

Rapport de consultation publique : Comité consultatif sur les paiements de détail

18 et 20 octobre

Le Comité consultatif sur les paiements de détail (le Comité) s'est réuni les 18 et 20 octobre 2021. Voici un sommaire des points qui ont été discutés.

Qui nous avons consulté		
Participants : <ul style="list-style-type: none"> • Banque du Canada • Ministère des Finances du Canada • Apaylo (absent) • Klik2pay • EukaPay • FIRMA • Leav inc. (absent) • Mastercard • MOGO • Moneris • Nanopay • Neo Financial • OTT Pay • PayPal • Ria Telecommunication du Canada • SparcPay • Square • Stripe • Tappy Tech • Telpay • Trendigo • Wealhsimple • Western Union • Wise 	Mode de communication : Virtuel (Webex)	Objectif de la rencontre : Discuter des exigences relatives au processus d'enregistrement, au rapport annuel, aux demandes de renseignements et à la tenue de documents, qui sont décrites aux articles 4, 5, 21, 26, 29 et 65 ainsi qu'à l'alinéa 101(1)o) de la <i>Loi sur les activités associées aux paiements de détail</i> .
Ce que nous avons demandé		
<ul style="list-style-type: none"> • Nous avons demandé aux participants de nous faire part de leurs commentaires sur ce qui suit : <ul style="list-style-type: none"> ○ les renseignements que le demandeur serait tenu de fournir au moment de l'enregistrement aux termes de l'article 29 de la <i>Loi sur les activités associées aux paiements de détail</i> (la Loi); ○ les exigences potentielles liées à la tenue de documents aux termes de la Loi; 		

- leurs pratiques actuelles en matière de tenue de documents et les enseignements tirés d'autres régimes réglementaires;
 - l'approche proposée concernant le rapport annuel à fournir et les demandes de renseignements potentielles en vertu de la *Loi*;
 - le délai dans lequel le fournisseur de services de paiement (FSP) pourrait devoir présenter son rapport annuel (selon l'article 21 de la *Loi*) et sa réponse à une demande de renseignements (selon l'article 65 de la *Loi*).
- On trouvera dans le [guide de discussion](#) le libellé précis des questions qui ont été posées.

Ce qu'on nous a dit

La présente section récapitule les commentaires des participants ainsi que les éclaircissements fournis au Comité par la Banque du Canada (la Banque) ou le ministère des Finances du Canada (le ministère des Finances).

Portée géographique

Pour faire suite au point soulevé à la réunion du Comité de septembre 2021, le ministère des Finances a clarifié la visée de la *Loi* concernant la portée géographique (articles 4 et 5).

- L'intention est de prendre en compte à la fois les FSP qui ont un établissement au Canada et les FSP qui n'ont pas d'établissement au Canada, mais qui mènent des activités associées aux paiements de détail dirigées à des clients canadiens. La Banque fournira des précisions sur ces deux situations.
- À la suite de l'intervention du ministère des Finances sur l'intention derrière la portée géographique de la *Loi*, les participants ont souligné l'importance que le champ d'application soit approprié et bien défini.
- Certains participants ont posé des questions sur la prise en compte d'entités qui ont un établissement au Canada et qui fournissent des services à des utilisateurs finaux à l'extérieur du pays, en plus de demander d'évaluer comment cette approche se compare à celles adoptées pour d'autres lois, comme la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur les banques*.
 - Le ministère des Finances a répondu que la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (LRPCFAT) offre un meilleur point de comparaison que *Loi de l'impôt sur le revenu* ou la *Loi sur les banques*.
- Les participants ont aussi posé des questions sur l'applicabilité des lois canadiennes à des personnes de l'extérieur du Canada, et sur l'objectif de faire observer les lois canadiennes dans l'intérêt d'utilisateurs finaux étrangers.
- Quelques participants ont fait valoir que l'approche relative à la portée géographique de la *Loi* pourrait nuire à l'innovation dans le domaine des paiements au Canada.

Processus d'enregistrement (suite de la discussion amorcée à la réunion du Comité de septembre 2021)

Les participants ont été invités à s'exprimer sur les étapes que les FSP devront suivre pour s'enregistrer auprès de la Banque, sur les renseignements recueillis par la Banque au moment de l'enregistrement ainsi que sur les renseignements publiés dans le registre des FSP tenu par la Banque.

Confidentialité des renseignements obtenus dans le cadre du processus d'enregistrement ou d'exigences relatives à la communication d'information

- La Banque a précisé que les renseignements qu'elle obtient des FSP en vertu de la *Loi* seront traités comme des renseignements confidentiels de supervision (selon l'article 62).

Les participants ont demandé l'application d'un processus simple pour assurer la confidentialité des renseignements communiqués afin d'éviter aux FSP de devoir indiquer au préalable lesquels sont confidentiels.

Délai requis par le ministère des Finances pour l'examen d'une demande d'enregistrement à des fins de sécurité nationale

- Les participants ont proposé d'aligner ce délai sur celui de 30 jours (paragraphe 53.6(1) de la LRPCFAT) donné au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) pour examiner la demande.
- La Banque a précisé que ce délai devra faire l'objet d'une prescription dans les règlements. Des travaux de politique sont d'ailleurs en cours.
- Le ministère des Finances a indiqué qu'il était ouvert aux commentaires des parties prenantes concernant ce délai prescrit.

Renseignements relatifs à l'enregistrement fournis au CANAFE

- Les participants ont demandé si les renseignements fournis au CANAFE porteront seulement sur ce que ce dernier doit savoir pour déterminer : 1) si le demandeur est déjà une entreprise de services monétaires et s'il a commis une infraction à la LRPCFAT; et 2) si le demandeur est une entreprise de services monétaires qui ne s'est pas enregistrée auprès du CANAFE.
- La Banque a précisé que les renseignements à fournir sont codifiés dans la *Loi* (article 31).

Applications pratiques des exemptions et exceptions concernant le champ d'application de la *Loi*

- Les participants ont indiqué que les fonctions de paiement et d'autres termes sont définis très vaguement, et ont demandé des précisions sur certains éléments, notamment ce qui distingue un tiers fournisseur de services d'un mandataire, les activités menées par des institutions financières dans le cadre d'un réseau de cartes et les programmes de fidélité.
- La Banque a expliqué qu'un tiers fournisseur de services n'exécuterait pas une activité associée aux paiements de détail, mais permettrait plutôt à un FSP de le faire. Un mandataire exécuterait une telle activité, mais seulement au nom du FSP dont il est mandataire.
- Si des cartes ou points de fidélité peuvent être utilisés seulement au sein d'un réseau fermé, les services ou activités qui y sont associés sont probablement hors du champ d'application de la *Loi*, aux termes de l'article 6.
- La Banque a également indiqué qu'il faudra continuer de se pencher sur ces questions et qu'elle fournira des orientations à cet égard. Il pourrait être utile de tenir des réunions bilatérales avec les

parties prenantes pour mieux comprendre les différentes nuances dans les exemples fournis par les participants.

Valeurs, volumes et interconnexions – Les renseignements recueillis au moment de l’enregistrement

Les FSP seraient tenus de fournir des mesures quantitatives de leurs activités associées aux paiements de détail pour appuyer l’approche de supervision fondée sur les risques et permettre à la Banque d’avoir une meilleure compréhension de l’écosystème des paiements dans son ensemble, conformément à l’article 2 de la *Loi*.

Les participants ont formulé les commentaires suivants :

- Les diverses mesures donnent différentes indications du risque, ce qui fait qu’une mesure ne serait pas plus importante qu’une autre.
- Communiquer les mesures au moment de l’enregistrement poserait un défi, car les données historiques n’ont peut-être pas été recueillies et conservées d’une manière qui concorde avec les exigences relatives à la communication d’information. La présentation d’informations couvrant une période proposée de 24 mois précédant l’enregistrement compliquerait encore plus les choses.
- Après l’enregistrement, des systèmes de compilation automatique pourraient être mis en place pour réduire la tâche que représente la communication des mesures chaque année.
- À la suite de l’enregistrement, on privilégierait une communication annuelle plutôt que plus fréquente, car cela allégerait le fardeau du traitement manuel nécessaire pour fournir les mesures.

Il ressort de la discussion que la nature exacte de certaines des mesures variera selon les FSP.

- En ce qui concerne le « nombre d’utilisateurs finaux », certains FSP prendront en compte les marchands dans leur total, tandis que d’autres incluront les clients. Il y a des cas où un FSP pourrait fournir des services à d’autres FSP ou à des institutions financières, et il pourrait être coûteux d’estimer le nombre d’utilisateurs finaux qui utilisent les services du FSP au bout du compte.
- Les participants préfèrent limiter cette information aux utilisateurs finaux « actifs ». Mais, la discussion a aussi porté sur le fait que les FSP se servent de critères différents pour déterminer si un utilisateur final est « actif ». Par exemple, les transferts de fonds internationaux ne peuvent être effectués qu’à quelques reprises pendant l’année, alors que d’autres services peuvent être davantage transactionnels et donc utilisés plus fréquemment par les utilisateurs finaux.
- La Banque a précisé que si une mesure particulière n’est pas pertinente pour un FSP, ce FSP n’aura pas à la communiquer.

Certains participants ont exprimé des préoccupations concernant la communication de mesures parfaitement exactes.

- Par exemple, si un FSP n’entretient pas une relation fondée sur l’utilisation d’un compte avec les utilisateurs finaux, il y a un risque que le nombre d’utilisateurs finaux soit communiqué en double.

- Un participant a proposé de recourir à des intervalles, c'est-à-dire que les FSP pourraient indiquer si leurs mesures se situent à l'intérieur de certaines fourchettes plutôt que de fournir les chiffres exacts.
- La Banque a également précisé que pour les volumes de transferts électroniques de fonds (TEF), c'est le nombre de transactions qu'on cherche à obtenir, alors que pour les valeurs des TEF, c'est le montant en dollars de ces transactions.

Les participants ont mentionné qu'il serait utile d'obtenir des consignes additionnelles sur la manière de communiquer les mesures.

Registre des FSP tenu par la Banque

Les participants ont fait des suggestions quant aux renseignements à inclure dans le registre.

- *Numéro de téléphone* : Les participants ont indiqué que le numéro de téléphone est souvent celui du siège de l'entreprise. Les utilisateurs finaux et le FSP pourraient communiquer plus efficacement entre eux par courriel ou par le biais de fonctionnalités de clavardage en temps réel sur le site Web du FSP.
- *Liste des mandataires* : La Banque a précisé qu'une liste à jour devrait être fournie dans un délai prescrit (à inclure dans les règlements) conformément à l'article 59. Elle travaille actuellement avec le CANAFE pour voir si la liste qu'il utilise pourrait être mise à profit de afin de réaliser des gains d'efficience.
- *Tenue du registre* : La Banque est responsable de la tenue du registre, même si celui-ci est basé sur des renseignements que fournissent les FSP conformément aux exigences de la *Loi*.
- *Niveau de détail* : Les participants ont comparé le registre des FSP tenu par la Banque à la liste des entités réglementées du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), soulignant que le niveau de détail exigé des FSP devrait équivaloir à celui exigé des autres institutions financières réglementées.
 - La Banque a précisé que les renseignements à inclure dans ce registre sont prescrits par la *Loi* et les règlements ultérieurs.
 - Les participants ont suggéré de fournir plus de renseignements au public concernant les institutions financières réglementées par le BSIF.

Les participants ont également exprimé leur point de vue concernant la publication des avis d'infraction :

- La publication d'un avis d'infraction ne devrait pas être prise à la légère, la réputation étant primordiale pour bon nombre de FSP. On devrait faire une distinction entre les infractions graves (p. ex., un manquement aux exigences en matière de gestion des risques) et les infractions administratives (p. ex., le non-respect du délai prévu pour fournir des renseignements réglementaires).
- On devrait pouvoir bénéficier d'une certaine indulgence au début de la mise en application du régime, pendant que les FSP s'adaptent aux exigences et que la Banque se familiarise avec son nouveau rôle de supervision.

La Banque a clarifié son intention d'adopter une approche graduelle pour ce qui est de l'application de divers mécanismes de conformité ou de supervision. Elle a aussi indiqué qu'elle comptait

expliquer plus en profondeur son cadre de supervision à la réunion du Comité qui se tiendra en mars 2022.

- En outre, aux termes de la *Loi*, les FSP seront autorisés à demander une révision indépendante de l'avis d'infraction émis par la Banque, qui confirmera, modifiera ou rejettera l'avis avant qu'il soit rendu public.
- Une infraction ne sera pas rendue publique tant que toute procédure dans laquelle la Banque est engagée ne sera pas terminée. Une fois que le FSP reçoit la décision découlant de la révision indépendante, il peut en appeler à la Cour fédérale.

Tenue de documents

Les participants ont discuté du seuil de conservation des documents (c.-à-d. le moment où la période de conservation devrait commencer ou se terminer) qui pourrait s'appliquer aux pièces susceptibles d'être considérées comme des « documents » aux termes de la *Loi*.

- Les participants ont manifesté leur préférence pour un seuil de conservation unique qui s'appliquerait à l'ensemble des documents, puisque ce serait plus simple du point de vue opérationnel.
- Seuls les documents qui étaient en vigueur ou en place au moment pertinent devraient être conservés. Par exemple, les FSP ne devraient pas être tenus de conserver des versions provisoires de politiques ou de procédures qui n'ont jamais été mises en œuvre.

La plupart des participants préféreraient une période de conservation qui débute « au moment de l'approbation » ou « à la date de création du document ».

- Le « moment de l'approbation » et la « date de la création » peuvent être interprétés de manière similaire. Par exemple, si l'approbation d'un document est requise, on pourrait considérer que celui-ci n'est pas « créé » tant qu'il n'a pas été approuvé.
- Les documents ne sont pas tous approuvés officiellement.
- Dans le cas des documents évolutifs qui sont mis à jour continuellement (p. ex., les journaux bord et les grands livres), la « date de création » correspondrait à la date où une nouvelle entrée a été enregistrée dans le document.
- Il faudrait fournir des précisions concernant le traitement d'une politique qui aurait été en vigueur tout au long de la période de conservation et qui serait remplacée par une autre par la suite.

Les participants ont souligné le recoupement possible entre les lois sur la confidentialité et les exigences relatives à la conservation des documents, si un document contient des renseignements personnels.

Certains ont indiqué que leurs documents sont chiffrés. Les pratiques diffèrent en ce qui concerne la suppression des documents après la période de conservation.

Les participants ont demandé de clarifier quelles pièces devraient être conservées en tant que documents, soulignant que ces précisions pourraient être fournies dans des règlements ou lignes directrices.

Rapport annuel

La discussion a porté principalement sur les plans de la Banque de recueillir de l'information structurée et d'ordre général sur les FSP dans le cadre du processus obligatoire de production de rapports annuels (conformément à l'article 21) et d'exercer le pouvoir qui lui est conféré de demander des renseignements (article 65) pour assurer le suivi concernant des pièces ou documents particuliers.

Forme sous laquelle l'information sera recueillie dans le rapport annuel

- Si la Banque offre uniquement la possibilité de fournir une information structurée (p. ex., des cases pour indiquer oui ou non ou des menus déroulants), les FSP ne pourront peut-être pas préciser leurs réponses. C'est pourquoi il pourrait être utile de donner l'option aux FSP d'ajouter des explications pour étayer leurs réponses.
- La Banque a indiqué que des travaux sont en cours pour déterminer où il y aurait lieu de créer des champs pour inscrire du texte libre.

Calendrier et échéances

- Il est logique de fournir les renseignements relatifs à l'année civile précédente (p. ex., pour la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022 inclusivement) au plus tard à la fin mars de l'année civile suivante (p. ex., d'ici le 31 mars 2023), et il est possible de respecter ce délai de 90 jours. Des participants ont indiqué que l'échéance du 31 mars signifie que les FSP seraient tenus de présenter leur rapport annuel (conformément à l'article 21 de la Loi) pendant une période occupée ou ils doivent aussi soumettre d'autres rapports ou relevés réglementaires (p. ex., les relevés annuels exigés des sociétés ouvertes), mais que cette échéance n'est pas irréaliste.
- D'ailleurs, les défis opérationnels qu'implique la présentation du rapport annuel pourraient être encore plus difficiles à surmonter si l'échéance était avancée (p. ex., à la fin février de l'année civile suivante).

Recours des FSP à des logiciels d'interface de programmation (API) pour fournir automatiquement des données à la Banque

- La Banque a indiqué que les API sont utilisés surtout dans les cas où des organismes de réglementation exigent de communiquer fréquemment (p. ex., chaque jour) de gros volumes de données. Or, il est prévu que les FSP n'auront pas à fournir des données aussi souvent et que le volume sera relativement faible.

Demande de renseignements

La discussion a porté essentiellement sur le délai qui serait imposé pour répondre aux demandes de renseignements. Les participants ont formulé les commentaires suivants :

- Il serait difficile sur le plan opérationnel de respecter un délai de 5 jours. Un délai prescrit de 15 ou 30 jours serait plus raisonnable.

- Il pourrait falloir plus de temps pour recueillir des renseignements de divers secteurs de l'entreprise, notamment si le FSP mène ses activités à l'échelle internationale. Des participants ont aussi fait remarquer que le FSP peut avoir des employés situés dans des fuseaux horaires différents et des employés qui télétravaillent, et que pour fournir certains renseignements demandés par la Banque, le FSP pourrait devoir contacter des partenaires commerciaux dans différents pays.
- Il est peut-être plus important pour la Banque que le FSP lui fournisse des renseignements exacts et utiles plutôt qu'il se concentre uniquement sur le respect d'un court délai.

La Banque a précisé que le FSP pourrait communiquer les renseignements réglementaires demandés à n'importe quel moment au cours du délai prescrit (p. ex., avant l'expiration du délai de 15 ou 30 jours).

Les prochaines étapes

- La Banque continuera de conseiller le ministère des Finances pendant qu'il travaille à l'élaboration de règlements liés aux différents sujets discutés à la présente réunion (p. ex., la tenue de documents, le rapport annuel, les demandes de renseignements et le processus d'enregistrement).
- À sa prochaine réunion, qui se tiendra les 16 et 17 novembre 2021, le Comité discutera d'une approche préliminaire à l'égard des droits d'enregistrement et des cotisations exigés aux termes du paragraphe 29(2) et de la partie 6 de la *Loi*, respectivement. À noter que la Banque est tenue par la *Loi* (paragraphe 99(1)) de déduire ces droits des frais qu'elle a engagés en lien avec l'exécution de celle-ci.