



**La participation des
consommateurs à
l'élaboration des
règlements établis en
vertu des amendements
prévus à la *Loi sur les
banques***

Rédigé par : Jacques St-Amant

Pour : Bureau de la Consommation, Industrie Canada

Septembre 2002

**LA PARTICIPATION DES CONSOMMATEURS A L'ELABORATION DES
RÉGLEMENTS ÉTABLIS EN VERTU DES AMENDEMENTS PRÉVUS À LA LOI SUR
LES BANQUES** **3**

I- INTRODUCTION	3
II- LA PARTICIPATION AU PROCESSUS	4
A- LES MODALITES	4
B- L'IMPACT	5

**COMMENTAIRES RELATIFS A CERTAINS PROJETS DE RÉGLEMENTS RELIÉS À
LA NOUVELLE LEGISLATION BANCAIRE CANADIENNE** **8**

I- INTRODUCTION	8
A- L'OBJET DE CES COMMENTAIRES	8
B- L'AUTEUR DE CES COMMENTAIRES	9
II- L'ANALYSE DES PROJETS DE REGLEMENT	10
A- LE REGLEMENT SUR L'ACCES AUX SERVICES BANCAIRES DE BASE	10
1- LA PROBLEMATIQUE	10
2- LE CONTENU DU PROJET	11
B- LE REGLEMENT SUR LES AVIS DE FERMETURE DE SUCCURSALES (BANQUES)	19
1- LA PROBLEMATIQUE	19
2- QUELQUES DIFFICULTES	19
C- LE REGLEMENT SUR LA DECLARATION ANNUELLE (BANQUES)	21
D- LE REGLEMENT SUR LA COMMUNICATION DE L'INTERET SUR LES DEPOTS INDICIELS	23
III- D'ESPOIR ET D'EAU FRAICHE	23

La participation des consommateurs à l'élaboration des règlements établis en vertu des amendements prévus à la *Loi sur les banques*

I- Introduction

Au terme d'un long processus de consultation et de réflexion, le ministre des Finances du Canada présentait d'abord à la fin de l'an 2000, puis, à la reprise des travaux parlementaires en 2001, le projet de *Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières*, finalement adopté par le Parlement et sanctionné en juin 2001. À quelques dispositions près, cette loi qui, en version bilingue, fait près de neuf cents pages, est entrée en vigueur au mois d'octobre 2001.

Plusieurs des dispositions contenues dans ce pavé législatif ont un impact direct sur les droits et les obligations des consommateurs qui font affaire avec des institutions financières constituées en vertu de lois fédérales, et notamment avec les banques. Dans l'ensemble, ces nouvelles mesures accroissent les droits des consommateurs. Elles ont donc reçu un accueil relativement favorable.

La portée réelle de bon nombre de ces innovations dépend toutefois du contenu des règlements d'application qui viennent préciser les modalités de mise en oeuvre de ces changements législatifs. Il importait par conséquent d'assurer la participation des consommateurs au processus d'élaboration de ces instruments normatifs.

Dans ce contexte, le ministère des Finances du Canada a procédé au cours de 2001 et 2002 à un certain nombre de consultations informelles à l'égard des projets de règlements qu'il s'affairait à rédiger. La nouvelle Agence de la consommation en matière financière du Canada (l'«Agence») et l'équipe chargée de la mettre en place ont également procédé à diverses consultations. Option consommateurs a participé à ces processus dans la mesure où les projets de règlement ou les autres questions en cause paraissaient susceptibles d'avoir un impact sur les consommateurs canadiens. Malheureusement, et on y reviendra *infra*, le Secrétaire d'État (institutions financières internationales) n'a pas jugé opportun de procéder à une consultation significative avant d'annoncer, en décembre 2001, de nouvelles orientations relatives à la mise en place de processus de traitement des plaintes logées contre des institutions financières de compétence fédérale.

On fera ici une brève évaluation de notre participation à ces processus. On trouvera en appendice copie de nos commentaires substantifs à l'égard de certains des projets de règlement préparés par le ministère des Finances du Canada.

II- La participation au processus

A- Les modalités

Au cours de l'exercice 2001, le ministère des Finances du Canada a procédé à des consultations relatives à une demi-douzaine de tranches de projets de règlement découlant de la nouvelle législation bancaire. Le processus a pris deux (2) formes: d'une part, on nous a fait parvenir à titre confidentiel les versions préliminaires des projets de règlement, que nous étions invités à commenter par écrit. D'autre part, le ministère des Finances a organisé en avril et en septembre 2001 des rencontres avec divers représentants d'organismes s'intéressant à la protection des consommateurs, afin de discuter de certains des projets de règlement. Ajoutons que l'équipe chargée de la mise en place de l'Agence a elle aussi procédé à deux rencontres, en juin et en octobre 2001, et que nous avons rencontré le président de l'Agence le 17 janvier 2001.

Il faut d'abord se réjouir de la mise en place de ces processus, qui ont permis aux associations qui le désiraient de faire part aux décideurs de leurs préoccupations. La consultation se poursuit d'ailleurs actuellement. On doit également souligner qu'en règle générale, les délais accordés aux intervenants afin d'émettre des commentaires étaient, quoique parfois un peu courts, suffisants.

Dans un autre registre et alors que le nouvel article 455.1 de la *Loi sur les banques* autorise désormais le ministre des Finances à désigner une entité chargée d'examiner les réclamations des clients, le secrétaire d'État (institutions financières internationales) annonçait à la mi-décembre qu'il s'en remettait à une initiative conjointe des industries du secteur financier pour mettre en place un «service d'ombudsman national pour le secteur financier» (le «SONSF»). À notre connaissance, cette orientation n'a fait l'objet d'aucune consultation auprès des associations préoccupées des intérêts des consommateurs et nous n'en avons nous-même appris l'existence que par hasard, à la suite de quoi nous avons immédiatement communiqué verbalement nos appréhensions au personnel du ministère.

À la suite de l'annonce publique de cette initiative, nous avons communiqué par écrit avec le ministre des Finances¹ et nous avons eu l'occasion de rencontrer le personnel du ministère le 15 janvier 2001². Le processus de mise en place du SONSF ayant démarré tardivement et n'ayant pas donné lieu à des consultations significatives, il ne nous a pas été possible d'y participer activement dans le cadre du projet.

B- L'impact

Par contre, il faut aussi constater que les commentaires formulés par les diverses associations préoccupées par la protection des consommateurs ont paru avoir assez peu d'impact sur le contenu des règlements qui ont finalement été adoptés.

D'autre part, des facteurs extrinsèques ont compliqué notablement le processus de rédaction réglementaire et de consultation du ministère des Finances. Les événements du onze septembre 2001 ont en effet entraîné des délais considérables dans l'examen de certains des projets de règlements qui importaient le plus pour divers intervenants, dont Option consommateurs, et notamment ceux ayant trait à la mise en oeuvre du nouvel article 448.1 de la *Loi sur les banques*, relatif à l'ouverture de comptes. Ces délais ne sont nullement attribuables au ministère des Finances; ils ont toutefois fait en sorte que nous n'avons pu durant le projet formuler des commentaires sur la version finale de ces projets de règlement, dont l'élaboration s'est poursuivie jusqu'à la fin de l'été 2002.

L'annonce de la mise en place du SONSF doit quant à elle être rangée dans la colonne des insuccès quant aux processus de consultation qui l'ont précédée ou immédiatement suivie. Le moins qu'on puisse en dire, hélas, est que ce processus a singulièrement manqué de transparence.

En somme, il faut constater que les processus de consultation en matière de réglementation du secteur financier demeurent fragiles. Leur existence même constitue bien évidemment un progrès fort appréciable. Dans la mesure où les associations de consommateurs peuvent disposer, grâce à un soutien tel que celui qui a donné lieu à ces

¹ On trouvera cette lettre à l'appendice 4.

² Cette rencontre a toutefois coïncidé avec un remaniement ministériel à l'occasion duquel a été nommé un nouveau secrétaire d'État.

travaux, des ressources financières et humaines nécessaires pour y participer activement et constructivement, la contribution requise de la part des associations paraît raisonnable.

C'est toutefois au plan des retombées des interventions de ces associations que l'évaluation paraît plus difficile. Certes, les décideurs ont en l'occurrence bénéficié de l'éclairage que nous avons pu apporter, à l'instar d'autres intervenants, et pondérer par conséquent la portée des initiatives qu'ils envisagent. Toutefois et en l'absence de modifications substantielles aux projets de règlements ayant fait l'objet de ces processus de consultation, il demeure difficile d'évaluer précisément l'impact du travail effectué.

Appendice 1

Commentaires relatifs à certains projets de règlements reliés à la nouvelle législation bancaire canadienne

I- Introduction

A- L'objet de ces commentaires

Le ministre des Finances du Canada déposait le 7 février dernier à la Chambre des communes un volumineux projet de loi³ qui reprend pour l'essentiel les termes d'un projet qu'il avait déjà présenté en juin 2000. Le Projet contient des dispositions qui revêtiront un intérêt considérable pour les consommateurs canadiens, mais dont la portée effective dépend toutefois en large part du contenu de certains règlements qui en découlent. Il s'agit ici d'émettre quelques commentaires préliminaires à l'égard des versions les plus récentes des projets de formulation de ces règlements, qui nous ont été communiqués à cette fin par le ministère des Finances du Canada.

D'emblée, il faut souligner que rien dans les présents commentaires n'altère la portée des réserves que nous avons déjà manifestées à l'égard de certaines des dispositions du Projet, et que nous avons longuement décrites dans le cadre des observations que nous avons formulées auprès du Comité permanent des finances de la Chambre des communes en ce qui a trait au projet de loi C-38, ancêtre du Projet actuel⁴. Ces réserves avaient trait notamment à l'ampleur des pouvoirs réglementaires consentis au gouvernement. Nous prenons acte que les recommandations que nous avons formulées à leur égard n'ont pour l'essentiel pas été retenues et nos commentaires se borneront à la mise en oeuvre du cadre législatif effectivement fixé par la Chambre des communes.

Nos commentaires viseront, dans l'ordre le projet de *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, le projet de *Règlement sur les avis de fermeture de*

³ Projet de Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière au Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières, projet C-8 (ci-après le «Projet»). Le Projet a été adopté en troisième lecture par la Chambre des Communes le 2 avril 2001 et il est présentement à l'étude devant le Sénat.

⁴ *L'impact du projet de loi C-38 pour les consommateurs dans le secteur des services financiers canadien*. Montréal, 11 août 2000, 73 p. (ci-après «Impact»).

*succursales (banques), le projet de Règlement sur la déclaration annuelle (banques) et le projet de Règlement sur la communication de l'intérêt sur les dépôts indiciels*⁵.

L'industrie des services financiers joue un rôle capital dans toute économie développée. Au Canada, les consommateurs s'en rendent bien compte: certains peuvent pleinement tirer parti de tous les avantages que peuvent leur offrir les entreprises oeuvrant dans ce domaine en matière d'épargne comme au plan du crédit et améliorer par conséquent leur situation financière, tandis que d'autres sont acculés à la marginalité parce que les institutions financières ne semblent guère se soucier d'eux. Les commentaires qui suivent sont présentés dans la perspective qu'Option consommateurs met de l'avant depuis plus de dix ans dans ce domaine: il faut favoriser l'inclusion de tous les Canadiens dans tous les aspects de la vie socio-économique.

Notons enfin que l'absence de commentaire dans les pages qui suivent à l'égard de l'une ou l'autre disposition des projets de règlement n'indique ni un accord, ni un désaccord avec les propositions gouvernementales. Nos commentaires viseront par ailleurs principalement l'activité des banques canadiennes; le cas échéant, ils s'appliquent *mutatis mutandis* aux banques étrangères actives au Canada, aux autres institutions de dépôt et aux sociétés d'assurance, notamment. Ils sont également formulés dans une perspective qui tient particulièrement compte de la situation des consommateurs moins fortunés.

B- L'auteur de ces commentaires

Option consommateurs⁶ a été constituée en personne morale en 1983. Elle a succédé dans sa région à l'Association coopérative d'économie familiale de Montréal, qui existait depuis 1967. Il s'agit d'un organisme coopératif de défense et de promotion des droits des consommateurs qui n'est affilié à aucun autre mouvement. Au cours de l'année 1999, l'Association des consommateurs du Québec, active depuis un demi-siècle, a regroupé ses activités à celles d'Option consommateurs.

⁵ Notons que nous commenterons les versions françaises de ces projets qui nous ont été communiquées; nous avons constaté que les versions française et anglaise d'un même projet peuvent porter des dates différentes, mais nous n'avons pas procédé à l'exégèse comparative détaillée de ces versions.

⁶ «Option consommateurs» constitue depuis le mois de septembre 1997 la raison sociale de l'Association coopérative d'économie familiale du Centre de Montréal, ou «ACEF-Centre».

Option consommateurs s'intéresse activement depuis plusieurs années aux questions reliées aux services bancaires et financiers. Entre autres, elle a publié depuis 1990 une série de rapports de recherche touchant à divers aspects des relations entre consommateurs et banquiers, dont l'accès aux services de base, l'évolution des réseaux d'agences, les paiements électroniques et le traitement des plaintes. L'association traite régulièrement des plaintes et des demandes d'information de consommateurs relativement aux services bancaires.

D'autre part, Option consommateurs est depuis l'automne 1998 un membre actif de la Coalition québécoise pour le maintien des services bancaires personnalisés, qui regroupe notamment les grandes centrales syndicales québécoises, la Fédération des femmes du Québec, les principales associations représentant les personnes âgées et celles représentant les étudiants, Solidarité rurale, l'Union des producteurs agricoles et de nombreuses autres associations⁷.

II- L'analyse des projets de règlement

A- Le Règlement sur l'accès aux services bancaires de base

1- la problématique

Option consommateurs documente depuis 1993 au moins les problèmes relatifs à l'accès aux services bancaires de base qui sont éprouvés par les consommateurs. Les constats que nous avons faits sont aussi partagés par de nombreux autres organismes qui interviennent directement auprès des citoyens, et notamment auprès des démunis. Puisque nous en avons fréquemment fait part aux autorités canadiennes, il ne paraît pas nécessaire d'y revenir ici en détail; il convient toutefois de rappeler brièvement ce que sont les principaux obstacles que doivent surmonter les consommateurs.

Dès 1993, nous constatons que les institutions financières (et notamment les banques) requéraient la présentation de nombreuses pièces d'identité avant de consentir à ouvrir un compte. Pour freiner cette tendance, une entente est intervenue en février 1997 entre le ministère des Finances et l'Association des banquiers canadiens (l'«ABC»), en vertu de laquelle les banquiers s'engageaient à limiter le nombre de pièces d'identité qu'elles

⁷ Les présentes observations n'engagent toutefois formellement qu'Option consommateurs, et non la Coalition, sinon dans la mesure où cette dernière jugera opportun de s'y associer.

exigeraient⁸. Depuis, diverses enquêtes et la pratique des organismes intervenant sur le terrain confirment que les choses se sont légèrement améliorées à cet égard, mais que le problème est loin d'avoir disparu.

Par ailleurs, les institutions ont multiplié les procédures faisant directement ou indirectement obstacle à l'accès aux services de base. Le recours de plus en plus systématique au contenu du dossier de crédit en constitue peut-être le meilleur exemple. Malgré une autre entente entre le ministre des Finances et l'ABC, intervenue celle-là en décembre 1997⁹, il est courant que les banques refusent d'ouvrir un compte non seulement parce que le dossier de crédit indique que le consommateur a commis des fraudes ou a multiplié l'émission de chèques sans fond, mais aussi et tout simplement parce que sa cote de crédit n'est pas immaculée.

S'ajoutent des pratiques telles que la prise de rendez-vous. Il ne suffit plus de passer au comptoir d'une institution pour ouvrir un compte: il faut rencontrer un conseiller, au moment où ce dernier peut nous recevoir. Pour des personnes qui ont besoin à brève échéance de services de convenance, la fixation d'un rendez-vous équivaut à un déni de service.

Pour passer au comptoir, encore faut-il qu'il soit encore ouvert: les fermetures de succursales constituent en soi un obstacle à l'accès aux services bancaires de base, mais on y reviendra dans une certaine mesure dans la section II-B.

Hélas, la Chambre des communes a par ailleurs choisi de ne pas déléguer au gouvernement le pouvoir de réglementer les politiques de gels de fonds; il s'agit pourtant d'un autre obstacle majeur à l'accès aux services bancaires de base.

2- le contenu du projet

a) les définitions

L'article premier du projet de règlement sur l'accès aux services bancaires de base¹⁰ contient un certain nombre de définitions dont l'interprétation pourrait s'avérer

⁸ Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. *Changement, défis et possibilités - rapport du groupe de travail*. Ottawa, Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens, septembre 1998. P. 187.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Pour abrégé, on renverra au «RASBB».

problématique; elles découlent toutefois directement du Projet et nous en avons déjà soulevé les ambiguïtés¹¹. Il ne paraît donc pas opportun d'y revenir ici en détail, puisqu'on ne pourrait guère les modifier sans amender d'abord le Projet lui-même.

En application du par. 448.1 (3) du Projet, l'article 2 du projet de règlement établit une définition de la notion de «point de service». Il s'agirait d'un endroit où la banque «[...] exerce son activité et où un particulier peut ouvrir un compte de dépôt de détail ou en faire la demande par l'intermédiaire d'une personne physique». Si elle était retenue, cette définition laisserait aux banques une échappatoire béante: il leur suffirait de décider que, dans tel ou tel emplacement où se trouve du personnel, celui-ci n'est pas autorisé à ouvrir des comptes, pour réduire considérablement l'accès aux services. On devrait plutôt retenir que, là où se trouve du personnel affecté au service à la clientèle, un consommateur peut ouvrir un compte, ce qu'on pourrait formuler de la manière suivante:

2. (1) Aux fins du paragraphe 448.1 de la Loi et du paragraphe (2), un «point de service» est un emplacement autre qu'une succursale, situé au Canada, où une banque exerce son activité et où un particulier peut obtenir des services ou en faire la demande par l'entremise d'une personne physique qui y est affectée.

Cette modification permettrait à un consommateur d'ouvrir un compte là où se trouve du personnel pour le desservir, même s'il ne pourrait y effectuer ses opérations de convenance: il pourra du moins ouvrir un compte, puis obtenir par exemple une carte de guichet automatique. Au moment où se multiplient les comptoirs dans des supermarchés qui se spécialisent dans le conseil financier et le prêt, les opérations de convenance étant reléguées au guichet automatique attendant, il faut s'assurer qu'on simplifiera autant que possible l'ouverture de compte. Là où une banque affiche sa bannière pour servir des consommateurs et y affecte du personnel, on doit lui faire l'obligation d'offrir au moins le service le plus élémentaire, soit l'ouverture d'un compte.

b) les modalités d'accès

Comme on l'a noté, l'article 448.1 inséré dans la *Loi sur les banques* par le Projet ferait en sorte qu'une banque serait tenue d'ouvrir un compte à un particulier «qui remplit les

¹¹ Impact, *op. cit.*, pp. 33-37.

conditions réglementaires». Il importe donc d'établir les conditions qu'établir le RASBB et qui permettraient à un consommateur d'exiger qu'on lui ouvre un compte.

On s'arrêtera d'abord à l'article 3 du RASBB, qui requiert ce «particulier» de présenter certaines pièces d'identité. On revient à l'instant à la substance de cette disposition; il convient d'abord d'en examiner la forme, qui paraît déficiente en ce qu'elle n'est pas bien assortie à la logique et à la rédaction de l'article 448.1. Ce dernier requiert en effet la fixation de conditions nécessaires et suffisantes à l'ouverture d'un compte et impose de ce fait une obligation à la banque; tel qu'il est présentement libellé, l'article 3 du RASBB impose une obligation au particulier visé et une interprétation littérale de ce texte n'exclurait pas qu'une banque puisse exiger davantage.

On verra mieux la difficulté en examinant le texte qui suit, qui pourrait avantageusement remplacer le libellé actuel:

3. Sous réserve de l'article 4, le particulier qui

- a) produit deux pièces d'identité parmi celles figurant à l'annexe et qui ne sont pas manifestement altérées, ou
- b) qui produit l'une de ces pièces ainsi qu'une attestation de son identité fournie personnellement par un client de la banque ou un particulier bien connu de celle-ci

remplit les conditions réglementaires au sens de l'article 448.1 de la Loi.

On établirait ainsi plus clairement le lien entre le contenu de l'article 3 et la portée qu'on entend lui donner dans l'application de l'article 448.1 de la *Loi sur les banques*; dans l'état actuel du projet, on ne peut guère compter que sur le titre de la rubrique pour relier l'un à l'autre¹². Surtout, on préciserait qu'il suffit de se conformer aux exigences de l'alinéa a) ou b) pour avoir droit à l'ouverture d'un compte, alors que rien dans le libellé actuel n'empêche clairement une banque d'imposer d'autres exigences, comme la production d'une preuve de domiciliation ou le caractère exemplaire du dossier de crédit.

¹² On veut bien que le titre d'une rubrique fasse partie d'un texte normatif et puisse servir à l'interpréter (cf. par exemple *Canadien Pacifique Ltée c. P.G. (Can.)*, [1986] 1 R.C.S. 678, 682 en matière de législation), mais on peut néanmoins et légitimement souhaiter que l'autorité réglementaire s'exprime le plus clairement possible.

Il convient par ailleurs de souligner que nous sommes d'avis que les dispositions de l'article 3 et de l'annexe proposée du RASBB, si elles ne régleront pas tous les problèmes, devraient permettre à la très grande majorité des Canadiens de s'identifier d'une manière conforme aux exigences qui y sont fixées.

L'article 4 du RASBB entend accorder au banquier une certaine latitude dans les cas où des indices clairs lui permettent de craindre que l'ouverture du compte puisse lui causer un préjudice. On peut admettre qu'il faille laisser au banquier une certaine marge de manoeuvre; il ne faudrait cependant pas que cette flexibilité aille jusqu'à permettre des abus¹³.

Le premier alinéa de l'article 4 requiert au moins la banque de justifier un refus d'ouverture par écrit. Il s'agit d'une excellente mesure, qui permettra au besoin de documenter le comportement des institutions financières. Les choses se gâtent quelque peu dans le second paragraphe de l'article 4.

On autorise d'abord le banquier à refuser d'ouvrir un compte là où il aurait «des motifs raisonnables de croire que le compte sera utilisé à des fins illicites ou frauduleuses»: outre les cas expressément mentionnés aux alinéas suivants, comment le banquier discernera-t-il que le compte pourrait être utilisé à de telles fins? On ouvre ici la porte à l'arbitraire. Si on envisage certains cas particuliers, comme par exemple des comportements qui laisseraient croire avant même qu'il soit ouvert que le compte sera utilisé afin de recycler les produits de la criminalité, on devrait les décrire plus précisément. En règle générale, il n'appartient pas au banquier de jouer au policier: il devrait ouvrir le compte, quitte à exercer une surveillance accrue sur ses activités et à informer le cas échéant les autorités policières qu'il a décelé des activités suspectes¹⁴.

L'alinéa 4 (2) *b*) du RASBB pose des difficultés d'un autre ordre: il permet au banquier de refuser d'ouvrir un compte à une personne qui a déjà été reconnue coupable de fraude

¹³ Notons au passage qu'on pourrait certainement améliorer la version française de la note qui accompagne cette disposition (ainsi que celle accompagnant l'article 3, d'ailleurs).

¹⁴ Encore qu'il ne s'agisse pas d'un domaine où le droit pêche par excès de clarté, une banque peut au moins dans certains cas alerter les autorités policières à l'égard du comportement d'un client, en vertu de cette exception à la règle du secret fondée sur l'intérêt public qui a été établie dans l'affaire *Tournier v. Nat. Prov. & Union Bank of England*, [1924] 1 K.B. 461. L'évolution législative récente au Canada renforce cette interprétation: on pense ici non seulement à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, L.C. 2000, c. 17, mais aussi à l'alinéa 7 (3) *d*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, c. 5.

envers des fournisseurs de services financiers. Comment le banquier obtiendra-t-il cette information? Cette faculté lui sera-t-elle laissée alors que l'individu a purgé sa peine et obtenu un pardon, ou laissera-t-on encore le banquier faire obstacle à sa réhabilitation et à sa réintégration dans la société¹⁵?

Quant à l'alinéa 4 (2) c) du RASBB, il soulève une question pratique: il permet au banquier de refuser d'ouvrir un compte là où un particulier «a sciemment falsifié de façon importante les renseignements fournis [...] pour obtenir l'ouverture d'un compte». Mais comment, et surtout quand, la banque établira-t-elle qu'il y a eu falsification importante? À moins qu'elle procède à une enquête longue et rigoureuse avant même d'ouvrir le compte, elle risque fort de ne constater cette erreur qu'*a posteriori*. Elle serait alors possiblement fondée à fermer ce compte ouvert par des manoeuvres dolosives. Dans son état actuel, cet alinéa constitue toutefois une incitation voilée à la réalisation d'enquêtes préalables à l'ouverture de comptes, ce qui retardera inévitablement l'ouverture et constituera par conséquent une barrière indirecte à l'accès aux services bancaires de base, notamment pour les personnes dont la condition socio-économique fait en sorte qu'elles ne peuvent pas attendre. En pratique, on les refoulerait ainsi vers les comptoirs d'encaissement de chèques et les autres exploitants de services financiers parallèles.

Enfin, le paragraphe 4 (3) du RASBB interdirait au banquier de refuser l'ouverture d'un compte au seul motif que le requérant est ou a été un failli, à moins que ne soit établi le caractère frauduleux de la banqueroute. Dans sa formulation actuelle, ce paragraphe n'a d'autre effet que de préciser que la faillite ne peut être assimilée en principe à une fin illicite ou frauduleuse qui justifierait un refus d'ouverture de compte en vertu de l'alinéa 4 (2) a) du RASBB. Les difficultés que recèle ce paragraphe sont graves et nombreuses.

D'abord, il contribue à une interprétation excessivement étendue de la notion d'acte illicite ou frauduleux au sens de l'alinéa 4 (2) a) du RASBB: le gouvernement indique en effet explicitement qu'il lui donne cette acception quasi-illimitée, en démontrant qu'il juge nécessaire d'en exclure expressément la faillite non frauduleuse. Il se trouvera des banquiers pour exploiter cette conception inclusive à l'excès des «fins illicites ou frauduleuses». Cela suffirait en soi à justifier l'élimination de ce paragraphe, qui devrait

¹⁵ Ce en quoi il contreviendrait vraisemblablement aux articles 3 et 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, c. H-6. On ne saurait exclure à cet égard que ces dispositions du RASBB soient elles-mêmes incompatibles avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et soient de ce seul fait *ultra vires*. On ne saurait non plus exclure qu'il s'agisse d'une contravention à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

être inutile: la faillite constitue après tout un acte autorisé par une loi fédérale et rien n'autorise à présumer qu'un failli est un fraudeur du seul fait de son état présent ou passé.

Ensuite, on sait pertinemment que les banques refusent toujours d'ouvrir des comptes au motif que le dossier de crédit du requérant n'est pas immaculé, même quand on se trouve bien loin d'une situation de faillite. Rien dans le RASBB ne vient contrer cet abus que font les banquiers des renseignements contenus dans le dossier de crédit, grâce auquel ils établiront si le requérant a déclaré faillite au cours des sept dernières années. Or si rien ne justifie que le spectre de sa faillite hante un consommateur des années après qu'il en ait été libéré, pourquoi quelques factures payées en retard l'empêcheraient-elles également d'ouvrir un compte dans une banque?

Il faut remédier à cet abus. Le libellé que nous proposons à l'égard de l'article 3 du RASBB y contribuerait substantiellement et il suffirait dès lors d'éliminer le paragraphe 4 (3), puis de modifier quelque peu le paragraphe 4 (2) *b*) pour y ajouter les cas où le particulier a été reconnu coupable d'une fraude ou d'une autre activité illicite et reliée à sa faillite. On obtiendrait ainsi un résultat beaucoup plus clair, et plus équitable.

c) l'encaissement des effets fédéraux

Les rédacteurs ont choisi de proposer que les dispositions réglementaires reliées à la mise en oeuvre du futur article 458.1 de la *Loi sur les banques* fassent partie intégrante du RASBB: il s'agit d'un choix judicieux, qui évite la multiplication des instruments et joint des règles qui visent sensiblement le même objectif. Si les articles 5 et 6 du RASBB ne posent pas de difficulté, il faut signaler une difficulté potentielle à l'article 7 ainsi qu'un problème plus sérieux qui découlera de l'article 8.

En vertu de l'article 7, une banque pourrait refuser d'encaisser un effet d'une personne qui ne détient pas de compte chez elle, mais qui est titulaire d'une carte de crédit qu'elle aurait émise. On éprouve quelque peine à s'expliquer pourquoi on permet ainsi à une banque de refuser d'encaisser un effet au bénéfice d'une personne qui se trouve dans la même situation que le tiers qui n'y détient pas de compte, à cette différence près que cette personne est déjà connue de la banque puisqu'elle en est un client. Les derniers mots de l'article 7 du RASBB devraient tout simplement être éliminés.

L'article 8 permet au banquier d'échapper à l'obligation de principe que lui fera l'article 458.1 du Projet dans les cas qui y sont énumérés. L'alinéa *a*) va de soi. L'alinéa *c*) pose

cette difficulté que la notion de «motifs raisonnables» peut donner lieu à des abus et il faudrait à tout le moins requérir le banquier de fournir une justification écrite de sa décision, comme on le fait au paragraphe 4 (1) du RASBB¹⁶.

Nous sommes d'avis que l'alinéa *b*) soulève quant à lui une double difficulté. Il permettrait au banquier de refuser d'encaisser un effet dans les cas où la règle G-8 de l'Association canadienne des paiements (l'«ACP») «n'oblige pas la banque membre à encaisser le chèque ou l'effet». Premier problème, une correspondance récente entre la direction de l'ACP et Option consommateurs indique que, de l'avis de l'Association, la règle G-8 n'établit en aucun cas une exigence d'encaissement opposable à ses membres¹⁷. Si cette interprétation s'avère exacte, le paragraphe 8 *b*) du RASBB ferait en sorte que les banques ne seraient jamais obligées d'encaisser des effets visés par l'article 458.1 du Projet, ce qui viderait évidemment ce dernier de sa substance: le règlement mènerait à l'effet inverse de celui apparemment recherché par le législateur, ce qui n'irait pas sans soulever un certain nombre de questions¹⁸...

Le paragraphe 8 *b*) souffre de toute manière d'un vice plus manifeste: il fait en sorte que la portée du règlement, et donc celle de la loi, pourrait être modifiée par l'action d'un tiers, soit en l'occurrence l'ACP. En fait, il remet à cette dernière le soin d'adapter le règlement. Il s'agit d'un cas patent de sous-délégation du pouvoir réglementaire, que rien dans la *Loi sur les banques* n'autorise à notre connaissance¹⁹. Les règles fondamentales du droit administratif canadien font en sorte que le paragraphe 8 *b*) du RASBB serait *ultra vires*²⁰. On ne conçoit donc pas qu'il soit maintenu, dans sa forme actuelle ou autrement.

¹⁶ Et le fardeau administratif ne serait pas excessif: les banques pourraient facilement se munir d'un court formulaire à cette fin, qui pourrait même être informatisé.

¹⁷ [rule G8] does not establish an absolute requirement for financial institutions to do so, i.e. encaisser des effets du gouvernement fédéral au bénéfice de non-clients. R. Hammond, lettre à Louise Rozon, directrice d'Option consommateurs, 6 avril 2001. Cette lettre (qu'on trouvera à l'appendice 1), découle d'inquiétudes exprimées par l'organisme à l'endroit sa compréhension de certaines informations qui lui avaient été fournies par le contentieux de l'ACP.

¹⁸ Les tribunaux manifestent en effet à l'occasion une certaine réticence à mettre en oeuvre des règlements dont l'effet paraît incompatible avec l'objectif apparemment poursuivi par la loi dont ils sont le serviteur...

¹⁹ La chose est plus patente encore dans la version anglaise du projet de règlement, qui renvoie à la règle G-8 *as amended from time to time*. La traduction de cette locution dans la version française est pour le moins malhabile et ambiguë.

²⁰ *Vic Restaurant Inc. c. City of Montreal*, [1959] R.C.S. 58; *Forget c. Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 90, entre autres; on consultera aussi, par exemple, Garant, Patrice. *Droit administratif*. Vol. 1. 4ième éd. Cowansville, Éd. Yvon Blais, 1996. Pp. 377-380.

Toujours en matière d'encaissement des effets gouvernementaux, on ne détesterait pas que l'obligation d'information impartie par l'article 10 du RASBB soit formulée en termes un peu plus susceptibles de mener à la publication de documents pouvant vraiment éclairer le public: il faudrait au moins ajouter, à la fin de la disposition, un passage comme: «aux fins de l'encaissement de chèques ou d'autres effets émis par le gouvernement fédéral». Bien sûr, il faudrait aussi à tout le moins lire à la ligne précédente: «[...] dont un particulier qui est réputé [...]».

d) quelques éléments de conclusion

L'objectif poursuivi par le législateur en édictant les articles 448.1 et 458.1 du Projet reçoit notre entière adhésion. Hélas, le règlement proposé ne paraît pas être à la hauteur de cet objectif. Il comporte des lacunes sérieuses quant au fond et quant à la forme, auxquelles il serait pourtant facile de remédier au moins dans la mesure autorisée par les dispositions habilitantes.

On s'en voudrait de ne pas déplorer aussi que la disposition habilitante que constituera le futur paragraphe 448.1 (3) de la *Loi sur les banques* soit ainsi formulée qu'elle permet de régir les conditions auxquelles doit se conformer un particulier pour obtenir un compte, mais ne permet pas de régir plus généralement les conditions imposées par la banque pour procéder à cette formalité. Cette maladresse fait en sorte, par exemple, que le gouvernement ne peut fixer un plafond à la durée entre le moment où le particulier loge sa requête et le moment où la banque doit ouvrir le compte ou justifier son refus. On sait que le législateur a également choisi de ne pas intervenir pour encadrer les délais de mise à disposition des fonds.

Force est donc de constater qu'on fait un pas dans la bonne direction, mais que les représentants des consommateurs canadiens devront continuer à marteler que tous les Canadiens n'ont pas adéquatement accès à des services bancaires de base parce qu'on sera bien loin d'avoir réglé tous les problèmes. On aimerait croire qu'il ne faudra pas huit ans de plus pour que le Parlement et le gouvernement canadien mettent enfin en place toutes les mesures qui seront requises afin de favoriser réellement l'intégration de tous les citoyens dans les réseaux bancaires.

B- Le Règlement sur les avis de fermeture de succursales (banques)

1- la problématique

On a déjà abondamment documenté les tendances en matière de fermetures de succursales et de mutations des réseaux bancaires au Canada²¹. Le législateur a choisi de confier à l'Agence de la consommation en matière financière au Canada des pouvoirs d'intervention hélas trop limités à cet égard, pouvoirs dont la portée serait précisée par le *Règlement sur les avis de fermeture de succursales (banques)*²². En l'occurrence, les lacunes du RAFSB sont surtout tributaires des déficiences regrettables de l'article 459.2 du Projet, auxquelles on ne reviendra pas ici.

2- quelques difficultés

Notons d'abord que la formulation de divers alinéas de l'article 4 du RAFSB laisse au lecteur l'impression que le rédacteur n'avait en tête que la fermeture de la succursale²³. L'article 459.2 du Projet est pourtant clair: la procédure qu'il prescrit s'applique aussi dans tous les cas où il y a cessation de l'ouverture de comptes de dépôt de détail ou des opérations de sortie de fonds pour les clients effectuées par l'entremise d'une personne physique. La succursale peut donc parfaitement demeurer ouverte, mais être assujettie à la procédure de consultation en raison de cette interruption de service. Ajoutons que ce scénario n'a rien d'irréaliste: diverses banques ont déjà procédé à la cessation des opérations de convenance dans des succursales de la région de Montréal, par exemple, tout en laissant ces succursales ouvertes²⁴.

La publication de l'avis de fermeture ou de cessation a principalement pour objet de permettre aux intéressés d'en être informé et, le cas échéant, de réagir. Le débat public qui

²¹ St Amant, Jacques. *Les portes closes - l'état alarmant des réseaux des institutions financières canadiennes*. Montréal, Option consommateurs, juin 1998. 159 p. St Amant, Jacques. *Les nouveaux réseaux de distribution bancaire: divergences entre clients et fournisseurs*. Montréal, Option consommateurs, juin 2000. 95 p.

²² Ci-après le «RAFSB».

²³ On parle de «fermeture de la succursale ou de la cessation de son activité»; on devrait plutôt évoquer dans le RAFSB «la fermeture de la succursale ou la cessation d'une des activités visées par le paragraphe 459.2 (1) de la Loi». On a d'ailleurs fait preuve de plus de rigueur dans le libellé à l'article 9 du RAFSB.

²⁴ On pense entre autres à la Banque Laurentienne: on continue à offrir à la clientèle de détail des services de crédit et de conseil financier, les opérations de convenance étant reléguées au guichet automatique.

pourrait avoir lieu sera d'autant plus fructueux qu'il sera fondé sur une information complète. Dans cette perspective, les paragraphes 4 (2), 5 (4) et 6 (4) du RAFSB devraient aussi exiger que la banque divulgue le motif justifiant la fermeture ou la cessation d'une des activités visées par l'article 459.2 du Projet et, si ce motif est d'ordre financier, qu'elle publie les résultats financiers de cette succursale au cours des trois années précédentes. On ne voit pas pourquoi de telles données devraient demeurer secrètes, alors que les coopératives de crédit publient quant à elles des états financiers vérifiés à l'égard de chacune de leurs institutions locales.

Il faut d'autre part déplorer l'insuffisance des procédures d'avis au public édictées par les articles 5 et 6 du RAFSB. Entre autres et en ce qui a trait aux cas visés par l'article 5, un avis en succursale ne touchera guère plus de gens que les clients, qu'on doit informer par ailleurs. Serait-il si terrible pour une banque de publier un avis dans un journal diffusé dans la communauté²⁵ et de diffuser un communiqué de presse informant les médias de sa décision?

On a d'autre part grand-peine à comprendre comment on pourrait se borner à exiger d'une banque qu'elle fournisse non pas les coordonnées d'autres emplacements où des services seraient encore disponibles, mais seulement qu'elle publie un numéro de téléphone où les clients pourraient se renseigner²⁶. Cette mesure desservira les consommateurs encore plus que les banquiers. On a aussi peine à concevoir que ces derniers ne puissent déterminer promptement vers quel point de service ils devraient aiguiller leurs clients.

Par ailleurs, les circonstances dans lesquelles le commissaire pourrait exiger une réunion avec la banque qui veut fermer une succursale ou cesser d'y offrir l'une des activités visées par l'article 459.2 du Projet paraissent indûment restrictives. D'abord, il ne pourrait convoquer cette réunion de son seul chef: il devra avoir reçu au préalable une demande écrite de la part de certaines personnes. Cette demande devra «comprendre les raisons précises qui la sous-tendent»: on comprend sans peine que les plaintes ou les inquiétudes exprimées par des clients victimes d'une fermeture n'atteindront qu'exceptionnellement au degré de rigueur dans l'analyse que requiert le paragraphe 9 b) du RAFSB. Le commissaire devra aussi avoir déterminé que la banque n'a pas procédé à une consultation adéquate: c'est dire qu'il devra lui avoir laissé le temps de le faire, et

²⁵ dont il conviendrait de fixer les dimensions minimales par règlement.

²⁶ On pense ici aux alinéas 4 (2) c), 5 (4) c) et 6 (4) c) du RAFSB.

donc qu'il ne pourra en pratique intervenir que très tardivement. On aurait voulu vider le paragraphe 459.2 (2) de toute substance qu'on n'aurait pu mieux s'y prendre.

En fait et de manière générale, le RAFSB est ainsi libellé qu'il ne changera sans doute rien de significatif aux pratiques bancaires actuelles, qui ont déjà en général la décence d'envoyer un courrier pour informer leurs clients que leur succursale va disparaître. Les exigences en matière de publication d'avis sont insuffisantes, les informations que les banques seraient requises de rendre publiques fourniraient peu d'éclairage et les cas où le commissaire pourra convoquer une réunion entre la banque et la communauté seront probablement exceptionnels. On ne peut que déplorer que le gouvernement évite ainsi de contenir l'un des phénomènes qui contribuent le plus à la détérioration du tissu social au Canada: sans accès à des services de nature bancaire, les communautés s'étiolent ou se tournent vers des fournisseurs de services parallèles de deuxième ordre, dont personne ne réglemente adéquatement les activités.

C- Le Règlement sur la déclaration annuelle (banques)

On a évoqué l'importance de la transparence quant aux opérations bancaires. Le nouvel article 459.3 de la *Loi sur les banques* a pour objet d'y contribuer en obligeant les banques à publier annuellement une déclaration contenant un certain nombre de renseignements. Ici encore, il faut déplorer que le règlement qui éclairerait la portée de cette disposition (ci-après le «RDAB») soit, notamment quant au fond, d'une qualité fort inégale.

L'analyse se bute à une première difficulté: on ne sait pas exactement à quelles entités le RDAB s'appliquera, mais on peut craindre le pire. En effet, le paragraphe 459.3 (1) et l'alinéa 459.3 (4) *b* du Projet font en sorte que l'obligation de divulgation doit s'étendre à certaines banques ainsi qu'à celles des entités de leur groupe qui sont identifiées par règlement. Hélas, l'article 3 du RDAB n'inclut parmi ces membres du groupe assujettis à l'obligation de déclaration que les «entités s'occupant de financement au sens du paragraphe 464 (1) de la Loi». Ce dernier paragraphe renvoie quant à lui à un règlement définissant ce que sont des «entités s'occupant de financement», dont on n'a pas copie: on ne sait donc pas de quoi il s'agit.

Compte tenu de la terminologie retenue, on peut toutefois craindre le pire, i.e. qu'il ne s'agisse que d'une catégorie très limitée des filiales ou des sociétés-soeurs d'une banque. Il

en résulterait que les activités de très nombreuses entités d'un groupe bancaire seraient soustraites à toute obligation de divulgation en vertu de l'article 459.3 de la *Loi sur les banques*. Ce résultat paraît d'autant plus ennuyeux qu'à moins que le détail nous ait échappé (ce qu'on ne saurait exclure), les sociétés de portefeuille bancaire ne seront quant à elles assujetties à aucune obligation de cette nature.

On ne voit pas pourquoi on restreindrait ainsi le champ d'application de l'article 459.3. En principe, toutes les entités du groupe d'une banque devraient être requises de faire état de leur contribution à l'économie et à la société canadiennes. Si l'industrie bancaire peut démontrer que quelques exceptions s'imposent, il suffirait de l'établir par règlement. Bref, on devrait prendre le contrepied de l'article 3 du RDAB et y établir «que sont prescrites toutes les entités du groupe de la banque, à l'exception [s'il en est]...».

Quant à la teneur de la déclaration, on peut d'ores et déjà prévoir que certains éléments s'apparenteront assez souvent à une opération de relations publiques: on pense par exemple à ceux prescrits par les paragraphes 7 a) à e) du RDAB. Cela est sans doute de bonne guerre. On pourrait toutefois y ajouter certains éléments, comme la ventilation des dons de bienfaisance effectués par les diverses entités du groupe bancaire par secteur d'activité philanthropique et par région ainsi que la proportion de ces dons versés à des organismes avec qui le groupe a d'autres liens d'affaire ou dont certains de ses administrateurs et dirigeants sont des dirigeants. Il ne serait pas non plus dénué d'intérêt que soient communiqués certains renseignements quant aux dons effectués par les entités du groupe à des partis politiques actifs sur la scène fédérale, dans les provinces ou dans les territoires.

On se réjouira d'autre part des obligations de divulgation édictées par les paragraphes 7 f), h) et i) du RDAB. Il s'agit là d'éléments extrêmement importants.

On serait par ailleurs tenté d'ajouter encore à la liste. Il conviendrait par exemple qu'on fournisse des données sur le traitement des plaintes visant le groupe. D'autres souligneront assurément – et avec raison – qu'on ne disposera encore que de bien peu de données pour évaluer l'impact des activités d'un groupe bancaire sur le développement communautaire et les économies régionales: comment se comparent, par exemple, les dépôts et les prêts de l'une ou l'autre des grandes banques dans l'Atlantique, en Alberta ou en Ontario?

Bref, il s'agit là de questions auxquelles on devra assurément revenir au cours des prochaines années.

D- Le Règlement sur la communication de l'intérêt sur les dépôts indiciels

On ne dira enfin qu'un mot du projet de règlement sur la communication de l'intérêt sur les dépôts indiciels. En vertu des articles 2 et 4 de ce projet, certaines informations devraient être fournies au déposant qui ont trait au risque relatif au rendement associé à l'opération. On souhaiterait toutefois que ces obligations soient plus précises et que les institutions financières soient expressément tenues dans tous les cas pertinents d'informer le déposant potentiel qu'il existe un risque que le rendement du placement soit inférieur au marché ou soit nul.

III- D'espoir et d'eau fraîche

On l'a déjà dit, on aurait souhaité que le projet de loi fasse davantage pour aider tous les Canadiens à avoir accès à des services financiers abordables et de qualité. On espérait du moins que les règlements devant préciser certaines dispositions législatives permettraient à ces dernières de donner leur pleine mesure. On est bien loin du compte.

Il nous faut par conséquent recommander à ce stade que les projets qu'on nous a donné l'occasion de commenter soient renvoyés à l'atelier pour y être sensiblement modifiés.

Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage,
Polissez-le sans cesse et le repolissez

écrivait Boileau naguère. Il ne fait pas de doute que les associations de consommatrices canadiennes, quant à elles, ont le sentiment qu'elles ont déjà cent fois repris le bâton du pèlerin, et elles ont désormais la certitude qu'elles devront le faire encore longtemps.

Appendice 2



Montréal, le 25 mai 2001

M. Gerry Salembier, directeur intérimaire
Section des institutions financières
Direction de la politique du secteur financier
Ministère des Finances du Canada
L'Esplanade Laurier, Tour de l'Est, 15ième étage
140, rue O'Connor
Ottawa, ON
K1A 0G5

Cher monsieur,

Nous avons pris connaissance de la seconde tranche de projets de règlements préparés par le ministère dans la perspective de la mise en vigueur de la *Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières*, que le ministère des Finances a eu l'amabilité de nous faire parvenir. Nous n'émettrons ici que de brefs commentaires à l'égard de quatre (4) d'entre eux, qui auront (ou non) un impact plus direct sur les consommateurs canadiens de services financiers. On mettra principalement l'accent sur les projets ayant une incidence sur les activités bancaires, et on a principalement consulté les versions françaises de ces projets. L'absence de commentaires à l'égard de certains règlements ou de parties de règlements ne doit pas être interprétée comme constituant un assentiment tacite à leur teneur.

En un mot, ils nous laissent aussi perplexes que les projets de la première tranche de consultation, que nous avons commentés en avril dernier, sinon davantage.

1- La politique de retenue de chèques

Le projet de *Règlement sur la communication de la politique de retenue de chèques (banques)* ne pouvait évidemment s'arrêter à la question de fond, soit la durée des délais de mise à disposition des fonds, puisqu'on a décidé que la loi ne réglerait pas cette problématique pour l'instant. En vertu du nouvel article 459.4 de la *Loi sur les banques*, on ne régira que la communication par une institution financière des politiques dont elle se dote en cette matière.

Malheureusement, le projet de règlement présentement à l'étude ne contribuera que très imparfaitement à accentuer la transparence dans ce domaine. D'abord, il ne vise qu'une partie du problème: non seulement retient-on des chèques, mais aussi d'autres formes de dépôt comme ceux qui sont faits en numéraire au guichet automatique, par exemple. C'est donc à tout le moins un *règlement sur la retenue de fonds* qu'on devrait rédiger.

Ensuite, ce projet s'avère imprécis quant à la matière réglementée: la banque devrait remettre une déclaration énonçant sa «politique relativement à la retenue de chèques», sans qu'on sache ce que cela inclut en plus du délai de mise à disposition des fonds. En pratique, on risque fort de voir apparaître des politiques qui tiendront en une phrase, comme celle-ci: «Nous pouvons retenir les chèques que vous déposez pendant une période atteignant dix jours», sans plus de nuance ou de précision et tout en sachant que dans la quasi-totalité des cas, le délai de mise à disposition sera plus court. Bref, on jouera de prudence en donnant une information qui ne reflétera sans doute même pas les véritables comportements usuels.

On indique d'autre part que la déclaration peut faire partie de la convention d'ouverture d'un compte ou constituer un document distinct, sans formuler plus d'exigences. La politique de retenue de fonds constitue un élément important du contrat bancaire: elle devrait impérativement être communiquée au nouveau client à l'occasion de l'ouverture d'un compte. Il s'avère tout aussi nécessaire qu'on aménage les modalités de la communication d'une modification à la politique, en prévoyant par exemple qu'elle doit faire l'objet d'un préavis d'une durée minimale d'un mois (sauf cas de force majeure). Cette information devrait impérativement être mise à la disposition du public, sous la forme d'un envoi postal aux clients ou d'un affichage en succursale et d'une communication sur le site web de l'institution, par exemple. On ne voit aucune raison pour laquelle on ferait moins dans ce domaine qu'en matière de communications des frais reliés au compte.

Précisons enfin qu'au plan terminologique, il nous paraîtrait de toute manière plus juste de parler de «retenue de fonds»: ce ne sont pas les chèques que le banquier retient, puisqu'il les expédie avec célérité pour compensation et règlement, mais le crédit qu'ils opèrent dans le compte du client.

Bref et même en admettant qu'on a choisi de faire le minimum en guise d'intervention à l'égard de la problématique des gels de fonds, on demeure pour l'instant bien en deçà du compte. Les pouvoirs réglementaires dont disposera le gouvernement en vertu de l'article 459.4 de la *Loi sur les banques* lui permettent d'exiger une communication claire et faite en temps opportun des délais minimaux et maximaux de mise à disposition des fonds, ventilés selon le type d'effets déposés ou de situation et visant toutes les situations où les banques devraient faire preuve de transparence dans ce domaine. On ne peut que déplorer très vivement le peu d'efforts que le ministère des Finances a apparemment déployé en rédigeant ce projet pour comprendre la problématique et y remédier au moins partiellement, mais du moins dans toute la mesure permise par la loi. Les États-Unis ont légiféré dans ce domaine il y aura bientôt quinze ans; il est inconcevable qu'on tente encore au Canada d'escamoter les problèmes liés à la mise à disposition des fonds dans un règlement de dix (10) lignes bien comptées.

2- Les renseignements relatifs aux réclamations

Passons aussi sur les occasions qu'a apparemment manquées le législateur en matière d'encadrement des réclamations en ne modifiant pas le libellé de l'article 456 de la *Loi sur les banques*: on a dit ailleurs pourquoi cette mesure s'avérera vraisemblablement inefficace. Le projet de *Règlement sur les renseignements relatifs aux réclamations (banques)* ne fait certes rien pour arranger les choses.

D'abord, il exige que les clients formulent leurs réclamations auprès de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada par écrit: on ne saurait plus sûrement limiter à l'avance le nombre de réclamations qui seront formulées, ni réduire l'accès aux services de l'Agence. Faisant au moins preuve d'une apparente cohérence interne, le règlement n'obligerait pas les banques à fournir le numéro de téléphone de l'Agence, par exemple, ni même son numéro de télécopieur ou son adresse de courriel, ces deux dernières données pouvant pourtant permettre des communications «par écrit».

Ensuite, les renseignements qui doivent être fournis se bornent à une adresse: on n'exige rien qui permettrait minimalement au client d'être informé de la nature de l'Agence ou des services qu'elle peut rendre. On s'est en somme borné à mettre en oeuvre une interprétation très littérale de la disposition législative habilitante. Le consommateur saura qu'il peut écrire; et après? Ou bien, privé d'information, il n'en attendra rien et n'écrira pas ou bien, privé d'information, il croira s'adresser à un organisme qui l'aidera à régler son problème – et il risque fort d'être bien déçu, puisqu'on peut croire que l'Agence se bornera au mieux à le rediriger vers d'autres ressources.

Enfin, cette mince information que constitue l'adresse postale de l'Agence pourra même être noyée dans un autre document, sans qu'on ne fixe au moins de modalités quant à la présentation graphique, par exemple. Bref, voilà une autre initiative presque fatalement vouée à l'échec alors que, même dans le cadre assez étroit des pouvoirs réglementaires dévolus au gouvernement, on aurait pu faire nettement plus, et nettement mieux.

3- la protection des renseignements personnels

Nous avons aussi rapidement pris connaissance des modifications proposées à l'actuel *Règlement sur le commerce de l'assurance (banques)*. Sans que nous en ayons fait l'étude détaillée qui s'imposerait, il nous paraît toutefois de soulever une appréhension à l'égard des amendements ayant une incidence à l'égard de la protection des renseignements personnels. On pense par exemple aux articles 8 et 8.1, tels que le projet de règlement pertinent les modifierait. Il ne saurait suffire d'un engagement à ne pas utiliser certains renseignements à des fins de marketing ou de vente pour justifier des transferts de renseignements personnels. On devrait préserver l'étanchéité absolue entre les composantes d'un groupe financier à l'égard de renseignements personnels sauf dans certains cas où, conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, à la législation québécoise et peut-on espérer, aux législations qui seront adoptées dans d'autres provinces, lorsque la personne concernée a fourni un consentement éclairé au partage de ces renseignements. En fait, on a ici l'impression d'un recul en regard de l'état actuel de la réglementation et si c'est bien le cas,

on ne saurait aller plus manifestement aller à contre-courant à un moment où la protection des renseignements personnels devient de plus en plus importante.

4- les déclarations annuelles

Revenons enfin sur le projet de *Règlement sur la déclaration annuelle (banques)*, à l'égard duquel nous émettions des réserves il y a quelques semaines parce qu'il ne viserait que les banques elles-mêmes et «les entités s'occupant de financement, au sens réglementaire donné à cette expression. Le projet de règlement visant à déterminer quelles filiales constituent de telles entités confirme nos appréhensions. La solution ne réside sans doute pas dans des modifications à ce dernier projet, qui peuvent avoir leur logique propre, mais une extension du champ d'application du *Règlement sur la déclaration annuelle (banques)*.

Et quelques états d'âme...

On s'explique mal la teneur somme toute médiocre de ces projets de règlement. Ce n'est pourtant pas le temps qui a manqué pour mieux faire. On aurait cru le personnel du ministère des Finances déjà assez bien informé des problématiques en cause pour proposer des solutions adéquates. On a éprouvé la sympathie de ce personnel à l'égard des faits – qui nous paraissent éloquents – dont, inlassablement (jusqu'ici), nous le saisissons. Les énoncés de politique du ministre des Finances paraissaient généreux.

Pourtant, les projets qu'on nous présente pour l'instant sont d'une telle timidité qu'on les croirait écrits par les procureurs de l'industrie bancaire. Ne serait-ce que pour des raisons d'image et de politique, il faudra réglementer, et donc il faudra un peu de substance; on a presque l'impression un rien agaçante que directive a été donnée de retenir la plus petite quantité de substance pouvant concevablement justifier un projet de règlement, et d'écarter tout le reste du contenu des textes.

Compte tenu du stade d'avancement des travaux du ministère à l'égard de cette réglementation, il ne nous paraît pas opportun pour l'instant de relever votre invitation de faire un bref aller-retour à Ottawa pour vous réitérer nos inquiétudes, que vous connaissez déjà et dont on se bornera à redire qu'elles sont grandes: si les règlements effectivement adoptés par le gouvernement ressemblent aux projets que nous avons pu analyser depuis quelques semaines, il faudra dire que la réforme bancaire de 2001 n'aura en pratique à peu près rien donné aux consommateurs canadiens.

Bien entendu, il nous fera plaisir de continuer à débattre de ces questions avec vous.

Veillez agréer, cher monsieur, l'expression de nos salutations les plus cordiales.

Louise Rozon,
directrice

Appendice 3



Montréal, le 22août 2001

Mme Leah Anderson,
Chef, questions touchant les consommateurs

M. John Rossi, économiste

Direction de la politique du secteur financier
Ministère des Finances du Canada
L'Esplanade Laurier, Tour de l'Est, 15ième étage
140, rue O'Connor
Ottawa, ON
K1A 0G5

Madame, monsieur

Nous avons récemment pris connaissance des plus récents projets de règlements préparés par le ministère dans la perspective de la mise en vigueur de la *Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières*, que vous avez eu l'amabilité de nous faire parvenir. Nous devons d'abord signaler à regret que les vacances estivales d'une partie du personnel ont retardé quelque peu l'analyse de ces projets et, par conséquent, la transmission de nos commentaires.

Nous n'émettrons ici que de brefs commentaires à l'égard de cinq (5) d'entre eux, qui auront (ou non) un impact plus direct sur les consommateurs canadiens de services financiers. On mettra principalement l'accent sur les projets ayant une incidence sur les activités bancaires, et on a principalement consulté les versions françaises de ces projets. L'absence de commentaires à l'égard de certains règlements ou de parties de règlements ne doit pas être interprétée comme constituant un assentiment tacite à leur teneur.

Certains de ces projets contiennent des mesures qui devraient s'avérer fort bénéfiques pour les consommateurs canadiens. Hélas, d'autres nous laissent toujours perplexe.

1- La politique de retenue de chèques

C'est notamment le cas de la politique de retenue de chèques.

Le projet de *Règlement sur la communication de la politique de retenue de chèques (banques)* a fait l'objet de manifestes et fort louables améliorations, tant au plan du fond qu'à celui de la forme, depuis sa première mouture, que nous avons commentée dans notre lettre du 25 mai dernier à M. Salembier. On a notamment précisé les modalités de communication d'une modification à la politique par l'institution financière.

Nous demeurons toutefois d'avis qu'on a tort de ne vouloir régir que la retenue de fonds sur les chèques alors que les consommateurs canadiens sont au moins aussi souvent victimes de retenues de fonds déposés en numéraire au guichet automatique, par exemple. Pourtant, l'article 459.4 de la *Loi sur les banques* permettrait parfaitement d'adopter un règlement qui viserait tous les cas de retenue de fonds, ou à tout le moins les plus fréquents.

Ensuite et si on a précisé quelques éléments qui devraient se trouver dans la déclaration, on n'impose pas aux institutions financières le niveau de transparence qui s'imposerait pourtant. Le règlement devrait imposer aux banques de divulguer plus précisément toute ventilation qu'elles effectuent quant à la nature ou à la valeur des effets afin d'établir la durée de la retenue qui sera imposée, ainsi que la classification accordée au client à l'égard des délais de retenue ou l'ampleur des fonds mis à sa disposition sans délai et les modalités par lesquelles ce client peut requérir un changement à cette classification. À défaut de telles précisions, nous maintenons qu'on risque fort de voir apparaître des politiques qui tiendront en une phrase, comme celle-ci: «Nous pouvons retenir les chèques que vous déposez pendant une période atteignant dix jours», sans plus de nuance ou de précision et tout en sachant que dans la quasi-totalité des cas, le délai de mise à disposition sera plus court. Bref, on jouera de prudence en donnant une information qui ne reflétera sans doute même pas les véritables comportements usuels. Là encore, la disposition habilitante dans la *Loi sur les banques*, rédigée en termes généraux, permet tout à fait au gouvernement de fixer de telles exigences.

On indique d'autre part que la déclaration peut faire partie de la convention d'ouverture d'un compte ou constituer un document distinct, sans formuler plus d'exigences. La

politique de retenue de fonds constitue un élément important du contrat bancaire. Nous maintenons par conséquent que, même si elle figure dans un document distinct, elle devrait impérativement être communiquée au nouveau client à l'occasion de l'ouverture d'un compte.

En somme, il nous faut constater que les autorités persistent à vouloir adopter une réglementation déplorablement minimaliste à l'égard de cette question, qui importune pourtant un consommateur canadien sur cinq²⁷, sinon davantage.

2- Le rendement des dépôts indiciels

Bien qu'il s'agisse d'une problématique à l'égard notre niveau d'expertise est moins développé, nous avons pris connaissance avec grand intérêt du projet de *Règlement sur la communication de l'intérêt sur les dépôts indiciels*. Dans la mesure où nous pouvons en juger, ce projet devrait faire en sorte que les consommateurs soient adéquatement informés des principaux éléments qui leur permettront de bien évaluer le rendement et le risque associés à ces produits. La définition des produits visés, qui comportait un défi de rédaction appréciable, paraît judicieuse. On ne peut que se féliciter de l'accent mis sur la communication en langage clair (qu'on ne retrouve incidemment pas dans le projet de règlement relatif aux retenues de fonds). Les exigences détaillées aux paragraphes 2 (1) et (3) ainsi que 4 a) paraissent adéquates.

Sans doute serait-il utile qu'on encadre toutefois plus précisément la communication d'un avis relatif à une modification importante au contrat, en établissant par exemple dans quel délai un tel avis doit être expédié. On s'étonne aussi quelque peu du délai prévu entre l'enregistrement du règlement et son entrée en vigueur. Cela dit, on a ici affaire à un projet qui nous paraît à première vue tout à fait adéquat.

3- L'ouverture téléphonique de comptes bancaires

Compte tenu des exigences croissantes des banques à l'égard des modalités d'ouverture de comptes, on est d'abord tenté de se demander si on ouvrira souvent des comptes par un simple appel téléphonique... Mais la chose n'est évidemment pas exclue et le projet de *Règlement sur la communication en cas de demande téléphonique d'ouverture de comptes (banques)* recèle donc un certain intérêt. C'est d'autant le cas que la liste des

²⁷ Ekos Research Associates Inc. *Public Opinion Research Relating to the Financial Services Sector*. Research Paper prepared for the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector. Septembre 1998. Pp. 26-27.

renseignements que l'institution devra communiquer au consommateur paraît assez complète; il ne faudrait cependant rien en retrancher.

On se réjouira également que des exigences particulières en matière d'ouverture téléphonique de compte soient ajoutées au *Règlement sur la communication de l'intérêt (banques)*, à l'égard duquel nous n'avons pas d'autre commentaire à ce stade.

4- La déclaration annuelle

Nous avons constaté avec intérêt qu'on a amélioré à certains égards la rédaction de ce qui constitue maintenant le projet de *Règlement sur la déclaration annuelle (banques, sociétés d'assurance et sociétés de fiducie et de prêt)*. On regrettera l'apparente disparition de la divulgation requise par l'alinéa 7 i) (iii) de la première version du règlement.

Surtout, il faut réitérer que la définition de la notion d'«entités du groupe du Déclarant» demeure beaucoup trop restreinte. Compte tenu des articles 6 et 459.3 de la *Loi sur les banques*, par exemple, cette définition pourrait fort bien inclure toutes les entités du groupe. Puisque, sauf erreur, les sociétés de portefeuille ne seront pas elles-mêmes assujetties à l'obligation de produire une déclaration annuelle du type visé à l'art. 459.3, il n'y aura pas d'autre manière d'obtenir un portrait complet de la contribution de ces grands groupes financiers à l'économie et à la société canadiennes. Paradoxalement, une interprétation littérale du règlement pourrait même empêcher une banque, par exemple, de faire valoir la contribution particulière d'une filiale qu'elle contrôle entièrement et dont les activités sont étroitement associées aux siennes, mais qui n'est pas une entité s'occupant de financement.

Nous recommandons par conséquent que la définition d'«entités du groupe du Déclarant» soit modifiée afin d'inclure toute entité de ce groupe au sens de l'article 6 de la *Loi sur les banques*, sous réserve d'exceptions particulières s'il devait s'avérer que certaines sont requises (comme à l'égard de certaines filiales étrangères, par exemple). Le règlement devrait aussi permettre que plusieurs déclarants membres du même groupe déposent une déclaration commune. Rien n'empêcherait de prévoir dans le règlement, si on le juge nécessaire, que les données relatives aux contributions à la société et à l'économie canadiennes soient clairement ventilées entre les divers membres du groupe, mais cela permettrait du moins d'obtenir la vue d'ensemble dont auront besoin les analystes s'intéressant à ces questions pour évaluer l'apport socio-économique de nos grands groupes financiers.

Bien entendu, il nous fera plaisir de continuer à discuter de ces questions avec vous au cours des prochaines semaines.

Veillez agréer l'expression de nos salutations les plus cordiales.

Jacques St Amant,
pour Option consommateurs