

Ligne directrice sur la protection des fonds des utilisateurs finaux : réponses de la Banque aux commentaires de la consultation publique

Introduction

Entre février et mai 2024, la Banque du Canada a mené une consultation publique sur ses lignes directrices provisoires décrivant comment elle s'attend à ce que les fournisseurs de services de paiement (FSP) se conforment à la *Loi sur les activités associées aux paiements de détail* (LAAPD) et au *Règlement sur les activités associées aux paiements de détail*. En octobre 2024, elle a publié un *résumé des résultats de la consultation sur la supervision des paiements de détail*, remerciant les répondants pour leurs commentaires. Ce résumé était accompagné des versions définitives des lignes directrices suivantes : *Le risque opérationnel et la réponse aux incidents*, *La déclaration des incidents* et *Les avis de changement important ou d'activité nouvelle*.

La Banque vient de publier la version définitive de la ligne directrice *La protection des fonds des utilisateurs finaux* (la ligne directrice), qui définit ses attentes pour garantir la réalisation des objectifs de protection prévus par la LAAPD, soit :

- veiller à ce que les utilisateurs finaux aient un accès fiable et sans délai aux fonds que les FSP détiennent pour eux
- protéger les utilisateurs finaux contre la perte de leurs fonds en cas d'insolvabilité d'un FSP

La Banque publie également le présent résumé pour souligner les grands thèmes qui sont ressortis de la consultation, ainsi que pour mettre en contexte et détailler certaines mises à jour apportées à la ligne directrice.

Les dispositions législatives et réglementaires traitées dans la ligne directrice entreront en vigueur le 8 septembre 2025. La Banque attend des FSP qu'ils commencent à vérifier leur conformité à l'aide de la ligne directrice et, le cas échéant, qu'ils fassent les changements qui s'imposent. Elle reconnaît que le respect des

obligations en matière de protection entraînera des changements importants pour le secteur, mais ceux-ci sont nécessaires pour protéger les fonds des utilisateurs finaux et atteindre les objectifs de la LAAPD.

Grands thèmes des commentaires issus de la consultation publique

Arrangements de détention en fiducie ou en fidéicommiss

Commentaires recueillis : *Les répondants ont demandé à la Banque de donner des indications sur la manière d'établir un arrangement de détention en fiducie ou en fidéicommiss exprès et valide. Ils ont demandé si un tel arrangement devait être signé avec les utilisateurs finaux et ont fait valoir que l'établissement d'une fiducie expresse et valide pouvait créer d'autres obligations de conformité pour les FSP et leurs fournisseurs de comptes, en particulier en vertu des lois relatives aux fiducies, à la lutte contre le blanchiment d'argent et à la fiscalité.*

Réponse de la Banque : La ligne directrice définit ce qu'est un arrangement de détention en fiducie ou en fidéicommiss exprès et valide en décrivant les trois certitudes de la fiducie qui doivent être satisfaites en vertu du droit canadien. La ligne directrice précise également que lors de la création initiale d'une fiducie, le FSP doit avoir eu l'intention de créer une fiducie; après la création de la fiducie, les utilisateurs finaux doivent avoir eu l'intention que leurs fonds soient détenus en fiducie. La ligne directrice traite en outre de l'établissement d'un arrangement de détention en fiducie ou en fidéicommiss au Québec. Toutefois, elle n'a pas pour objet de fournir un avis juridique aux FSP sur la manière de constituer des fiducies ou de respecter leurs obligations en vertu d'autres lois applicables, car ces questions juridiques ne relèvent pas de la compétence de la Banque. La Banque attend des FSP qu'ils sollicitent un avis juridique pour s'assurer que leurs arrangements de détention en fiducie ou en fidéicommiss sont exprès et valides.

Séparation des fonds des utilisateurs finaux

Commentaires recueillis : *Les répondants ont demandé des éclaircissements sur le délai dont disposent les FSP pour procéder à la séparation des fonds des utilisateurs finaux et sur le traitement de ceux qui ne peuvent pas être placés dans un compte de protection dès leur réception.*

Réponse de la Banque : Le fait de retarder le placement des fonds dans le compte de protection, en particulier s'il s'agit d'un compte en fiducie ou en fidéicommiss, peut créer un risque de perte pour les utilisateurs finaux. La ligne directrice précise maintenant que la Banque s'attend à ce que les FSP séparent les fonds des

utilisateurs finaux de leurs propres fonds en les plaçant dans un compte de protection dès leur réception. Si ce n'est pas possible en raison de contraintes de traitement qu'un FSP ne peut pas éviter malgré ses meilleurs efforts, la Banque s'attend à ce que les fonds soient placés dans un compte de protection au plus tard le jour ouvrable suivant le jour de leur réception. De plus, la Banque attend des FSP qu'ils respectent certaines exigences lorsque les fonds ne sont pas placés dans un compte de protection dès leur réception. La ligne directrice a été mise à jour pour expliquer ces exigences, précisant la façon dont les fonds qui ne sont pas immédiatement placés dans un compte de protection doivent être traités selon le cadre de la protection des fonds du FSP et l'évaluation de la protection des fonds en cas d'insolvabilité.

La Banque vérifiera si les FSP retardent de manière inappropriée la séparation des fonds des utilisateurs finaux ou utilisent ces fonds à d'autres fins. Elle pourrait réviser la ligne directrice si nécessaire, notamment en réduisant le délai accordé pour placer les fonds des utilisateurs finaux dans un compte de protection.

Recours à des arrangements indirects

Commentaires recueillis : *Les répondants ont fait part de leurs préoccupations concernant la détention de fonds en fiducie ou en fidéicommiss par le biais d'arrangements indirects. Ils ont fait remarquer que l'obligation d'établir un arrangement exprès et valide sera difficile à remplir et que les FSP qui utilisent des arrangements indirects ont souvent une capacité limitée de modifier ou d'influencer les dispositions des ententes conclues avec leurs fournisseurs de comptes, puisqu'ils n'ont pas de relation directe avec ces derniers.*

Réponse de la Banque : La consultation a amené la Banque à relever d'importantes barrières réglementaires et difficultés opérationnelles liées à l'utilisation d'arrangements indirects à des fins de protection. Ces barrières et difficultés peuvent limiter la capacité des FSP à se conformer à la LAAPD ou à d'autres lois applicables. En voici quelques exemples :

- Le FSP intermédiaire (c.-à-d. le FSP qui fournit un accès indirect à un compte) n'est pas une société de fiducie inscrite (ou autorisée, au Québec) et pourrait ne pas avoir obtenu les autorisations ou exemptions appropriées pour entreprendre des activités en tant que fiduciaire et se conformer aux lois fiduciaires applicables. Sans ces autorisations ou exemptions, il y a un risque que le FSP intermédiaire voie ses activités de fiducie interrompues par un organisme de réglementation fiduciaire ou son fournisseur de compte.
- La délégation des fonctions de protection à un FSP intermédiaire peut contrevenir à certaines dispositions du *Code civil du Québec* applicables à l'arrangement de détention en fiducie ou en fidéicommiss concerné.

- La restitution des fonds aux utilisateurs finaux en cas d'insolvabilité de l'un des FSP serait complexe et poserait des problèmes opérationnels en raison du nombre de FSP concernés. Cela augmenterait également le risque d'entraver l'accès des utilisateurs finaux à leurs fonds.

La Banque n'acceptera pas ces types d'arrangements indirects, ne les considérant pas comme étant conformes aux exigences de la LAAPD en matière de protection, à moins que le FSP ne puisse lui prouver, au minimum, que les barrières et les difficultés énoncées dans la ligne directrice ont été levées.

Recours à une assurance ou garantie comme moyen de protection des fonds des utilisateurs finaux

Commentaires recueillis : *Des représentants du secteur canadien de l'assurance ont demandé des précisions sur la façon de structurer les produits d'assurance de manière à protéger les fonds des utilisateurs finaux conformément à l'alinéa 20(1)c) de la LAAPD. Ils ont également proposé l'utilisation de cautionnements comme forme d'assurance adaptée à la protection.*

Réponse de la Banque : Pour s'assurer qu'un produit d'assurance ou de garantie satisfait aux exigences réglementaires, la Banque recommande aux fournisseurs qui élaborent des produits d'assurance ou de garantie, ainsi qu'aux FSP qui obtiendront ces produits, de se référer aux conditions minimales applicables aux assurances et garanties, telles qu'elles sont énoncées dans la ligne directrice.

La Banque ne proposera ni n'approuvera la conception de produits d'assurance potentiels. Afin d'aider le marché à mettre au point des solutions, la Banque peut toutefois fournir son interprétation des exigences réglementaires et clarifier ses attentes en ce qui concerne la protection des fonds des utilisateurs finaux au moyen d'une assurance ou garantie. Elle est également disposée à rencontrer les assureurs intéressés.

Autres commentaires recueillis et réponses de la Banque

Le tableau ci-dessous résume d'autres commentaires recueillis pendant la consultation et les réponses de la Banque. Il détaille également les mises à jour apportées à la ligne directrice pour certains des grands thèmes décrits ci-dessus.

Application de la protection des fonds des utilisateurs finaux

	Thème	Résumé des commentaires	Réponse de la Banque
1	Interprétation du terme « détention de fonds »	Les répondants ont demandé des éclaircissements sur la définition du terme « détention de fonds » et sur ce qui est entendu par fonds « en transit » et « en attente ».	La Banque a mis à jour la section sur la détention de fonds de sa politique Les critères d'enregistrement des fournisseurs de services de paiement et a publié des cas de figure précis concernant la détention de fonds afin de fournir davantage d'exemples pratiques. Ces documents devraient aider les FSP à déterminer s'ils détiennent des fonds pour des utilisateurs finaux.
2	Fonds réservés pour les rétrofacturations	Les répondants ont demandé des éclaircissements sur la section relative aux circonstances particulières et souhaitaient savoir si elle visait à couvrir les exceptions concernant les fonds réservés pour les rétrofacturations.	La Banque a mis à jour la ligne directrice pour préciser que les fonds réservés pour les rétrofacturations n'ont pas besoin d'être protégés, car ils ne concordent pas avec son interprétation de la détention de fonds.

Compte de protection

	Thème	Résumé des commentaires	Réponse de la Banque
3	Accès aux comptes de protection	Les répondants ont souligné que les FSP rencontrent des difficultés à obtenir des produits bancaires et des services de compte directement auprès des institutions financières.	Le <i>Règlement</i> exige des FSP qu'ils utilisent des comptes fournis par une institution financière prévue par règlement pour protéger les fonds des utilisateurs finaux.
4	Fin à laquelle les comptes de protection sont utilisés	Les répondants ont demandé des éclaircissements sur l'expression « compte qui n'est utilisé qu'à cette fin ». Ils souhaitaient savoir si un compte en fiducie ou en fidécommiss pouvait également être utilisé pour acquitter des frais ou des obligations de règlement découlant des activités de paiement des utilisateurs finaux.	Le compte de protection ne doit être utilisé que pour protéger les fonds des utilisateurs finaux. Ainsi, les fonds du compte de protection doivent être séparés des propres fonds des FSP et de tous les fonds utilisés pour des activités non visées par la LAAPD. En guise de pratique exemplaire, un FSP choisissant de protéger les fonds des utilisateurs finaux en les détenant dans un compte en fiducie ou en fidécommiss devrait acquitter ses frais et obligations de règlement en utilisant un compte distinct du compte en fiducie ou en fidécommiss.

Arrangements de détention en fiducie ou en fidéicommis

	Thème	Résumé des commentaires	Réponse de la Banque
5	Arrangements de détention en fiducie ou en fidéicommis avec des utilisateurs finaux	Les répondants ont demandé que la Banque précise si le recours aux arrangements de détention en fiducie ou en fidéicommis comme moyen de protection nécessite qu'un arrangement soit conclu avec chaque utilisateur final, ou si une déclaration de fiducie au bénéfice de l'ensemble des utilisateurs finaux est une option acceptable.	<p>Pour établir un arrangement de détention en fiducie qui soit exprès et valide, les FSP doivent s'assurer que les trois certitudes de la fiducie sont respectées en vertu du droit canadien (voir ci-dessous les particularités pour le Québec). En ce qui concerne la certitude d'intention, la ligne directrice a été mise à jour pour préciser que la personne qui transfère un bien en fiducie le fait avec l'intention que le bien soit détenu en fiducie. Lors de l'établissement initial de l'arrangement de détention en fiducie, le FSP doit avoir l'intention d'établir un tel arrangement. Par la suite, étant donné que les fonds des utilisateurs finaux seront transférés dans ce compte, les utilisateurs finaux doivent avoir eu l'intention que leurs fonds soient détenus en fiducie.</p> <p>Les FSP peuvent envisager diverses méthodes pour démontrer l'intention des utilisateurs finaux, telles que des accords signés ou des acceptations claires de la part de ces derniers. Toutefois, la Banque s'attend à ce qu'ils sollicitent un avis juridique pour s'assurer que la certitude d'intention a été établie et pour déterminer la meilleure façon de démontrer l'intention des utilisateurs finaux vis-à-vis l'arrangement de détention en fiducie en question.</p> <p>Au Québec, la Banque attend des FSP qu'ils sollicitent un avis juridique pour s'assurer que l'arrangement de détention en fiducie est conforme à la définition d'une « fiducie » selon le <i>Code civil du Québec</i> ou que l'arrangement de détention en fidéicommis établit formellement que les FSP détiennent et administrent les fonds des utilisateurs finaux uniquement à titre d'administrateurs des biens de ces utilisateurs finaux.</p>

6	Fiduciaires	Les répondants ont demandé que la Banque précise si les FSP sont censés agir en tant que fiduciaires du compte en fiducie et s'il pourrait y avoir un conflit avec les lois provinciales.	La ligne directrice a été révisée pour préciser que les FSP peuvent agir en tant que fiduciaires ou faire appel à un tiers pour agir à ce titre. Au Québec, les FSP peuvent agir en tant que simples administrateurs ou désigner un tiers pour agir en tant que fiduciaire. Dans les deux cas, la Banque attend des FSP qu'ils sollicitent un avis juridique pour confirmer la validité de l'arrangement de détention en fiducie ou en fidéicommis (au Québec, pour confirmer la validité de la fiducie ou de la désignation du FSP concerné en tant qu'administrateur des biens des utilisateurs finaux) ainsi que sa conformité à l'ensemble des lois et règlements applicables, y compris, sans s'y limiter, à toute exigence d'inscription ou d'autorisation en vertu de ces lois et règlements.
---	-------------	---	---

Assurance ou garantie

	Thème	Résumé des commentaires	Réponse de la Banque
7	Protection des fonds des utilisateurs finaux au moyen d'une assurance ou d'une garantie	Les répondants ont demandé des éclaircissements sur la signification de l'expression « assurance ou garantie » et sur les types de produits d'assurance ou de garantie acceptables.	La Banque n'a pas défini l'expression « assurance ou garantie » dans la ligne directrice, car ces produits financiers peuvent prendre différentes formes en fonction de leur fournisseur et d'autres facteurs. Les FSP sont encouragés à demander un avis juridique pour confirmer que tout produit d'assurance ou de garantie auquel ils ont recours est structuré d'une manière conforme aux exigences de la LAAPD.

Cadre de protection des fonds

	Thème	Résumé des commentaires	Réponse de la Banque
8	Séparation des fonds des utilisateurs finaux	Les répondants ont demandé des éclaircissements sur le traitement des fonds des utilisateurs finaux qui ne sont pas séparés et placés dans le compte de protection dès leur réception.	<p>La Banque a mis à jour la ligne directrice pour préciser comment les fonds des utilisateurs finaux qui ne sont pas placés dans un compte de protection dès leur réception, dans la mesure où la ligne directrice le permet, doivent être traités selon le cadre de protection.</p> <p>Ces mises à jour précisent que les FSP doivent :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ éviter d'utiliser les fonds à toute autre fin▪ être en mesure de démontrer à la Banque la raison pour laquelle les fonds des utilisateurs finaux ne sont pas placés dans le compte de protection dès leur réception▪ déclarer ces situations aux utilisateurs finaux <p>Les FSP doivent également inscrire dans leurs registres les fonds qui ne sont pas placés dans le compte de protection dès leur réception, ainsi que déclarer ces fonds à la Banque en tant qu'insuffisance.</p>