



Comité consultatif sur les paiements de détail – Portée de l'enregistrement

23 et 24 septembre 2021

La présente note vise à recueillir des commentaires sur les entités qui seront tenues de s'enregistrer auprès de la Banque du Canada (la Banque) en vertu de la *Loi sur les activités associées aux paiements de détail* (la *Loi*).

Cette note décrit le point de vue actuel de la Banque sur :

- les cinq fonctions de paiement – si une entité exécute au moins une de ces fonctions, elle pourrait être assujettie à la *Loi*;
- les activités accessoires – si une entité exécute au moins une des cinq fonctions de paiement, mais que celle-ci est accessoire à ses activités principales, elle pourrait ne pas être assujettie à la *Loi*;
- la portée géographique de la *Loi* – si une entité exécute une fonction de paiement, elle pourrait être assujettie à la *Loi* même si elle n'a pas d'établissement au Canada.

Le Comité consultatif sur les paiements de détail (le Comité) discutera de cette note à l'occasion de sa réunion de septembre 2021. Les non-membres du Comité sont invités à lui transmettre leurs commentaires par [courriel](#). La rétroaction reçue par la Banque guidera ses travaux à venir et ses décisions concernant la portée de l'enregistrement ainsi que l'élaboration de directives.

L'analyse présentée dans cette note est préliminaire. En la lisant, veuillez réfléchir aux « cas limites », c'est-à-dire aux situations et modèles d'affaires qui ne cadrent pas tout à fait avec l'analyse de la Banque. Cette note comprend des questions visant à aider les membres du Comité à se préparer en vue de la réunion; elles ne sont ni obligatoires ni exhaustives. Elles se veulent des pistes de discussion destinées à aider la Banque à recueillir de l'information pour orienter ses travaux sur l'aspect enregistrement du cadre de supervision.

La Banque compte s'inspirer des commentaires reçus pour élaborer des directives officielles et tenir des consultations afin de clarifier qui devra s'enregistrer auprès d'elle en vertu de la *Loi*.

Cette note expose les réflexions préliminaires du personnel et ne représente pas forcément le point de vue définitif de la Banque sur les éléments de discussion présentés. L'information fournie vise à alimenter la discussion, et la documentation devrait évoluer au fil de l'avancement des travaux de la Banque sur le cadre de supervision ainsi que de l'élaboration et de l'adoption des règlements qui régiront le processus d'enregistrement. Le ministère des Finances du Canada mènera les travaux d'élaboration de la réglementation qui devrait découler de la *Loi*. [Le processus d'établissement des règlements est décrit ici.](#)

Contexte

Une entité est assujettie à la *Loi* et tenue de s'enregistrer auprès de la Banque si elle remplit les quatre critères suivants :

1. Elle est un fournisseur de services de paiement (FSP), c'est-à-dire toute personne physique ou entité qui **exécute au moins une fonction de paiement** dans le cadre d'un service ou d'une activité commerciale qui **n'est pas accessoire** à un autre service ou à une autre activité commerciale.
2. Elle exécute cette fonction de paiement relativement à un **transfert électronique de fonds (TEF)** libellé en dollars canadiens, dans la monnaie d'un autre pays ou dans une unité qui remplit les critères prescrits.
3. Elle remplit les critères de **portée géographique**.
4. Elle **n'est pas exclue** (aux termes de la *Loi*) du champ d'application de la *Loi*. Voir les détails aux paragraphes 6 à 11 de la *Loi (Non-application)*.

Les sections qui suivent présentent une analyse préliminaire de quelques-uns de ces critères.

Fonctions de paiement

Pour être potentiellement assujettie au cadre, une personne physique ou entité doit exécuter au moins une fonction de paiement. La Banque publiera des directives sur l'interprétation de ces fonctions. Dans l'interprétation des fonctions et la rédaction de ses directives, la Banque s'attachera à deux principes directeurs :

1. **Respecter le champ d'application prévu de la Loi** afin que les interprétations n'outrepassent pas l'objet, la portée ou l'esprit de la *Loi*.
2. **Garder les interprétations aussi simples que possible** pour qu'elles soient bien comprises par toutes les parties prenantes, y compris le personnel de la Banque chargé d'évaluer les FSP à l'enregistrement.

Examinons une à une les cinq fonctions de paiement définies dans la *Loi*.

- i. **La fourniture ou la tenue d'un compte détenu au nom d'un ou de plusieurs utilisateurs finaux en vue d'un transfert électronique de fonds**

La Banque pourrait considérer qu'une personne physique ou entité fournit ou tient un compte si elle conserve des renseignements personnels OU financiers d'un utilisateur final en vue d'un TEF. Il n'est pas nécessaire de conserver à la fois des renseignements personnels et financiers pour tomber sous le coup de cette disposition.

Les **renseignements personnels** comprennent toute information permettant d'identifier un utilisateur final, comme son âge, son nom, ses coordonnées, ses numéros d'identification, son revenu, son dossier de crédit ou ses fiches de prêt.

Les **renseignements financiers** comprennent l'information sur les instructions de paiement d'un utilisateur final (p. ex., numéro de carte de crédit), ses fonds (p. ex., solde du compte), son compte (p. ex., numéro de compte, numéro d'acheminement, nom de l'institution financière), l'historique de ses transactions, sa cote de crédit, etc.

Par ailleurs, un FSP n'a pas à détenir les fonds de l'utilisateur final pour exécuter cette fonction de paiement.

Dans certains cas, les personnes physiques ou entités peuvent jetoniser l'information, c'est-à-dire la segmenter en unités. Si l'information jetonisée se rapporte aux renseignements personnels ou financiers d'un utilisateur final et est conservée par le FSP, ce dernier pourrait être assujetti à la *Loi*.

Voici quelques exemples d'activités commerciales et de situations qui pourraient correspondre à cette fonction :

- Services de traitement des paiements (p. ex., pour les vendeurs en ligne et autres utilisateurs commerciaux)
- Portefeuilles numériques ou électroniques
- Banques en ligne et banques nouvelle génération (« challengers »)
- Tout compte utilisé pour envoyer ou recevoir des TEF
- Comptes inactifs ou rarement utilisés (p. ex., une seule utilisation d'un FSP compterait si les renseignements de l'utilisateur final sont conservés)

ii. La détention de fonds au nom d'un utilisateur final jusqu'à ce qu'ils soient retirés par celui-ci ou transférés à une personne physique ou à une entité

Une personne physique ou entité pourrait être réputée détenir des fonds au nom d'un utilisateur final si :

- les fonds constituent une dette qu'elle a envers l'utilisateur final;
- elle détient les fonds au nom de l'utilisateur final (relation de dépositaire).

Ces considérations mettent en évidence la relation entre la personne physique ou entité et ses utilisateurs finaux qui découle de la détention des fonds de ces derniers. Voici quelques exemples d'activités commerciales qui pourraient correspondre à cette fonction de paiement :

- Cartes rechargeables pouvant être utilisées essentiellement à la manière d'une carte de débit
- Comptes électroniques permettant aux utilisateurs finaux de consulter leurs soldes et d'initier des TEF, et où des fonds peuvent être conservés

iii. L'initiation d'un transfert électronique de fonds à la demande d'un utilisateur final

Une personne physique ou entité pourrait être réputée initier un paiement si :

- elle permet à un utilisateur final (payeur) d'effectuer un TEF (d'émettre une instruction de paiement);
- elle permet à un utilisateur final (bénéficiaire) de faire une demande de paiement par TEF.

L'initiation peut avoir lieu au moment où le payeur utilise son instrument ou ses informations de paiement pour confirmer son acceptation du paiement avec le dispositif de paiement (terminal ou interface) à la demande du bénéficiaire.

- Dans le cas des opérations sans carte (en ligne, par téléphone, etc.), l'initiation pourrait avoir lieu quand le payeur donne instruction à son FSP de retirer des fonds de son compte en fournissant et en confirmant ses informations de paiement au bénéficiaire à l'origine de la demande de paiement.
 - Dans le cas des paiements en ligne, les personnes physiques ou entités dont le site Web personnel ou d'entreprise ne fait que rediriger l'utilisateur vers un autre FSP pour le traitement du paiement (par un lien vers sa plateforme de paiement) pourraient être exclues.
- Dans le cas des transactions aux points de vente, une personne physique ou entité est réputée exécuter la fonction d'initiation si elle fournit le terminal ou l'interface de paiement qui permet au payeur de demander que des fonds soient transférés vers le compte du bénéficiaire.
- Pour être bien clair, il ne peut y avoir qu'un seul initiateur pour une transaction donnée.

Voici quelques exemples d'activités commerciales et de situations qui pourraient correspondre à cette fonction :

- Services de traitement des paiements
- Cartes de crédit
- Cartes prépayées

- Acquéreurs
- Systèmes de point de vente (bornes, tablettes, terminaux Web) ou services de traitement des paiements mobiles aux commerçants
- Plateformes de commerce en ligne
- Plateformes de paiement de factures
- Plateformes de paiements périodiques

iv. L'autorisation de transfert électronique de fonds ou la transmission, la réception ou la facilitation d'une instruction en vue d'un transfert électronique de fonds

Une personne physique ou entité pourrait être réputée autoriser un TEF si elle :

- vérifie l'origine ou l'authenticité d'un TEF;
- vérifie les renseignements de l'utilisateur final dans le but d'effectuer un TEF (identité, disponibilité des fonds, etc.).

Une personne physique ou entité pourrait être réputée transmettre, recevoir ou faciliter une instruction en vue d'un TEF si elle :

- rend possible l'envoi d'instructions de paiement (p. ex., en fournissant l'infrastructure pour le faire);
- rend possible la réception d'instructions de paiement;
- rend possible le transfert (la facilitation) d'instructions de paiement.
- Pour être bien clair, plus d'un FSP peut exécuter cette fonction de paiement pour une même transaction.

À noter qu'une personne physique ou entité peut transmettre une instruction de paiement sans forcément en être à l'origine.

Voici quelques exemples d'activités commerciales et de situations qui pourraient correspondre à cette fonction :

- Services de traitement des paiements
- Cartes de crédit
- Cartes prépayées
- Acquéreurs
- Portefeuilles électroniques ou numériques
- Systèmes de point de vente (bornes, tablettes, terminaux Web) ou services de traitement des paiements mobiles aux commerçants
- Plateformes de commerce en ligne
- Plateformes de paiement de factures
- Plateformes de paiements périodiques

v. La prestation de services de compensation ou de règlement

Une personne physique ou entité pourrait être réputée fournir des services de compensation ou de règlement si elle :

- permet le processus de **compensation**;
- permet le **règlement**.

La **compensation** s'entend du processus de transmission, de rapprochement et, dans certains cas, de confirmation des opérations préalable au règlement, et possiblement le calcul des positions nettes et la détermination des positions définitives en vue du règlement¹.

Le **règlement** s'entend de la décharge d'une obligation conformément aux dispositions du contrat sous-jacent².

Voici quelques exemples d'activités commerciales et de situations qui pourraient correspondre à cette fonction :

- Réseau de cartes de crédit
- Réseau de cartes de débit
- Réseau de cartes prépayées

- 1) Y a-t-il de l'information que la Banque pourrait fournir dans ses directives pour clarifier encore mieux les fonctions de paiement?
- 2) Y a-t-il des modèles d'affaires qui constituent des « cas limites » où il n'est pas clair si une des fonctions de paiement est exécutée ou non? Le cas échéant, veuillez décrire le modèle d'affaires en question et les points à clarifier.
- 3) Y a-t-il des services ou des activités commerciales qui n'ont pas été mentionnés dans ce document mais qui, selon vous, devraient correspondre à une fonction de paiement en particulier?
- 4) Y a-t-il de l'information que la Banque devrait recueillir à l'enregistrement qui pourrait l'aider à déterminer plus facilement si une entité exécute une fonction de paiement? Si oui, laquelle?

Activités accessoires

La *Loi* dispense de l'obligation de s'enregistrer auprès de la Banque les entités qui exécutent une des cinq fonctions de paiement, mais seulement de façon « accessoire à un autre service ou à une autre activité commerciale ».

Lors d'échanges antérieurs, les parties prenantes ont fait savoir à la Banque que la signification du terme « accessoire » devait être clarifiée, en particulier pour régler les cas limites qui sortent du cadre d'analyse standard de la Banque.

Pour le moment, la Banque n'est pas prête à donner sa définition du terme « accessoire », car elle travaille encore à la peaufiner. Toutefois, elle tient à confirmer avec les parties prenantes qu'elle vise les bons objectifs, à savoir :

- Clarté – La définition devrait permettre aux FSP de déterminer, par une autoévaluation raisonnable, si leurs activités sont accessoires ou non.
- Équité – La définition ne devrait pas créer d'exceptions aboutissant à une différence de traitement entre des entités qui exécutent des fonctions similaires, mais qui diffèrent seulement par leur structure ou modèle d'affaires.

¹ Source : BRI

² Source : BRI

- **Simplicité** – La définition devrait permettre d'éviter, dans la plupart des cas, qu'une analyse approfondie de la part de la Banque et des FSP potentiels soit nécessaire pour déterminer si une activité est accessoire ou non.
- **Flexibilité** – La définition devrait rester assez flexible pour permettre de statuer sur les cas limites imprévus ou les pratiques d'affaires émergentes.
- **Validité juridique** – La définition devrait être juridiquement défendable, c'est-à-dire pouvoir résister à l'examen d'un tribunal. Vu la nature technique des questions en jeu, la Banque ne consultera pas les parties prenantes sur cet objectif spécifique et s'en remettra plutôt à ses propres conseillers juridiques.

L'approche retenue par la Banque sera évaluée en fonction de son efficacité à atteindre les objectifs.

La Banque a envisagé des exemples typiques d'activités accessoires. Elle n'en a pas encore tiré de grands principes ou une définition du terme « accessoire ». Ces exemples représentent quelques-uns des cas de figure que la Banque étudie.

- **Sociétés de télécommunications et fournisseurs d'accès à Internet** – Ces entités fournissent l'infrastructure Internet générale dont les utilisateurs finaux ont besoin pour effectuer ou recevoir des paiements, mais il s'agit d'une infrastructure générique et les TEF ne font pas partie de leur noyau d'activités principal.
- **Fournisseurs de services infonuagiques** – Un serveur est généralement nécessaire pour exécuter les fonctions de paiement, mais ces fonctions sont accessoires aux activités du fournisseur de services infonuagiques.
- **Entreprises spécialisées dans les interfaces de programmation d'applications** – Ces entités fournissent des interfaces de programmation d'applications conçues pour gérer les paiements (p. ex., pour permettre aux détaillants de traiter les paiements en ligne).
- **Casinos en ligne** – Ces entités permettent aux joueurs de participer et de miser de l'argent dans des jeux de hasard en ligne.
- **Cabinets d'avocats ou de comptables** – Ces entités peuvent tenir des comptes en fiducie (comptes bancaires spéciaux) pour recevoir et détenir de l'argent au nom de leurs clients ou de tiers.

Il existe de nombreux cas limites que la Banque n'a pas envisagés ou qui nécessitent plus d'information. Les parties prenantes sont encouragées à soumettre d'autres cas limites à la Banque par courriel.

- 5) Est-ce que la Banque vise les bons objectifs pour sa définition du terme « accessoire »? Y aurait-il d'autres objectifs? Certains sont-ils plus importants que d'autres?
- 6) Quels cas limites la Banque devrait-elle étudier pour élaborer sa définition de l'expression « accessoire à un autre service ou à une autre activité commerciale »?
- 7) Quel est votre avis sur les cas limites présentés? La Banque devrait-elle considérer ces activités comme accessoires ou non? Pourquoi?
- 8) Y a-t-il d'autres considérations dont la Banque devrait tenir compte dans l'élaboration de ses directives entourant la notion d'« accessoire »?

Portée géographique

La portée géographique de la *Loi* suit une approche comparable à celle en vigueur pour les entreprises de services monétaires (ESM) sous le régime de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, dont l'application est supervisée par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). Les FSP qui n'ont pas de présence physique au Canada, mais qui offrent des services de paiement à des utilisateurs finaux au pays, seront assujettis aux exigences. Les FSP ayant une présence physique au Canada seront quant à eux tenus de se conformer aux exigences à l'égard de tous leurs utilisateurs finaux, qu'ils se trouvent à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

Le tableau suivant montre comment la portée géographique s'appliquerait en pratique :

Emplacement du FSP	Emplacement de l'utilisateur final	Le FSP est-il assujetti au cadre?
Au Canada	Au Canada	Oui
Au Canada	À l'extérieur du Canada	Oui
À l'extérieur du Canada	Au Canada	Oui, si le FSP <i>offre</i> des activités de paiement de détail à des utilisateurs finaux au Canada
À l'extérieur du Canada	À l'extérieur du Canada	Non

Le CANAFE a publié des [lignes directrices](#) pour expliquer son interprétation de la portée géographique. La Banque compte calquer son approche sur celle du CANAFE, et elle publiera des lignes directrices sur la question en temps et lieu. L'information qui suit reprend des extraits du document du CANAFE.

Le CANAFE considère qu'une personne physique ou entité **offre des services** (dans le cas de la *Loi*, des activités de paiement de détail) à des personnes ou entités au Canada si elle remplit au moins un des critères suivants :

- les activités de marketing ou les publicités de l'entreprise s'adressent à des personnes ou des entités situées au Canada;
- l'entreprise exploite un nom de domaine « .ca »;
- l'entreprise est enregistrée dans un registre d'entreprises du Canada.

Si aucun de ces critères ne s'applique à la personne physique ou entité, le CANAFE peut tout de même considérer qu'elle offre des services à des personnes ou entités au Canada en raison d'autres facteurs, dont les suivants :

- Elle décrit ses services comme étant offerts au Canada.
- Elle offre des produits ou des services en dollars canadiens.
- Elle offre un service de soutien à ses clients au Canada.
- Elle demande de la rétroaction à ses clients au Canada.

- Une autre entreprise au Canada fait la promotion de ses services auprès des clients au Canada.

Le CANAFE considère qu'un client est **au Canada** s'il a un lien ou un lien de résidence avec le Canada. En particulier, un client est réputé être au Canada si :

- son adresse est au Canada;
- le document ou les renseignements utilisés pour vérifier son identité ont été délivrés par une province ou un territoire canadien, ou par le gouvernement fédéral du Canada;
- ses services bancaires, de carte de crédit ou de traitement de paiement sont basés au Canada.

9) Y a-t-il des différences entre un FSP et une ESM dont la Banque devrait tenir compte dans l'élaboration de ses propres lignes directrices sur la portée géographique de la *Loi*?

10) Que recommanderiez-vous à la Banque de prendre en compte dans l'élaboration de ses lignes directrices sur les FSP qui fournissent directement des services à des personnes ou entités au Canada ou à des utilisateurs finaux au Canada?

11) Y a-t-il de l'information que la Banque devrait fournir dans ses lignes directrices pour mieux clarifier la portée géographique de la *Loi*?