermé)

Objet : Faire en sorte que l'émission de cartes-cadeaux ne soit pas soumise à plus de restrictions qu'il n'est nécessaire pour que soient remplies les obligations découlant des paiements de clientèle.

Canada

- Certaines provinces ont des lois qui régissent d'autres aspects des services de cartes-cadeaux – communication de renseignements, expiration, etc. –, mais l'émission des cartes elles-mêmes n'est pas réglementée.

États-Unis

- Cette question est régie par le Règlement E.

L'émission d'instruments électroniques

Objet : Faire en sorte que l'émission d'instruments électroniques ne soit pas soumise à plus de restrictions qu'il n'est nécessaire pour que soient remplies les obligations découlant des paiements de clientèle.

Union européenne

- La Directive concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements fixe les conditions que doit remplir un établissement pour être autorisé à émettre de la monnaie électronique (exigences de capital initial, niveaux minimaux de fonds propres, etc.). Cette directive porte aussi sur les autres activités que l'émetteur de monnaie électronique a le droit d'exercer.

Sources de la taxonomie :

États-Unis

Site Web de la Réserve fédérale

www.federalreserve.gov

Règlement E de la Réserve fédérale : Transferts électroniques de fonds

www.federalreserve.gov/bankinfo/reglisting.htm#E

Règlement CC de la Réserve fédérale : Disponibilité des fonds et recouvrement des chèques

www.federalreserve.gov/bankinfo/reglisting.htm#CC

Politique de la Réserve fédérale sur les risques afférents au système de paiement

www.federalreserve.gov/paymentsystems/psr_policy.htm

NACHA – Site Web de l'Electronic Payments Association

www.nacha.org

Federal Deposit Insurance Corporation – Site Web sur la couverture des dépôts fournie par la FDIC

www.fdic.gov/deposit/deposits/changes.html

U.C.C – article 4A – Site Web sur les transferts de fonds

www.law.cornell.edu/ucc/4A

Canada

La *Loi sur les banques* et ses règlements d'application

www.laws.justice.gc.ca/fra/lois/B-1.01/index.html

Site Web de la Banque du Canada

www.banqueducanada.ca

Loi canadienne sur les paiements

www.laws.justice.gc.ca/fra/lois/C-21/index.html

Site Web de l'Association canadienne des paiements

www.cdnpay.ca

Site Web de l'Association des banquiers canadiens

www.cba.ca

Code de conduite destiné à l'industrie canadienne des cartes de crédit et de débit

www.fin.gc.ca/n10/data/10-049_1-fra.asp

Consommateurs et cartes de débit – Code de pratique canadien des services de cartes de débit

www.fcac-acfc.gc.ca/fra/industry/obligation/codeCond/debitCardCode-fra.asp

Agence de la consommation en matière financière du Canada

www.fcac-acfc.gc.ca

Loi sur la consommation et le règlement des paiements

www.laws.justice.gc.ca/fra/lois/P-4.4/index.html

Loi sur les réseaux de cartes de paiement

www.laws.justice.gc.ca/fra/lois/P-4.3/index.html

Europe

Directive sur les services de paiement

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:01:FR:HTML

Directive sur la monnaie électronique

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0110:FR:NOT

Directive concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998L0026:FR:NOT

Cadre communautaire pour les signatures électroniques

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0093:FR:HTML

Règlement relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1781:FR:NOT

Site Web de la Banque centrale européenne

www.ecb.eu

Banque centrale européenne. *Oversight Framework for Card Payment Schemes – Standards*, janvier 2008.

www.ecb.eu/pub/pdf/other/oversightfwwcardpayments200801en.pdf

Banque centrale européenne. Tom Kokkola (dir.). *The Payment System – Payments, Securities and Derivatives, and the Role of the Eurosystem*, septembre 2010.

<http://www.ecb.int/pub/html/index.en.html>

Banque nationale de Belgique. *High Level Expectations for the Oversight of SWIFT*, FSR 2007, p. 95-101.

http://www.nbb.be/doc/ts/enterprise/activities/oversight/FSR_2007EN_oversight%20of%20SWIFT_article%20HLEs.pdf

Royaume-Uni. *Banking Act 2009*.

www.OPEi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga_20090001_en.pdf

Site Web de la Banque d'Angleterre

<http://www.bankofengland.co.uk>

Conseil européen des paiements

<http://www.europeanpaymentscouncil.eu/index.cfm>

HM Treasury. *The Recognition Process for Inter-Bank Payment Systems: A Guidance Note*, août 2009.

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bankingact_guidancenote_040809.pdf

Autres

Site Web de la Reserve Bank of Australia

www.rba.gov.au

Site Web de la Banque des règlements internationaux

www.bis.org

Banque des règlements internationaux. Comité sur les systèmes de paiement et de règlement. *Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique*, document d'abord publié en anglais dans la CPSS Publication No. 43, janvier 2001.

www.bis.org/publ/cpss34f.pdf

Annexe C3 – Le champ d'application : la définition du prestataire de services de paiement

Comme on l'a vu dans le corps du texte, le nouveau cadre législatif serait fondé sur une définition large de l'industrie des paiements. La législation se déploierait donc autour d'une définition du prestataire de services de paiement qui viserait à inclure tous les acteurs pertinents de l'industrie. Il faudrait toutefois envisager la possibilité d'exclure certains systèmes qui soit ne sont pas directement à la disposition du public, soit sont déjà suffisamment réglementés.

Dans le but d'aider le Groupe de travail à élaborer une définition satisfaisante du prestataire de services de paiement, le Groupe consultatif de la réglementation a examiné la question de savoir quelles catégories d'entités devraient entrer dans le champ d'application de la législation. Bien que des divergences d'opinion se soient manifestées sur les entités qui seraient « à inclure » ou dont l'inclusion devrait être « au choix », la discussion s'est révélée instructive. Le tableau qui suit rend compte de l'opinion de consensus sur la question du champ d'application. La discussion a mis en évidence la nécessité pour toutes dispositions législatives définissant l'industrie des paiements de prévoir la possibilité de modification de cette définition dans la réglementation. En outre, les dispositions législatives doivent permettre l'inclusion d'entités qui ne correspondent pas nécessairement à la définition mais qui sont considérées comme des parties intégrantes de l'industrie, et l'exclusion d'entités considérées comme étant marginales ou extérieures à l'industrie.

Le tableau illustre les points de vue du Groupe consultatif de la réglementation, mais ne reflète pas nécessairement ceux du Groupe de travail.

Tableau C5 : Les participants au système de paiement – Statut potentiel

| Participants au système de paiement | Exemples | Statut* |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| Réseaux de paiement | | |
| Compensation et règlement | Association canadienne des paiements (SACR, STPGV, EBUS) | À incl. |
| | CLSB | À incl. |
| | CDCC, CDSX | Peut-être |
| Cartes de crédit | Visa, MasterCard | À incl. |
| | Amex (circuit fermé) | À incl. |
| Cartes de débit | Interac, Acxsys (transfert électronique), The Exchange | À incl. |
| Autres | PayPal (de compte à compte) | À incl. |
| | Blackhawk Network (réseau de cartes prépayées et de cartes-cadeaux) | À incl. |
| Détenteurs des avoirs | | |

| Participants au système de paiement | Exemples | Statut* |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Institutions de dépôt | Banques, caisses d'épargne et de crédit, etc. (si les opérations à partir des comptes sont permises) | À incl. |
| Émetteurs de cartes de crédit | Capital One, autres fournisseurs de services de paiement offrant des paiements en fonction de lignes de crédit) | À incl. |
| Émetteurs de cartes prépayées en ligne/services fondés sur des comptes | PayPal, Zoompass | À incl. |
| Émetteurs de cartes de débit prépayées | Visa, MasterCard, MoneyMart Titanium | À incl. |
| Émetteurs de cartes-cadeaux ou de cartes prépayées – Multi-usage | Shop! Card | À incl. (selon le champ d'application) |
| Émetteurs de cartes-cadeaux ou de cartes prépayées – Usage unique | Presto, Tim Hortons, Starbucks, Home Depot, Chapters, Esso | Au choix |
| Monnaie virtuelle et points | | |
| Argent virtuel | Facebook Credits, Bitcoins | À incl. |
| Programmes de fidélisation | Airmiles, Aéroplan | À incl. |
| Acquéreurs et entreprises de traitement de paiements | | |
| Acquéreurs-traiteurs de cartes | Moneris, Chase Paymentech, Global Payments entreprises de services indépendantes | À incl. À incl. |
| Entreprises de traitement des paiements en ligne | Paypal, Google Checkout | À incl. |
| Autres fournisseurs de services | | |
| Entreprises de traitement de la paie | Ceridian | À incl. (avec certaines réserves) |
| Entreprises de présentation et de paiement de factures | TelPay, postal | À incl. |
| Agents de transfert d'argent | Western Union, Moneygram | À incl. |
| Exploitants de guichets automatiques | Cash N Go, Frisco-ATM, guichets sans marque | À incl. |
| Entreprises de traitement de chèques | Intria, Symcor | Au choix (si elles agissent seulement comme mandataires) |
| Utilisateurs/Autres intervenants | | |

| Participants au système de paiement | Exemples | Statut* |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Consommateurs | Centre pour la défense de l'intérêt public, Association des consommateurs du Canada, St. Christopher House | Au choix |
| Détaillants | Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, Conseil canadien du commerce de détail, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires | Au choix |
| Sociétés de télécommunications | Rogers, Bell, Telus | Au choix (sauf si elles fournissent un service de paiement susmentionné) |
| Entreprises de technologie | SecureKey, G&D, Gemalto | Au choix |
| Fabricants de logiciels | Intuit, Sage, FreshBooks | Au choix |
| Associations professionnelles | Comptables agréés, barreaux, Association of Financial Professionals | Au choix |
| Autres | Association canadienne de normalisation, gouvernements | Au choix |
| *Statut : les participants ont été classés dans les catégories À inclure (ils doivent être membres), Au choix (ils ne sont pas tenus d'être membres, mais sont admissibles à ce titre) ou Peut-être (des arguments sont avancés tant à l'appui qu'à l'encontre de leur inclusion). | | |

Annexe C4 – Les implications du modèle de gouvernance pour la législation

Les observations suivantes découlent de l'analyse, effectuée par le Groupe consultatif de la gouvernance, des implications que le modèle de gouvernance recommandé aurait pour la législation proposée.

La législation en général

En tant que complément des autres lois qui modèlent le secteur financier canadien et règlent son encadrement public, la nouvelle législation des paiements formulerait une vision du système de paiement, comme elle définirait et confirmerait l'importance des paiements en tant que secteur d'activité. Sous réserve d'un réexamen quinquennal, la nouvelle législation devrait présenter les caractéristiques suivantes :

- Se donner comme objectifs fondamentaux de maintenir la confiance du public dans le système de paiement en réduisant au minimum les risques qui menacent sa stabilité, sa sécurité et la protection des renseignements, en assurant son accessibilité et la protection des usagers, et en favorisant l'innovation et la concurrence.
- Définir l'industrie des paiements et faire entrer dans son champ d'application – en prévoyant au besoin des dispositions réglementaires – les divers participants au secteur des paiements sur la base des risques découlant de leurs fonctions et leur importance relative, et obliger les participants ainsi inclus dans son champ d'application à adhérer à un organisme de gouvernance autonome.
- Instituer un organisme public d'encadrement (OPE) pour le système de paiement et réorganiser les principaux éléments de l'Association canadienne des paiements (ACP) conformément aux recommandations formulées dans le *Document d'orientation B : Gouvernance* et dans le *Document d'orientation D : Infrastructure*.
- Laisser au ministre des Finances la responsabilité publique, les pouvoirs de direction et les pouvoirs résiduels.
- Laisser intactes les attributions de surveillance de la Banque du Canada en ce qui a trait à la stabilité systémique des systèmes de compensation et de règlement désignés (attributions conférées par la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*).

Les dispositions relatives aux institutions

- Il faudra prévoir en détail les dispositions qui institueront l'OPE.
- L'OPE sera doté de pouvoirs de direction et de réglementation et devra donc être institué par des dispositions de nature hautement prescriptive, comme celles qui régissent d'autres organismes du secteur financier tels que le Bureau du surintendant des institutions financières et l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.
- De même, si elle est réorganisée de manière à offrir une plate-forme commune de paiements qui n'avantage pas indûment un groupe d'intéressés, l'ACP aura besoin d'un mandat clair, d'un modèle de gouvernance et d'un modèle de fonctionnement, que des dispositions détaillées permettraient d'établir.

- En ce qui concerne le mandat de l'OGA, sa gouvernance, ses pouvoirs, la faculté de modifier ses règlements administratifs, etc., les dispositions législatives devront permettre la souplesse et l'adaptation au fil du temps, tout en dotant le gouvernement fédéral des leviers nécessaires pour répondre aux préoccupations d'intérêt public.

Les dispositions relatives aux OGA

- Pour jouer son rôle dans l'écosystème des paiements, l'OGA aura besoin de la légitimité et des pouvoirs nécessaires pour coordonner le secteur en fixant l'orientation stratégique du système de paiement, ainsi qu'en établissant et faisant appliquer des politiques et des normes.
- Les dispositions législatives devront permettre aux membres de l'OGA de contribuer à la définition de la forme et de la fonction de l'organisation au moment de sa création et au fil de l'évolution du système de paiement.
- La fixation des caractéristiques de l'OGA dans la législation aurait des avantages et des inconvénients. Cette mesure permettrait un meilleur contrôle public de la conception, mais pourrait aussi causer des problèmes d'organisation et gêner l'adaptation à l'évolution de l'environnement (songeons à la structure du conseil d'administration, au mandat, à la base d'adhérents, etc.). Les dispositions législatives régissant l'ACP constituent un exemple de ce double tranchant :
 - D'une part, le cas de l'organisme mondial de surveillance du contrôle des comptes, le Conseil de supervision de l'intérêt public (CSIP), illustre l'un des extrêmes, où l'industrie peut établir un OGA, mais où certains acteurs du secteur public se plaignent de ce qu'il n'y ait aucun moyen d'agir vraiment sur lui ou de le contraindre à coopérer.
 - D'autre part, l'ordonnance de reconnaissance de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCUM), prise par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM), établit un régime hautement détaillé prévoyant l'obligation de faire approuver par les instances de réglementation la plupart des changements afférents à la gouvernance de cet organisme, ainsi que la plupart de ses règles et autres actes.
- Une bonne solution mitoyenne serait que l'OPE joue un rôle semblable à celui des ACVM en prenant une ordonnance de reconnaissance de l'OGA qui prévoirait en détail son mandat, ses modalités de gouvernance et ses pouvoirs d'autoréglementation (ainsi que les caractéristiques du rapport de surveillance). Cette ordonnance de reconnaissance serait négociée avec le conseil d'administration de OGA, et on pourrait la modifier en fonction de l'évolution du système de paiement plus facilement que des dispositions législatives.

Annexe C5 – Les principes du système de paiement du Canada

Mémoire du Groupe consultatif des consommateurs sur les objectifs de la Politique nationale des paiements

A – Trois idées pour une politique

Le cadre de politique générale que propose le Groupe de travail est fondé sur trois idées simples, que nous estimons être les conditions de la réussite de tout système de paiement :

1. les participants doivent lui faire confiance;
2. les participants doivent pouvoir l'utiliser (y avoir accès);
3. le système doit être efficient.

Notre système de paiement traite les paiements que nous faisons et acceptons : il concerne la manière dont nous transférons ou recevons notre argent. Si les Canadiens ne font pas confiance à ce système, ils éviteront de l'utiliser. La confiance qu'il inspire est la caractéristique la plus fondamentale d'un système de paiement. S'ils ne font pas confiance à leur système de paiement, les gens opèrent leurs transactions en espèces ou accumulent de l'or.

Cependant, un système dans lequel on aurait toute confiance mais que personne ne pourrait utiliser parce qu'il serait trop difficile à comprendre, coûterait trop cher ou ne se trouverait tout simplement pas à la disposition des participants où et quand ils en auraient besoin, ne serait pas non plus très utile. L'accessibilité est donc une autre condition de la réussite d'un système de paiement.

Une fois qu'ils auront accès à un système de paiement dans lequel ils auront confiance, les participants s'attendent aussi à de l'efficacité. Le système doit donc être efficient et le rester ou le devenir de plus en plus, ce qui veut dire qu'il doit également promouvoir l'innovation. Comme le montrent de multiples exemples à travers le monde, la saine concurrence entre les prestataires de services favorise sous bien des aspects l'efficacité des systèmes des paiements.

Ces trois objectifs forment le noyau de ce que devrait être selon nous la Politique nationale des paiements du Canada pour le 21^e siècle. Il faut cependant les préciser et les inscrire dans leur contexte.

Nous avons élaboré à cette fin une déclaration exposant la Politique nationale des paiements [voir encadré C3, page 13]. La politique est rédigée d'une manière qui rappelle les politiques générales formulées par le législateur lorsqu'il a voulu orienter par des dispositions législatives l'encadrement d'infrastructures essentielles de notre société telles que les télécommunications et la radiodiffusion. Nous examinerons maintenant un à un les éléments de cette déclaration, avant d'aborder brièvement quelques problèmes généraux.

B – Le contexte élargi du système de paiement

L'alinéa introductif du projet de Politique nationale des paiements vise à formuler les raisons fondamentales pour lesquelles on établit un ensemble d'objectifs pour le système canadien des paiements. Ce système est tout simplement d'une importance vitale pour notre économie et notre société. Il doit donc évoluer de la manière la plus avantageuse pour l'ensemble du Canada, ce qu'il ne

peut faire qu'à condition d'être efficient. On peut donc interpréter cet alinéa comme l'expression de l'objectif stratégique global du système de paiement : promouvoir la croissance, la richesse et le bien-être au moyen de l'efficience.

Pour atteindre cet objectif stratégique, il faut établir des objectifs plus étroitement définis, de nature opérationnelle. Ceux-ci sont formulés dans les alinéas suivants, que nous commentons ci-dessous.

Il est important de ne pas oublier que la Politique nationale des paiements et ses objectifs particuliers s'appliquent au système de paiement considéré dans son ensemble. Par conséquent, il ne faut pas conclure de la Politique que chacun des rouages du système devrait toujours en remplir parfaitement toutes les exigences, mais plutôt que l'ensemble du système devrait être conforme aux objectifs.

La Politique nationale des paiements s'adresse aux « participants ». Nous entendons par ce terme tous les usagers finaux, prestataires de services de paiement et intermédiaires : tous ceux en somme qui font ou reçoivent des paiements, ou jouent un rôle dans leur traitement.

C – Les détails de la politique

a) Susciter et maintenir un degré élevé de confiance parmi les participants en étant, de manière démontrable :

Pour atteindre l'objectif fondamental formulé dans l'alinéa introductif, il faut remplir certaines conditions. La confiance paraît être la plus fondamentale de ces conditions, de sorte qu'elle constitue le premier des objectifs particuliers à remplir.

La « confiance » est une notion très large. Afin d'en délimiter plus étroitement le sens, nous formulons huit sous-objectifs qui précisent les conditions propres à susciter la confiance dans le système de paiement.

(i) stable et sûr au plan financier, en tenant dûment compte du degré de risque créé ou encouru par les participants;

Les participants ne peuvent avoir confiance dans le système de paiement s'ils ne croient pas que leur argent est en sécurité. Les exigences dites « de sécurité et de solvabilité » sont nécessaires pour réduire au minimum le risque systémique. Tous les participants qui créent des risques importants doivent être réglementés, mais d'une manière qui corresponde au niveau de ces risques. Le laxisme dans la réglementation aggrave les risques, mais l'excès de rigueur peut faire obstacle à la concurrence et à l'innovation.

(ii) juste, raisonnable et ajusté sur le plan de la répartition des coûts, des avantages, des droits et des responsabilités entre tous les participants, compte tenu de tous les facteurs pertinents, y compris le degré de risque encouru et la capacité des participants de prévenir et de supporter les risques et les coûts;

Diverses difficultés ont émergé au Canada au cours des dernières années, qui ont ébranlé la confiance de nombreux participants dans le fonctionnement du système de paiement. Il existe un certain degré d'incertitude à l'égard de l'ampleur des risques et des obligations juridiques que peuvent entraîner de nombreuses situations. Par exemple, on a exprimé la crainte que ceux qui créent des risques ou sont le mieux placés pour les réduire ne préfèrent les répercuter sur des participants plus faibles plutôt que de concevoir des systèmes plus sûrs : les conventions imposées par les institutions financières assignent parfois aux consommateurs qui utilisent des cartes de débit une responsabilité plus lourde que ne le justifie le *Code de*

pratique canadien des services des cartes de débit, qui lui-même n'a pas été mis à jour en fonction des nouveaux risques que comportent les opérations de débit sans NIP au point de vente. Il y a aussi lieu de croire que certaines structures de prix ne sont pas d'une efficacité parfaite, comme en témoigne abondamment le débat en cours sur les commissions d'interchange. On pourrait rétablir la confiance si l'on arrivait à démontrer que les avantages, les coûts et les responsabilités sont partagés de manière équitable, raisonnable et proportionnée, compte tenu des situations respectives des catégories de participants. L'établissement d'un cadre réglementaire et économique équitable est un but ambitieux et la voie qui y mène doit être considérée comme un processus dynamique. Mais il ressort à l'évidence de l'expérience de la dernière décennie que si l'on ne s'efforce pas d'atteindre ce but, certains participants – et peut-être beaucoup – se convaincront qu'ils ne peuvent être assurés que le système de paiement canadien comblera leurs besoins légitimes.

(iii) robuste au plan de l'exploitation et capable de traiter les paiements avec rapidité et exactitude;

Le système de paiement doit absolument être robuste, c'est-à-dire fiable, souple et, le cas échéant, capable de résister aux crises. Ces conditions doivent être remplies sur le plan de l'exploitation, mais elles s'appliquent aussi à la résilience financière du système. Il ne s'ensuit pas que tous les éléments de celui-ci doivent invariablement remplir les conditions de solidité les plus rigoureuses : il faut plutôt apprécier la solidité en fonction de la gravité des conséquences qu'entraînerait la défaillance d'un de ces éléments.

Si la robustesse implique aussi que le système soit disponible, il n'inspirera confiance qu'à la condition de se montrer également capable de traiter les paiements sans erreurs ni retards injustifiés : les participants comptent sur la résilience, l'exactitude et la rapidité du système.

(iv) sûr et capable de protéger l'intégrité et la confidentialité des renseignements;

Il n'est pas nécessaire d'insister sur la nécessité pour le système canadien des paiements d'être sûr et capable de garantir un niveau élevé de protection pour les renseignements personnels et d'importantes données de nature commerciale.

(v) étayé par des règles facilement accessibles et compréhensibles régissant son utilisation, les prix facturés aux participants et les renseignements y relatifs;

Pour que les marchés fonctionnent bien et que les participants aient confiance en leur fonctionnement, ces derniers doivent disposer de renseignements clairs et fiables. Les participants doivent pouvoir déterminer et comprendre leurs droits et leurs obligations, y compris les prix qui leur seront probablement demandés. Le sous-alinéa a) (ii) pose en principe que le marché doit fonctionner équitablement, tandis que le sous-alinéa a) (v) exige que les participants puissent disposer des renseignements nécessaires pour s'assurer qu'il fonctionne bien ainsi.

(vi) assujetti à des obligations de conformité sous l'égide des organismes publics et des organismes d'autoréglementation autorisés, chargés de sa supervision;

Pour réduire au minimum les divers risques afférents aux paiements, il faut des règles. Un contrôle de conformité efficace permet d'éviter les problèmes et favorise la confiance. Selon le cadre de gouvernance recommandé par le Groupe de travail, une partie de cette tâche d'encadrement serait confiée à un organisme public, tandis qu'il incomberait au secteur lui-même de veiller à ce que les participants au marché remplissent les conditions d'autoréglementation qu'il mettrait en œuvre.

(vii) assorti de mécanismes de recours faciles à comprendre, impartiaux et accessibles, qui agissent avec diligence et de façon efficiente, et qui sont dotés de processus d'appel indépendants;

Malgré tout ce qui précède, on ne pourra éviter que surgissent des différends entre des participants donnés. Si l'on ne règle pas ces différends de manière satisfaisante, certains risquent d'en conclure qu'ils ne peuvent compter sur un traitement équitable. Il faut donc offrir des voies de recours impartiales, efficaces et d'accès facile. De nombreux prestataires de services de paiement ont déjà déployé des efforts pour établir des procédures internes d'examen des plaintes, mais il faut aussi prévoir des mécanismes indépendants de recours contre leurs décisions, lesquels, du simple fait de leur existence, inspireront confiance dans le système de paiement parce que les participants sauront que, s'il y a lieu, leurs plaintes pourront être portées devant des organismes indépendants qui les examineront et les régleront en toute transparence, équité et justice.

(viii) régi de telle sorte que toutes les catégories de participants aient l'occasion raisonnable de contribuer à sa gouvernance, son développement et son utilisation;

Enfin, l'expérience de la dernière décennie a montré que de nombreuses catégories de participants au système de paiement ont besoin d'avoir leur mot à dire sur son évolution afin de faire valoir leurs intérêts. Comme les décisions des prestataires de services qui les concernent respectivement ont un effet direct sur les services auxquels ils auront accès, leurs droits, leurs obligations et les prix qu'ils devront payer, les participants veulent voir leurs opinions prises en compte le plus tôt possible. Comme nous l'expliquons en détail dans le *Document d'orientation B*, on élèverait considérablement le niveau de confiance dans notre système de paiement en faisant en sorte qu'il permette de répondre équitablement et rapidement aux préoccupations de toutes les catégories de participants.

b) Le système doit être d'accès facile pour tous les participants qui utilisent les divers modes de paiement et leur offrir un éventail de choix raisonnable entre des modes de paiement adéquats en garantissant :

Le système le plus digne de confiance est inutile si les participants ne peuvent profiter de ses services. L'accessibilité doit donc être une préoccupation fondamentale pour quiconque joue un rôle dans l'évolution du système canadien de paiement. Chaque Canadien devrait avoir accès au moins à une pluralité de mécanismes de paiement de base. Cet idéal doit cependant s'inscrire dans les limites des possibilités raisonnables. Par exemple, on comprendra que le service de paiement par téléphone portable ne soit pas offert dans les régions les plus éloignées du Nord canadien, où les services de communication sans fil ne sont pas disponibles. Ces limites raisonnables étant posées, tous devraient néanmoins avoir accès à une pluralité de mécanismes pour faire leurs paiements ou en recevoir.

(i) la prestation de services efficaces et efficaces dans tout le Canada;

L'immensité et la diversité géographique du pays posent déjà à elles seules des problèmes importants. S'il est vrai qu'on peut actuellement payer partout en espèces ou par chèque, la transition vers les modes de paiement numériques exigera qu'on résolve ces problèmes si l'on veut convaincre les Canadiens d'adopter ces nouveaux mécanismes de paiement plus efficaces.

(ii) *la prestation de services adéquats et abordables qui sont offerts indépendamment de la situation socioéconomique et démographique des participants ou de leur taille sur le plan commercial;*

(iii) *la prestation de services faciles à utiliser et adaptés aux aptitudes et habiletés des participants;*

La transition vers les modes de paiement numériques ne devrait laisser aucun Canadien de côté, quels que soient sa situation financière, son âge, son niveau d'alphabétisation, ses autres aptitudes ou habiletés ou son origine ethnique. Aucune entreprise ou autre entité ne devrait non plus être laissée de côté en raison de sa taille ou de caractéristiques semblables. Tout nouveau mécanisme de paiement doit donc viser à se rendre utilisable par tous les Canadiens, sans égard pour leur situation géographique, le groupe ethnique auquel ils appartiennent, leur langue, leur savoir-faire ou leurs aptitudes.

La plupart des Canadiens ont aujourd'hui accès à une pluralité de mécanismes traditionnels de paiement. Le défi à relever est de maintenir et d'améliorer cet acquis.

c) *Le système doit être efficient, de sorte qu'il doit :*

(i) *fonctionner de façon à ce que les coûts pour les participants soient les plus efficaces possibles, conformément aux objectifs de la Politique nationale des paiements;*

Une fois qu'ils auront accès à un système de paiement propre à leur inspirer confiance, les Canadiens s'attendent naturellement à de l'efficience. Comme on l'établit dans l'alinéa d'introduction de l'énoncé des objectifs, le système canadien de paiement doit être efficient. Une saine concurrence favorisera l'innovation, et ces deux facteurs auront pour effets d'accroître l'efficacité et de permettre la fourniture de la plus grande diversité de services utiles aux coûts les plus bas possible, et donc d'assurer l'« efficience ».

(ii) *établir un cadre réglementaire efficient et cohérent qui s'applique à tous les participants et qui soit fondé sur la neutralité fonctionnelle;*

À l'heure actuelle, de nombreux intervenants estiment que notre cadre de réglementation ne favorise pas la concurrence comme il le devrait, parce que les mêmes règles ne s'appliquent pas à tous et que ces règles sont souvent difficiles à déterminer. Un cadre de réglementation plus efficace assurerait une plus grande certitude et permettrait un niveau d'intervention plus efficient : l'excès de réglementation ferait obstacle à la concurrence ou entraînerait des coûts inutiles, mais l'insuffisance de réglementation empêcherait d'atteindre les objectifs de la Politique nationale des paiements et conduirait à une mauvaise répartition des coûts entre les participants.

L'un des défauts du cadre de réglementation actuel est que les mêmes services peuvent être soumis à des règles très différentes selon les prestataires qui les fournissent. Cette situation engendre de l'incertitude et des risques, et peut désavantager certains prestataires de manière injustifiée. Des règles uniformes devraient s'appliquer aux mêmes services, quels qu'en soient les prestataires.

(iii) *faciliter la concurrence entre un vaste éventail de fournisseurs et de services, notamment par l'élimination des obstacles inutiles;*

(iv) *favoriser l'interopérabilité, tant à l'échelle nationale qu'internationale.*

Enfin, les paiements – c'est bien connu – soulèvent des problèmes particuliers attribuables aux « effets de réseau », c'est-à-dire qu'un mécanisme de paiement déterminé aura du succès dans la mesure où

beaucoup de gens seront disposés à s'en servir pour faire leurs paiements et où beaucoup de gens aussi seront disposés à accepter les paiements ainsi effectués. Toutes choses étant égales par ailleurs, un réseau important présente des avantages et peut se révéler plus efficient qu'une multitude de petits réseaux. Il faut donc trouver un équilibre entre les exigences de la concurrence et celles de l'efficience. La promotion de l'interopérabilité et de la coopération entre les systèmes concurrents est l'une des solutions possibles à ce problème.

Le système canadien de paiement doit aussi être ouvert sur le monde. Le commerce se mondialise de plus en plus, les opérations transfrontières en ligne sont devenues monnaie courante, et les Canadiens voyagent à l'étranger tandis que les citoyens d'autres pays viennent au Canada. Le système de paiement doit donc se montrer capable de relever les défis que présente la mondialisation de nos activités financières.

D – L'interprétation de la Politique nationale des paiements

Une politique nationale des paiements comme celle qui est recommandée ne peut répondre à toutes les questions particulières qui peuvent émerger, et celle que nous exposons ici ne prétend pas le faire. Elle vise plutôt à orienter le travail des décideurs, qui devront relever des défis très divers. Par conséquent, la Politique nationale des paiements propose des principes généraux plutôt que des règles très détaillées. Quand de telles règles deviendront nécessaires, elles pourront être dérivées des objectifs énumérés dans la Politique. Pour ce faire, il faudra interpréter celle-ci afin d'établir comment les problèmes particuliers peuvent être résolus de manière conforme à son esprit. Nous avons élaboré la Politique nationale des paiements en fonction de deux postulats qui devraient guider cette interprétation.

Le projet de Politique nationale des paiements est formulé dans un langage communément employé dans la législation. Il est présumé qu'on aura recours aux règles d'interprétation juridique applicables aux lois s'il devient nécessaire de préciser la portée de cette politique. Les auteurs du projet présumant aussi de l'existence et de l'application d'autres lois extérieures à la législation des paiements, comme la *Loi sur la concurrence* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, et par conséquent ne traitent pas de manière détaillée les questions relevant de ces autres lois. La Politique repose également sur le postulat que les tribunaux judiciaires et autres instances décisionnelles en interpréteront les dispositions en essayant de déterminer l'intention de ses auteurs, plutôt que de s'en tenir à une lecture strictement littérale.

Un autre principe de l'interprétation des lois est que les tribunaux judiciaires et autres instances compétentes doivent considérer la loi à l'étude d'un point de vue global ou holistique, c'est-à-dire en se rappelant que la signification de toute disposition prise isolément doit être déterminée en fonction de l'ensemble du texte. Par conséquent, s'il est vrai que les objectifs sont présentés selon une hiérarchie, dont la confiance occupe le sommet, il est également d'une importance cruciale de prendre en compte leur interdépendance sous les rapports de l'interprétation aussi bien que de l'application.

Notes

¹ Le ministre des Finances doit aussi estimer qu'il est dans l'intérêt national de désigner un système de compensation et de règlement.

² Les articles 6 et 7 de la Loi, qui portent sur la prise de règlement, ne sont pas encore entrés en vigueur. Les dispositions qui confèrent à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada des pouvoirs de surveillance en ce qui concerne la conformité à la Loi – y compris le pouvoir de négocier des accords de conformité – sont actuellement en vigueur.

³ Malgré ses efforts, Sonia n'a pas été en mesure de comprendre clairement les risques et les protections se rattachant aux achats faits au moyen de différents modes de paiement et dans différents contextes, par exemple en personne ou en ligne. L'information essentielle est pratiquement incompréhensible, cachée dans des énoncés rédigés en petits caractères, non disponible pour le consommateur ou discutable du point de vue de la valeur juridique.

⁴ Ce pouvoir de réglementation comprendrait le pouvoir de définir les fournisseurs de services de paiement à qui les dispositions de la législation s'appliqueraient et d'adapter au besoin cette définition au fil du temps. Il comprendrait aussi le pouvoir d'imposer des mesures de protection des usagers ayant trait par exemple aux exigences générales de divulgation de l'information, au traitement des erreurs, aux limites de responsabilité en cas de fraude ou de paiement non autorisé, aux préavis de changement dans les modalités ou aux protections nécessaires pour les débits préautorisés.

⁵ La *Loi sur les banques* constitue un exemple d'approche institutionnelle de la réglementation. Seules des entités déterminées (les banques) sont soumises à ses dispositions, même si d'autres entités remplissent en partie les mêmes fonctions qu'elles. La *Loi sur les réseaux de cartes de paiement*, par contraste, s'applique à toute entité pouvant être définie comme un exploitant de réseau de cartes de paiement, illustrant ainsi l'approche fonctionnelle de la réglementation.

⁶ Le Groupe de travail avait à l'origine adopté la formule « transfert de valeurs », afin de prendre en compte le fait qu'un paiement peut véhiculer des informations sur l'opération qui ne concernent pas le bien ou le service en question, mais le paiement lui-même. Nous avons ajouté l'épithète « monétaire » sur la recommandation du Groupe consultatif de la réglementation pour bien préciser que nous voulons parler de l'élément paiement de l'opération (et non pas, par exemple, de la valeur d'un bien ou d'un service échangé dans le cadre d'une opération de troc).

⁷ Par exemple, la Commission européenne, dans sa Directive sur les services de paiement (DSP), distingue trois catégories de prestataires de services de paiement : les établissements de crédit, les établissements de monnaie électronique et les établissements de paiement. Chacune de ces catégories est soumise à des exigences particulières d'enregistrement et d'agrément, ainsi qu'à des restrictions juridiques. En outre, la DSP prévoit des exigences de capital différentes selon les activités exercées par les prestataires de services de paiement.

⁸ Par conséquent, deux entités semblables peuvent faire l'objet d'un traitement très différent selon les fonctions particulières qu'elles remplissent. Par exemple, un fournisseur d'accès Internet qui transmet les messages entre un utilisateur et ses fournisseurs ou entre deux prestataires de services de paiement ne serait pas visé par la définition. Par contre, une application établissant un rapport avec l'utilisateur aux fins de la fourniture d'un service de paiement y entrerait. La même différence vaudrait pour les fournisseurs d'appareils de communication : l'entreprise qui installe et contrôle une application de paiements sur son appareil serait considérée comme un prestataire de services de paiement, mais pas le réseau sur lequel ce service est fourni.

⁹ Par exemple, l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* fédérale énonce une « politique canadienne de télécommunication » fondée sur le maintien de l'identité et de la souveraineté du Canada, et énumère sept objectifs plus précisément définis, dont le caractère abordable des services, la protection de la vie privée, l'efficacité et la compétitivité. De même, l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* formule une vingtaine d'objectifs particuliers dans le cadre de la politique canadienne de radiodiffusion.

¹⁰ *Federal Reserve Policy on Payment System Risk*.

¹¹ Banque centrale européenne, *Normes de surveillance applicables aux systèmes de paiement de masse en euros*, juin 2003.

¹² *Ibid.*

¹³ Royaume-Uni, *Banking Act, 2009*.

¹⁴ Directive concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres.

¹⁵ *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*.

¹⁶ Directive concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres.

¹⁷ Directive sur les services de paiement.

¹⁸ Banque nationale de Belgique, FSR 2007.

¹⁹ ACP, Règle 3 du STPGV, Accès au STPGV, paragraphe 3.7 : Compétences techniques, systèmes.

²⁰ Directive sur les services de paiement.

²¹ *Ibid.*

²² Directive concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres.