



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chair:

The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Président :

L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Wednesday, March 21, 2007

Le mercredi 21 mars 2007

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Third meeting on:

Study of the Bill C-26, An Act to amend
the Criminal Code (criminal interest rate)

Troisième réunion concernant :

L'étude du Projet de loi C-26, Loi modifiant
le Code criminel (taux d'intérêt criminel)

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jerahmiel S. Grafstein, *Chair*
The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* Hervieux-Payette, P.C.
Banks	(or Tardif)
Biron	* LeBreton, P.C.
Fitzpatrick	(or Comeau)
Goldstein	Massicotte
Gustafson	Meighen
Harb	Oliver

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Baker, P.C. (*March 1, 2007*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Moore (*March 19, 2007*).

The name of the Honourable Senator Baker, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*March 20, 2007*).

The name of the Honourable Senator Gustafson substituted for that of the Honourable Senator Eyton (*March 21, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président : L'honorable Jerahmiel S. Grafstein
Vice-président : L'honorable W. David Angus
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* Hervieux-Payette, C.P.
Banks	(ou Tardif)
Biron	* LeBreton, C.P.
Fitzpatrick	(ou Comeau)
Goldstein	Massicotte
Gustafson	Meighen
Harb	Oliver

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 1^{er} mars 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 19 mars 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Baker, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 20 mars 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Gustafson est substitué à celui de l'honorable sénateur Eyton (*le 21 mars 2007*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 21, 2007
(34)

[*English*]

The Standing Senate committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:05 p.m., this day, in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jeremiah S. Grafstein, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Banks, Biron, Goldstein, Grafstein, Gustafson, Harb, Massicotte and Meighen (10).

In attendance: June Dewetering, Analyst, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 28, 2007, the committee continued its study of the Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (criminal interest rate). (*For complete text of the order of reference, see Proceedings of the Committee, Issue No. 16.*)

WITNESSES:*Financial Consumer Agency of Canada:*

Bruno Lévesque, Acting Director, Consumer Education and Public Affairs Branch;

John Rossi, Director.

Competition Bureau Canada:

Colette Downie, Acting Deputy Commissioner;

David McAllister, Senior Advisor.

Ombudsman for Banking Services and Investments:

David Agnew.

Consumers' Association of Canada:

Bruce Cran, President;

Mel Fruitman, Vice-President.

At 4:10 p.m., Mr. Lévesque, Ms. Downie and Mr. Agnew each made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 5:35 p.m., Mr. Fruitman made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 6:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 21 mars 2007
(34)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 5, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Jeremiah S. Grafstein (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Banks, Biron, Goldstein, Grafstein, Gustafson, Harb, Massicotte et Meighen (10).

Également présente : June Dewetering, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 28 février 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Agence de la consommation en matière financière du Canada :*

Bruno Lévesque, directeur intérimaire, Direction de l'éducation des consommateurs et des affaires publiques;

John Rossi, directeur.

Bureau de la concurrence Canada :

Colette Downie, sous-commissaire intérimaire;

David McAllister, conseiller principal.

Ombudsman des services bancaires et d'investissement :

David Agnew.

Association des consommateurs du Canada :

Bruce Cran, président;

Mel Fruitman, vice-président.

À 16 h 10, M. Lévesque, Mme Downie et M. Agnew font chacun une déclaration puis, aidés des autres témoins, répondent aux questions.

À 17 h 35, M. Fruitman fait une déclaration puis, aidé d'un autre témoin, répond aux questions.

À 18 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 21, 2007

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-26, to amend the Criminal Code (criminal interest rate), met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Jerahmiel S. Grafstein (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Ladies and gentlemen, I want to welcome you to our continuing study of Bill C-26. This hearing is being viewed on CPAC from coast to coast to coast and around the world via the Internet. Everything we say here will be carefully deliberated.

I will give the viewing public some background on the bill so that they will understand what we are grappling with today. Bill C-26 was introduced in the House of Commons on October 6, 2006, and received first reading in the Senate on February 7, 2007, barely a month ago. It received second reading on February 28, following which it was referred to this committee.

The bill would amend section 347 of the Criminal Code, which criminalizes the charging of usurious interest rates. Governments are obviously free to regulate any lending industry within their jurisdiction consistent with the limits set out in section 347 of the Criminal Code. However, an exemption from that section would require them to allow lending transactions exceeding the limit set out in the code.

This bill does not represent our first examination of this section of the Criminal Code, nor is it our first examination of the issues related to payday lenders. The committee has, in the past, examined a bill proposed by our former colleague Senator Plamondon — who, by the way, gave evidence before this committee — which also sought to amend section 347 of the Criminal Code. Moreover, we have examined the full range of issues related to the consumer protection of the financial services sector, which included hearings on alternative financial services providers, and resulted in the tabling of our report on this issue back in June of 2006. This committee has spent a lot of time looking at this question and the surrounding circumstances relating to the need for legislation.

According to section 347 of the Criminal Code, it is a criminal offence to enter into an agreement or an arrangement to receive interest at a criminal rate exceeding an annualized calculation of 60 per cent, or to receive a payment of interest at a criminal rate. The consent of a provincial Attorney General is required to prosecute an offence under this section. To date, according to our information, the provincial governments have not prosecuted any payday lenders. This section has not been used in the criminal context with respect to the day-to-day activities of payday lenders.

The growth of the payday sector suggests to the committee that services provided by such lenders are services that consumers indeed desire. The Constitution provides that the provinces and territories have jurisdiction over consumer protection through

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 mars 2007

Conformément à l'ordre de renvoi du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel), le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 5 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Jerahmiel S. Grafstein (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Mesdames et messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-26. L'audience est télévisée sur CPAC d'un océan à l'autre et partout dans le monde sur Internet. Tout ce que nous dirons fera l'objet de délibérations mûrement réfléchies.

Je vais situer un peu le projet de loi pour permettre aux gens qui nous regardent de comprendre la question dont nous sommes saisis aujourd'hui. Le projet de loi C-26 a été déposé à la Chambre des communes le 6 octobre 2006; il a été approuvé en première lecture au Sénat le 7 février 2007, il y a à peine un mois. Il a été approuvé en seconde lecture le 28 février, après quoi il a été renvoyé à notre comité.

Le projet de loi vise à modifier l'article 347 du Code criminel, qui criminalise le fait d'exiger des taux d'intérêt usuraires. Bien entendu, les gouvernements sont libres de réglementer tout secteur du prêt relevant de leurs compétences, dans les limites stipulées à l'article 347 du Code criminel. Toutefois, une exemption de l'application de cet article les obligerait à autoriser des opérations de prêt dépassant la limite stipulée.

Ce n'est pas la première fois que nous examinons cet article du Code criminel, ni les questions liées aux prêteurs sur salaire. Par le passé, notre comité a étudié un projet de loi proposé par notre ancien collègue, le sénateur Plamondon — qui a d'ailleurs témoigné devant le comité —, projet de loi qui visait également à modifier l'article 347 du Code criminel. En outre, nous avons étudié toute la gamme de questions ayant trait à la protection des consommateurs dans le secteur des services financiers, notamment des audiences sur les fournisseurs de rechange de services financiers, ce qui a donné lieu au dépôt de notre rapport sur cette question en juin 2006. Le comité a donc consacré un temps considérable à l'étude de la question et à tout ce qui rendait nécessaire une mesure législative.

Selon l'article 347 du Code criminel, il est criminel de conclure une convention ou une entente pour percevoir des intérêts à un taux criminel, dépassant 60 p. 100 du taux annuel effectif, ou de percevoir des intérêts à un taux criminel. Il faut le consentement du procureur général de la province pour engager des poursuites pour une infraction prévue au présent article. À ce jour, que nous sachions, les gouvernements provinciaux n'ont pas poursuivi de prêteurs sur salaire. C'est un article du Code criminel qui n'a pas été appliqué aux activités quotidiennes des prêteurs sur salaire.

La croissance du secteur des prêts sur salaire nous amène à penser que les services qu'ils fournissent sont recherchés par les consommateurs. D'après la Constitution, la protection des consommateurs relève de la compétence des provinces et des

their authority over property and civil rights, while the federal jurisdiction exists with respect to the criminal law. In effect, we share this general pool of jurisdiction.

In the absence of regulation, the future of payday loan industries will be determined by civil suits, which in our view is not a satisfactory way of dealing with a service that Canadians obviously want and require. It seems that the payday loan sector is seeking some form of regulation, and we are holding hearings relating to the regime that would be put in place with Bill C-26.

We have with us today Bruno Lévesque and John Rossi from the Financial Consumer Agency of Canada; Colette Downie and Dave McAllister from the Competition Bureau; and David Agnew, Ombudsman for Banking Services and Investments.

I would invite Mr. Lévesque to please begin.

[Translation]

Bruno Lévesque, Acting Director, Consumer Education and Public Affairs Branch, Financial Consumer Agency of Canada: Mr. Chairman, first I would like to thank you and the Standing Committee for inviting the Financial Consumer Agency of Canada to appear before you today.

My name is Bruno Lévesque. I am the Acting Director of the Consumer Education and Public Affairs Branch. Seated beside me is John Rossi — the Director of the Compliance and Enforcement Branch.

Given the short length of time we have, and in keeping with the chairman's request, I will keep my opening remarks as brief as possible.

We understand that the committee is specifically interested in FCAC's role in informing Canadians about payday loans. My remarks will therefore focus on that, but before I begin, I would like to put FCAC in context in this discussion.

[English]

Our mandate is set out in the Financial Consumer Agency of Canada Act. We have a compliance and enforcement mandate, as well as a mandate to inform Canadian consumers on the topic of financial products and services generally. In order to fulfil our enforcement mandate, we ensure that financial institutions meet their obligations to consumers as outlined in the federal financial institutions statutes. Payday loan activities are not covered by the legislation that we oversee. Therefore, we do not have any authority to regulate payday loan services providers, nor do we have the authority to monitor how they conduct themselves in the marketplace.

territoires, cela relevant de leurs pouvoirs à l'égard des droits de propriété et des droits civils; le droit pénal, pour sa part relève de la compétence du gouvernement fédéral. Dans la pratique, c'est un domaine de compétence général qui est partagé.

En l'absence de réglementation, ce sont des poursuites au civil qui décideront de l'avenir du secteur des prêts sur salaire, ce qui, selon nous, n'est pas une façon satisfaisante de traiter un service que les Canadiens et les Canadiennes veulent et dont ils ont manifestement besoin. Le secteur des prêts sur salaire semble rechercher une forme de réglementation et nous tenons des audiences ayant trait au régime qui serait mis en place par le projet de loi C-26.

Nous avons avec nous aujourd'hui Bruno Lévesque et John Rossi, de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada; Colette Downie et Dave McAllister, du Bureau de la concurrence; et David Agnew, l'ombudsman des services bancaires et d'investissement.

Je cède maintenant la parole à M. Lévesque.

[Français]

Bruno Lévesque, directeur intérimaire, Direction de l'éducation des consommateurs et des affaires publiques, Agence de la consommation en matière financière du Canada : Monsieur le président, permettez-moi tout d'abord de vous remercier d'avoir invité l'Agence de la consommation en matière financière du Canada à se présenter devant vous aujourd'hui.

Je m'appelle Bruno Lévesque, je suis le directeur intérimaire de la Direction de l'éducation des consommateurs et des affaires publiques à l'agence. Je suis accompagné de John Rossi, le directeur de la Direction de la conformité et de l'application.

Étant donné le peu de temps dont nous disposons et à la demande du président, je serai le plus bref possible.

Nous croyons comprendre que le comité s'intéresse tout particulièrement au rôle joué par l'ACFC pour informer les Canadiens sur la question des prêts sur salaire. Je traiterai donc essentiellement de ce sujet mais, avant de commencer, j'aimerais préciser la place qu'occupe l'ACFC dans le contexte.

[Traduction]

Le mandat de l'ACFC est énoncé dans la Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Notre mandat comprend un volet d'application de la loi et un volet d'information des consommateurs canadiens sur les produits et les services financiers de façon générale. Pour remplir notre mandat d'application de la loi, nous veillons à ce que les institutions financières s'acquittent de leurs obligations envers les consommateurs, qui sont prescrites par les lois qui régissent les institutions financières fédérales. Les activités touchant les prêts sur salaire ne tombent pas sous le coup des lois dont nous surveillons le respect. Par conséquent, nous n'avons pas le pouvoir de réglementer les fournisseurs de services de prêts sur salaire. Nous ne sommes pas non plus autorisés à surveiller le comportement des fournisseurs de services de prêts sur salaire sur le marché.

[Translation]

The second part of our mandate is consumer education. Through its consumer education mandate, FCAC informs consumers about their rights and responsibilities when dealing with financial institutions and provides objective and timely information to help Canadians understand, and shop around for, common financial products and services.

We offer this information to consumers in a number of different ways, including through print publications, interactive tools on our website, and direct contact through our multiple outreach initiatives and partnerships.

Our publications and online interactive tools provide information on financial products and services, such as credit cards, mortgages, bank accounts, credit reports, and payday loans.

[English]

Since we first opened our doors five years ago, we have seen an exponential increase in demand for FCAC products and services. Every year, more and more Canadians contact us by phone, e-mail, letter or visit our website to download publications. The ongoing relationship that the FCAC has with consumers through these contacts is a great source of information that helps us develop and refine our consumer education program.

How did we come to produce a publication on payday loans? As far back as 2001-02, in its first annual report to Parliament, the FCAC expressed a concern that consumers could be using payday loan services without fully understanding the cost and without knowing about the other short-term options available to them. At the same time, the FCAC accepted a request from the federal-provincial Consumer Measures Committee to develop information and material to help consumers understand the costs and implications of using payday loan services. As a result, in conjunction with PIAC, the Public Interest Advocacy Centre, we created the publication the *The Cost of Payday Loans*, a copy of which has been distributed to you today. By first identifying the information gaps in the financial marketplace, we work directly or with partners to fill those gaps. The FCAC is being proactive in providing Canadians with the information and tools they need to help them navigate the complex financial marketplace.

[Translation]

So in closing, although we do not have a role to play in the regulation of payday loan service providers, we strive to ensure that Canadians have access to unbiased, factual sources of information that we hope will help them make the most suitable and less expensive choices for their needs.

[Français]

Le deuxième volet de notre mandat est l'éducation des consommateurs. À ce titre, l'ACFC informe les consommateurs au sujet de leurs droits et responsabilités lorsqu'ils traitent avec les institutions financières et leur fournit des renseignements objectifs en temps opportun pour les aider à comprendre les produits et services financiers courants et à magasiner pour se les procurer.

Nous diffusons cette information de différentes façons, notamment au moyen de publications imprimées, d'outils interactifs sur notre site Web et de communications directes grâce à nos multiples initiatives de liaison externe et de partenariat.

Nos publications et nos outils interactifs en ligne contiennent de l'information sur les produits et services financiers comme les cartes de crédit, les hypothèques, les comptes bancaires, les dossiers de crédit et les prêts sur salaire.

[Traduction]

Depuis que l'agence a été mise sur pied, il y a cinq ans, nous assistons à une augmentation exponentielle de la demande pour les produits et les services de l'ACFC. En effet, chaque année, les Canadiens sont de plus en plus nombreux à communiquer avec nous par téléphone, courriel ou lettre, ou à visiter notre site web pour télécharger nos publications. Les relations que l'ACFC entretient sur une base constante avec les consommateurs, grâce à ces divers modes de communication, sont une importante source d'information dont nous nous servons pour élaborer et perfectionner notre programme d'éducation des consommateurs.

Comment en sommes-nous venus à produire une publication sur les prêts sur salaire? Dans son premier rapport annuel au Parlement, déposé en 2001-2002, l'ACFC disait craindre que les consommateurs utilisent les services de prêts sur salaire sans comprendre parfaitement les coûts de ces services et sans connaître les autres possibilités d'emprunt à court terme qui leur sont offertes. Parallèlement, l'ACFC a accepté une demande du Comité fédéral-provincial des mesures en matière de consommation visant à préparer des documents d'information pour aider les consommateurs à comprendre les coûts et les conséquences des services de prêts sur salaire. Et de concert avec le CDIP, le centre pour la défense de l'intérêt public, nous avons conçu la publication *Le coût des prêts sur salaire*, dont on vous a remis un exemplaire aujourd'hui. Nous avons commencé par cerner les lacunes en matière d'information sur le marché financier, puis nous avons travaillé seuls ou avec nos partenaires pour combler les lacunes repérées. L'ACFC suit une approche proactive en fournissant aux Canadiens l'information et les outils dont ils ont besoin pour s'y retrouver sur le marché financier complexe.

[Français]

J'aimerais conclure en disant que même si nous n'avons pas de rôle à jouer dans la réglementation des fournisseurs de services de prêt sur salaire, nous faisons notre possible pour nous assurer que les Canadiens ont accès à une source de renseignements précise, objective qui, nous l'espérons, les aidera à faire les choix les plus judicieux et les moins coûteux possible pour répondre à leurs besoins.

We would like to thank you for the opportunity to appear before the committee and we look forward to answering any questions you may have.

[English]

Colette Downie, Acting Deputy Commissioner, Competition Bureau Canada: Honourable senators, I am here with my colleague Dave McAllister, who is Senior Advisor in the Legislative and Parliamentary Affairs Branch at the Competition Bureau. I send the apologies of the Commissioner of Competition, who was unavailable to appear today. In the interests of time, I have not prepared opening remarks as we are anxious to get to questions.

The Chairman: Do you have any general comments about the bill?

Ms. Downie: Generally, the bureau is very much in favour of anything that provides more information, disclosure and transparency to consumers, and this bill will give the provinces the ability to do that.

Generally speaking, the bureau tends to advocate reliance on market forces as a way to pick winners and losers in a marketplace, and we tend to be more reticent about price regulation. If I understand the testimony before this committee, it is the purpose of this legislation to give the provinces the ability to regulate prices if they choose to do so, and that is really for jurisdictional and consumer protection reasons that are beyond our mandate. We do not have any comments to make in that regard because it is beyond our expertise.

The legislation introduced by the provinces allows them to take the impact on competition or on consumer choice into account when they regulate prices. To the extent that such regulation takes place, the Competition Act will still apply to the payday lending industry in Canada.

David Agnew, Ombudsman for Banking Services and Investments: Honourable senators, it is good to be back before you. I know from previous experience that you value pithy opening remarks. I have distributed some comments, but I will speak briefly to them and start off, for the global audience, with a brief description of who we are.

The Ombudsman for Banking Services and Investments is an independent and impartial dispute resolution service. We look at unresolved complaints from the customers of more than 600 financial services providers across Canada in banking, loan and trust, investments, mutual funds and, I am happy to say, a growing number of credit unions — not, however, at least to this point, payday lenders, which is probably why I am here.

J'aimerais vous remercier de nous avoir donné la possibilité de prendre la parole devant le comité. Mon collègue et moi-même nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

[Traduction]

Colette Downie, sous-commissaire intérimaire, Bureau de la concurrence Canada : Honorables sénateurs, je suis accompagnée de mon collègue Dave McAllister, conseiller principal de la Direction générale des affaires législatives et parlementaires au Bureau de la concurrence. Le commissaire à la concurrence vous prie d'accepter ses excuses de n'avoir pu comparaître aujourd'hui. Pour gagner du temps, je n'ai pas préparé de remarques liminaires; ainsi, vous pourrez passer rapidement aux questions.

Le président : Avez-vous des commentaires d'ordre général sur le projet de loi?

Mme Downie : Généralement parlant, le bureau est toujours résolument en faveur de toute mesure apportant plus de renseignements, de divulgation et de transparence aux consommateurs et le projet de loi donnera aux provinces la capacité d'y veiller.

Généralement, le bureau préfère s'en remettre aux forces du marché pour choisir les gagnants et les perdants sur un marché; nous sommes peu enclins à réglementer les prix. Si je comprends bien les témoignages entendus par le comité, le but du projet de loi est de donner aux provinces la capacité de réglementer les prix, si elles le désirent. Ce choix résulte de questions de compétence et de protection des consommateurs qui ne relèvent pas de notre mandat. Nous n'avons pas de commentaires à ce sujet, vu qu'il ne relève pas de nous.

Les mesures législatives présentées par les provinces leur permettent de tenir compte des répercussions d'une réglementation des prix sur la concurrence ou de l'éventail de choix qui s'offrent aux consommateurs. Dans le cadre d'une réglementation de ce type, la Loi sur la concurrence continuera de s'appliquer au secteur des prêts sur salaire au Canada.

David Agnew, ombudsman des services bancaires et d'investissement : Honorables sénateurs, je suis heureux d'être à nouveau parmi vous. Je sais d'expérience que vous aimez les déclarations liminaires succinctes. J'ai distribué quelques commentaires et je compte les survoler. Pour les gens qui nous écoutent en général, je vais commencer par décrire brièvement qui nous sommes.

L'Ombudsman des services bancaires et d'investissement offre actuellement un service indépendant et impartial de règlement des différends. Nous nous penchons sur les plaintes restées sans solution des clients de plus de 600 firmes de services financiers partout au Canada, dont des banques, des sociétés de fiducie, des sociétés de prêt, des maisons de courtage, des sociétés de fonds communs de placement et, à notre grande satisfaction, de plus en plus de caisses d'épargne et de crédit — mais pas de prêteurs sur salaire, du moins pas encore, ce qui explique sans doute ma présence parmi vous aujourd'hui.

I will begin with a motherhood statement. It is a good thing that any financial services provider in Canada be regulated. It is almost surprising, in 2007, that there are any that are not so regulated. Therefore, at one level, this legislation is obviously a good thing. I confess to being agnostic about the method of regulation and, to that extent, that is properly in the realm of policymakers, which we are not.

Having heard much of the discussion about consumer protection, the one thing I have not heard being discussed in the context of this bill, and it is a very important part of consumer protection, is getting your money back, to put it in the vernacular, which is, when we deal with complaints, at the heart of the issue. It is what most consumers want. That is what we do. We look at disputes. If we see that there has been maladministration, an error, or that misinformation has been provided to the consumer, we will make a recommendation that the consumer be put back in the place they were prior to the transaction. We do not deal with damages; we are not regulators. We do not impose fines or sanctions. All of that is an important part of the system, but it is not what we do. We leave that to the regulators and we focus on restitution. That, too, is an important part of the system. In your deliberations and reflections, while this is an area that appears to be moving to the provinces to implement in terms of regulating the actual day-to-day operations of payday lenders, I would hope that that would be included as an important part of the consumer protections being offered.

When you look at our membership and our potential membership, a lot of encouragement has been given — whether it is by self-regulatory organizations or by the regulators themselves — that financial services providers join our service and offer our protections to consumers. Certainly, in your deliberations and the work that you do, anything that would similarly encourage payday lenders to become part of the ombudsman service would well serve the consumers. It is our objective that one day we can say that everyone in Canada who is using a banking service, or an investment product or service, is eligible to come to the ombudsman should they have an unresolved dispute.

The Chairman: Thank you so much. Perhaps I might introduce the members of the committee who are here so that you will be familiar with them.

I will start with Senator Baker from Newfoundland, followed by Senator Massicotte, Senator Banks, Senator Meighen, Senator Angus, Senator Harb, Senator Goldstein and Senator Biron. You have a full-fledged and serious-minded committee focused on your comments. I will now turn to Senator Angus, who the deputy chairman of the committee and the sponsor of this bill, to be the opening questioner.

Je vais commencer par une déclaration pleine de bonnes intentions : il est bon qu'un fournisseur de services financiers canadien soit réglementé. Il est quasiment surprenant qu'en 2007, certains échappent à la réglementation. C'est pourquoi le projet de loi est manifestement une bonne chose, à un premier niveau. Quant à la méthode de réglementation adoptée, j'avoue être agnostique, d'autant que la question relève à juste titre des législateurs, pas de nous.

J'ai suivi une bonne part des discussions sur la protection des consommateurs dans le cadre du projet de loi, sans entendre mentionner un élément qui est toutefois très important : récupérer son argent, pour le dire crûment, ce qui importe avant tout aux consommateurs dont nous traitons les plaintes. C'est ce que veulent les consommateurs; et c'est ce que nous faisons. Nous nous penchons sur les différends. Si nous constatons qu'il y a eu une mauvaise administration, une erreur ou des renseignements erronés fournis au consommateur, nous recommandons que le consommateur soit rétabli dans la situation qui était la sienne avant l'opération. Nous ne traitons pas de dommages-intérêts; nous ne sommes pas un organisme de réglementation. Nous n'infligeons pas d'amendes ou de sanctions. Ce sont des aspects importants du système, mais ils ne sont pas de notre ressort. Nous laissons les organismes de réglementation s'occuper de ces aspects et nous nous concentrons sur la restitution, qui est, elle aussi, un élément important du système. C'est pourquoi j'aimerais voir la restitution incluse dans les mesures de protection du consommateur envisagées lors de vos délibérations et de vos réflexions, même si c'est un domaine qui semble devoir être dévolu aux provinces, pour la mise en œuvre au jour le jour, sur le terrain, de la réglementation du fonctionnement des prêteurs sur salaire.

En voyant qui est membre et qui pourrait l'être, on constate que les organismes de réglementation et les associations autoréglementées encouragent systématiquement les fournisseurs de services financiers à souscrire à nos services et à offrir notre protection aux consommateurs. Dans vos délibérations et dans le travail que vous effectuez, toute mesure qui encouragerait les prêteurs sur salaire eux aussi à souscrire au service de l'ombudsman serait une bonne chose pour les consommateurs. Nous avons pour objectif d'être un jour en mesure de dire que tout Canadien ayant recours à un service bancaire, à un service d'investissement ou à un produit d'investissement peut avoir recours à l'ombudsman dès qu'un différend reste sans solution.

Le président : Merci beaucoup. Peut-être pourrais-je présenter les membres du comité présents, pour que vous sachiez à qui vous avez affaire.

Je commencerai avec le sénateur Baker, de Terre-Neuve, puis le sénateur Massicotte, le sénateur Banks, le sénateur Meighen, le sénateur Angus, le sénateur Harb, le sénateur Goldstein et le sénateur Biron. Le comité au grand complet se concentre avec sérieux sur vos commentaires. Nous allons maintenant commencer avec le sénateur Angus, qui est vice-président du comité et parrain du projet de loi. C'est lui qui posera la première question.

Senator Angus: Let me first say, chairman, that I am not the sponsor of the bill although I am the deputy chairman of the committee. The sponsor is Senator Trevor Eyton, who has spoken eloquently about the bill already.

I have very few questions but I would like to reiterate the chairman's welcome. I have seen you all before, even Ms. Downie. You help our work very much in your efforts to not only make sure that the financial services sector functions properly but also that the consumers who use the system are treated fairly.

This bill, Bill C-26 goes right to the heart of that area of concern, namely, the consumer. Some of you will recall, having been witnesses thereto, the study that was done by this committee on how, five years after the last major amendments to the financial institutions legislation, the new measures designed to protect consumers were working. We found that they were working pretty well, and we issued a report to that effect. One of the things that we found, however, was that there now existed this new industry that had grown up like Topsy — and is continuing to grow like Topsy — called payday lending.

The issue here was whether or not the federal government was in a position to deal with that new industry. As the chairman has mentioned, that section of the Criminal Code was already in existence. If people in the industry were charging a rate that, if analyzed, would appear usurious in the criminal sense, even though the loan might only be for a few days, and the industry were asking for a way to get around that, then that was obviously an exemption from the Criminal Code provisions.

Canada's new government, in its wisdom, decided this was an area better dealt with at the provincial level, and that is what this act is all about. However, before we pass it, we want to make sure that people like you — the ombudsman, Mr. Agnew, the people from the consumer agency, the FCAC, and the Competition Bureau — are on side with it.

Some witnesses have expressed the concern that this could be anti-competition. In this industry there are a couple of big players and many smaller ones. It has been argued that perhaps the bill, as drafted, could be anti-competition, so we are anxious to know. My real question, which I will ask of all of you, is: Are you comfortable with the bill as drafted? Perhaps we could start with the Competition Bureau. Are you content that we pass this bill?

Ms. Downie: Yes, we are content that you go ahead and pass the bill for the reasons I outlined in my opening remarks.

Senator Angus: That is what I gathered. Are you okay with that, Mr. McAllister? Ms. Downie will not get fired tomorrow, will she?

Mr. McAllister: No.

Senator Angus: How about you, Mr. Agnew?

Le sénateur Angus : Laissez-moi d'abord préciser, monsieur le président, que je ne suis pas le parrain du projet de loi, bien que je sois vice-président du comité. C'est le sénateur Trevor Eyton qui en est le parrain et il l'a d'ailleurs déjà défendu avec éloquence.

J'ai très peu de questions, mais je voudrais faire écho à la bienvenue que vous a souhaitée le président. Je vous ai tous déjà rencontrés, y compris Mme Downie. Vos efforts pour veiller au bon fonctionnement du secteur des services financiers et au traitement équitable des consommateurs dans ce domaine nous facilitent beaucoup le travail.

Le projet de loi C-26 cible justement la protection du consommateur. Comme certains d'entre vous ont comparu à cette occasion, ils se souviendront sans doute que le comité a effectué une étude sur les nouvelles mesures de protection des consommateurs pour savoir si, cinq ans après, les modifications majeures apportées à la Loi sur les institutions financières donnent des résultats. Nous en avons conclu qu'elles fonctionnaient plutôt bien et avons publié un rapport à cet effet. Nous avons toutefois constaté l'existence d'une nouvelle industrie qui ne cesse de grandir : les prêts sur salaire.

Il s'agit de savoir si le gouvernement fédéral était habilité ou non à réglementer ce nouveau secteur. Comme l'a dit le président, l'article du Code criminel sur la question existait déjà. Comme les prêteurs sur salaire exigeaient des taux d'intérêt qui, sur analyse, étaient en fait usuraires selon le code, même si ces prêts n'étaient que pour quelques jours, ils souhaitaient trouver une façon de contourner la loi, une exemption à l'application des dispositions du Code criminel.

Le nouveau gouvernement du Canada, dans sa sagesse, a décidé que c'était un domaine qui relevait plutôt des provinces et c'est précisément de cette question que traite le projet de loi que nous avons sous les yeux. Avant que nous l'adoptions, toutefois, j'aimerais m'assurer de votre appui à tous : l'ombudsman, M. Agnew, l'Association des consommateurs, l'ACFC et le Bureau de la concurrence.

Selon certains témoins, le projet de loi risque de nuire à la concurrence. Il existe dans le secteur un ou deux gros intervenants et toute une série de plus petites sociétés. On nous a dit que le projet de loi, dans son libellé actuel, risquait de nuire à la concurrence; c'est pourquoi nous tenons beaucoup à connaître votre opinion. D'où ma question, à chacun d'entre vous : Tel que rédigé, le projet de loi vous préoccupe-t-il? Nous pourrions peut-être commencer par le Bureau de la concurrence. Avez-vous une objection à ce que nous adoptions le projet de loi?

Mme Downie : Non nous n'en avons pas, pour les raisons que j'ai soulignées dans mes remarques liminaires.

Le sénateur Angus : C'est ce que j'avais cru comprendre. Vous, monsieur McAllister, avez-vous des objections? Mme Downie ne va pas être mise à la porte demain, n'est-ce pas?

M. McAllister : Non.

Le sénateur Angus : Qu'en dites-vous, monsieur Agnew?

Mr. Agnew: I tend not to opine on public policy matters such as this, but obviously this is the product of many years of negotiation. It seems to have some consensus. It also leaves the provinces some freedom and latitude. Some provinces have opted in and some appear not to want to go down the road of taking advantage of the powers that this legislation would convey. However, the absence of regulation and the paralysis that has developed around this issue is not sustainable, and that is very bad for consumer protection.

Senator Angus: Are you saying that this would alleviate that paralysis?

Mr. Agnew: Yes.

Senator Angus: I think you noted in your opening that not only had Manitoba and Nova Scotia come forward but we all received notice this week that Saskatchewan has also done so, in terms of their legislation. The three provinces seem to be in harmony. I understand that this harmony would have been the result of consultation that took place between the federal government and the provincial people before this bill was put on the table. That would make some sense to me, and I gather that you agree with that.

Mr. Agnew: It would only be speculation, but I do not think any of the provinces, particularly the smaller ones, have the resources to reinvent the wheel. I would assume there has been some sharing of legislation and approach, not just in the legislative drafting but also where the power to separate may lie with the public utility commissions, and so on. I know New Brunswick also has signalled its intention to move ahead, and I think Alberta has, as well.

[Translation]

Senator Angus: Do you agree with your colleagues?

Mr. Lévesque: We do not have a mandate for commenting policies as they develop. That being said, the agency's main concern regarding payday loan products and services had to do with the fact that quite a few of the people who use these products or are targeted by these products did not seem to understand the costs and other implications of the product or to be aware of other short term loan services that were available.

With this in mind, we printed our publication on payday loans. However, we will not oppose the bill if it gives rives to regulations that meet the consumers' needs.

[English]

Senator Angus: Mr. Rossi, do you agree?

John Rossi, Director, Financial Consumer Agency of Canada: I can just reiterate the perspective of Mr. Lévesque. The agency is in favour of anything that will enhance consumer protection. However, it is important to say that, from the agency's perspective, our mandate is pretty clear and set out in our legislation. It is limited to the financial institution statutes, and

M. Agnew : Je m'abstiens généralement de commentaires sur des questions de politique publique telle que celle-ci, mais le projet de loi résulte manifestement de nombreuses années de négociations. Il semble jouir d'un certain consensus. De plus, il laisse aux provinces une certaine liberté et latitude. Certaines provinces ont décidé de se prévaloir du projet de loi; d'autres ne semblent pas pressées d'exercer les pouvoirs que leur conférerait la loi. Quoi qu'il en soit, l'absence de réglementation et la paralysie qui frappent la question ne peuvent durer; elles sont extrêmement nuisibles à la protection du consommateur.

Le sénateur Angus : Le projet de loi mettrait-il fin à cette paralysie, selon vous?

M. Agnew : Oui.

Le sénateur Angus : Je crois me souvenir vous avoir entendu mentionner dans vos remarques liminaires que seuls le Manitoba et la Nouvelle-Écosse étaient allés de l'avant; mais nous avons été informés cette semaine que la Saskatchewan leur avait emboîté le pas et avait adopté une loi. Les trois provinces semblent d'accord. Je comprends que l'entente résulte peut-être des consultations qui ont eu lieu entre le gouvernement fédéral et les provinces avant le dépôt du présent projet de loi. Cela me semblerait logique et j' imagine que vous êtes du même avis.

M. Agnew : Je ne fais que supposer, mais j' imagine qu' aucune des provinces, particulièrement les plus petites, n'a les moyens de réinventer la roue. J' imagine qu' il y a eu des échanges en ce qui concerne l' approche et la mesure législative, pas seulement pour la rédaction de la loi, mais aussi quand le pouvoir de faire des distinctions peut relever des commissions de services publics, etc. Je sais que le Nouveau-Brunswick a lui aussi indiqué son intention d' aller de l' avant, ainsi que l' Alberta.

[Français]

Le sénateur Angus : Êtes-vous d'accord avec vos collègues?

M. Lévesque : Étant donné notre mandat, nous ne sommes pas en mesure de commenter les politiques qui sont développées. Cela dit, la préoccupation principale de l'agence par rapport aux produits et services de prêt sur salaire concernait le fait qu' une partie de la population qui utilise ces produits ou que ces produits ciblaient ne semblait pas comprendre les coûts et les implications reliés à ce produit ni connaître les autres services de prêt à court terme qui pouvaient être disponibles.

C'est dans ce contexte que nous avons imprimé notre publication sur les prêts sur salaire. Toutefois, nous ne nous opposerons pas au projet de loi si une réglementation en résulte et qu' elle réponde aux besoins des consommateurs.

[Traduction]

Le sénateur Angus : Monsieur Rossi, avez-vous des objections?

John Rossi, directeur, Agence de la consommation en matière financière du Canada : Je peux juste faire écho au point de vue de M. Lévesque. L'agence est en faveur de toute mesure susceptible d' améliorer la protection des consommateurs. Il importe toutefois de préciser que le mandat de l'agence est assez clair, tel qu' énoncé dans notre loi habilitante. Il se limite aux institutions financières

this industry falls well outside of that mandate. Yes, we support the enhanced consumer protection; but from the agency's perspective, from strictly an enforcement perspective, it would fall outside our mandate.

Senator Angus: The chairman and I have been together for a long time in this mission, especially with the consumer study, and we were very impressed with your booklet. I am assuming it is in both official languages; the one I have here is in the English language, and it is fine, and I gather it is produced in French as well.

Mr. Lévesque: Yes.

Senator Angus: Terrific, thank you very much.

Senator Goldstein: Within the strictures that some of you have about commenting on public policy, it is encouraging to hear you effectively supporting this legislation.

I do not often have occasion to praise this new government, and I do not intend to praise it this time either, because it would be breaking the mould, but I consider that the manner in which this problem is proposed to be resolved is a particularly elegant one. The drafters have changed the characterization of the cost of a loan as interest, and characterized it instead as a function of the cost of a loan. This effectively brings it into provincial jurisdiction in terms of protecting consumers, given the fact that there are double limitations in play regarding the term of the loan and the quantity of the loan.

I would like to deal first with you Mr. Lévesque, to the extent that this concern becomes one of provincial jurisdiction. Will your role change in terms of the protection of consumers and the publications and complaints mechanism?

Mr. Lévesque: With respect to the consumer education mandate that we have, it is pretty large and it is pretty flexible in terms of the issues we can address, keeping in mind that we try not to duplicate any work already being done by other players at the federal and provincial levels. However, on this one, and on any other issues where we feel that there is an information gap that might affect the consumer, we proactively provide information to help the consumer better navigate the marketplace. Assuming that the legislation or the regulation of this industry were to be handled by a regulator, whose role would also be to provide information on the product they regulate, we would certainly be open to working with these organizations and to share expertise or to work on common projects in order to help the consumer better understand the products and services.

Senator Goldstein: Have you had experience in dealing with provincial — not equivalents, but effectively consumer protection agencies, in terms of collaborative education of the public?

Mr. Lévesque: Yes, on an ongoing basis and on specific projects, we deal with some organizations at the provincial level.

réglementées par la loi, et le secteur des prêts sur salaire est tout à fait en dehors de ce mandat. Oui, nous sommes en faveur d'une protection accrue des consommateurs. Toutefois, en ce qui concerne l'agence, le respect de cette loi ne relèverait pas de notre mandat.

Le sénateur Angus : Le président et moi avons entrepris cette mission depuis longtemps, notamment en ce qui concerne l'étude sur la protection des consommateurs, et nous avons été impressionnés par votre livret. Je suppose qu'il existe dans les deux langues officielles? Celui que j'ai ici est en anglais; il est bien fait et, à ce que je comprends, existe aussi en français.

M. Lévesque : Oui.

Le sénateur Angus : Très bien. Merci beaucoup.

Le sénateur Goldstein : Malgré la détermination de certains d'entre vous à ne pas émettre d'opinion sur une politique publique, il est encourageant de vous entendre appuyer le projet de loi.

J'ai rarement l'occasion de féliciter ce nouveau gouvernement et je n'entends pas le faire aujourd'hui non plus, car ce serait une entorse aux traditions. Mais je trouve particulièrement élégante la façon dont on envisage de résoudre le problème. Les juristes ont changé la caractérisation comme intérêt des coûts d'un prêt, les caractérisant à la place comme fonction des coûts d'un prêt. Du coup, cette question relève alors de la compétence des provinces à protéger les consommateurs, étant donné le fait que deux limites entrent en jeu : la durée du prêt et son montant.

J'aimerais m'adresser d'abord à vous, monsieur Lévesque. Vu qu'il s'agit de préoccupations des provinces, votre rôle changera-t-il quant à la protection des consommateurs, la publication de documents et le mécanisme des plaintes?

M. Lévesque : Le mandat d'éducation du consommateur que nous avons est assez étendu et assez souple quant aux questions dont nous pouvons traiter. Nous nous efforçons toutefois d'éviter de doubler le travail déjà effectué par d'autres intervenants aux niveaux fédéral et provincial. Dans le domaine des prêts sur salaire, comme dans tout domaine où il existe selon nous des lacunes dans les renseignements disponibles, nous avons une attitude proactive et informons le consommateur afin de l'aider à mieux s'orienter sur le marché. Si un organisme de réglementation était amené à légiférer ou à réglementer le secteur, ainsi qu'à fournir des renseignements sur le produit qu'il réglemente, nous serions tout disposés à travailler avec un tel organisme, à mettre notre expertise en commun ou à travailler à des projets conjoints afin d'aider le consommateur à mieux comprendre les produits et les services.

Le sénateur Goldstein : Avez-vous eu l'occasion de collaborer à la sensibilisation de la population avec, non pas vos homologues provinciaux, mais de véritables organismes de protection du consommateur?

M. Lévesque : Oui, autant sur une base permanente que dans le cas de projets précis, avec certains organismes provinciaux.

Senator Goldstein: Would I be correct in assuming that there is nothing in this bill that would affect your ability to communicate with the public?

Mr. Lévesque: You would be correct. It would not affect our ability to communicate with the public.

Senator Goldstein: You have no problem with that?

Mr. Lévesque: No.

Senator Goldstein: In terms of competition, some people have appeared before us who want us to propose an amendment to the bill that would include a cap, so that, in order to be recognized, provinces would need to have their legislation comply with that cap or be below it. In your view would that be a salutary way to deal with the issue of competition?

Ms. Downie: If I understand the proposals that have been put forward, it would be to set a maximum price cap, and the provinces could potentially settle a lower cap?

Senator Goldstein: Without characterizing it provincially or otherwise, that a cost be inserted into the federal legislation as a maximum. In your opinion, would this enhance or diminish competition, or have no effect?

Ms. Downie: It would really depend on at what level the cap was set. Any price cap set in this area will have an impact on which players can compete in the market below that price cap. It would depend on that. If there was a federal cap and a provincial cap, that would start to get confusing and would increase the cost of doing businesses, which costs might then be passed on to consumers. That is not a good thing. Similarly, any sort of duplication of regulation that might deter new entrants from coming in, or any uncertainty, can be harmful to competition. Generally speaking, that would be how we would view a federal cap.

Senator Goldstein: Are you aware that there is a very significant Internet industry in payday loans which emanates not from Canadian institutions but from foreign or foreign-controlled institutions, including some in Costa Rica and elsewhere, outside the jurisdiction of any province or, for that matter, Canada. Given the proliferation of these payday loan operations on the net, I cannot help wondering to what extent anything that we or the provinces can do will have an effect on this industry, in terms of controlling it. If, day by day, it is increasing on the Internet, and people are going more and more to the Internet to borrow small amounts of money, how can we have any effect on that? First, are any of you aware of the proliferation of these net payday loan people?

Ms. Downie: I am only aware to the extent that I have been reading about this industry in preparation for appearing here today. I have read some of the submissions to this committee that

Le sénateur Goldstein : Aurais-je raison de penser que rien dans le présent projet de loi ne nuirait à votre capacité de communiquer avec la population?

M. Lévesque : Vous auriez raison. Le projet de loi n'aurait aucune incidence sur notre capacité de communiquer avec le public.

Le sénateur Goldstein : Avez-vous des objections?

M. Lévesque : Non.

Le sénateur Goldstein : Je voudrais passer à une question de concurrence. Certaines personnes qui ont comparu devant le comité voudraient que nous changions le projet de loi afin d'y inclure un plafond. Alors, pour être reconnues, les provinces devraient adopter une loi qui respecte ce plafond ou fixe un plafond inférieur. Selon vous, serait-ce salubre, pour la concurrence?

Mme Downie : Si je comprends bien les propositions qui ont été présentées, il s'agirait de fixer un plafond pour les prix, et de laisser les provinces libres de fixer un plafond inférieur. Est-ce bien cela?

Le sénateur Goldstein : Sans parler de ce qui se ferait dans la province ou ailleurs, il s'agirait d'insérer un coût maximal dans le projet de loi fédéral. À votre avis, est-ce que cela diminuerait la concurrence, est-ce que cela l'augmenterait ou est-ce que ce serait sans effet?

Mme Downie : Cela dépendrait vraiment du niveau du plafond adopté. Tout plafond fixé dans ce domaine aura des répercussions, certains intervenants seulement étant en mesure d'entrer en concurrence sur le marché en-dessous de ce plafond. Cela dépendrait donc du plafond. S'il existait un plafond fédéral et un plafond provincial, cela risquerait d'engendrer de la confusion et d'augmenter le coût des affaires, coût qui serait répercuté sur les consommateurs. Ce ne serait pas une bonne chose. Dans le même ordre d'idées, tout dédoublement des règlements qui pourrait décourager de nouveaux venus de se joindre au secteur, au même titre que n'importe quelle incertitude, peut nuire à la concurrence. Généralement parlant, ce serait notre opinion quant à un plafond fédéral.

Le sénateur Goldstein : Savez-vous qu'il existe dans le secteur des prêts sur salaire un gros volet sur Internet qui résulte non d'institutions canadiennes mais d'institutions étrangères ou contrôlées par des intérêts étrangers, y compris au Costa Rica et ailleurs. Elles échappent au contrôle d'une province et du Canada. Vu la prolifération de ces entreprises de prêts sur salaire sur Internet, je ne peux m'empêcher de me demander dans quelle mesure le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux peuvent effectivement contrôler ce secteur. Si la part des services sur Internet augmente de jour en jour, si, plus cela va, plus les gens se tournent vers Internet pour emprunter de petites sommes d'argent, comment pouvons-nous influencer sur ce phénomène? Pour commencer, êtes-vous au courant de la prolifération de ces prêteurs sur salaire sur Internet?

Mme Downie : C'est seulement en me renseignant sur le secteur avant ma comparution d'aujourd'hui que j'ai appris l'existence du volet Internet. J'ai lu certains des témoignages devant le comité

talked about it. I can say that certainly the Internet is a factor in enforcing the provisions of the Competition Act that exist today, so it is obviously a problem in price-fixing investigations and in misleading advertising investigations as well. What law enforcement agencies have had to do is to form partnerships with other jurisdictions in order to be able to tackle crimes.

David Allister, Senior Advisor, Competition Bureau of Canada: One of the things we have been contemplating, as we prepared to come here, is to have a look at the industry. Oddly enough, looked at from an outside point of view, there appear to be a number of players in the market: some large, some small, some Internet access for consumers, as well as a host of alternatives, but at the same time the rates appear to be very high and drawing public concern. It is not for me to say that they are inappropriate or what the right price is, but there are no barriers to entry into this industry. A number of market players exist, and yet the rates are very high. This does imply that there is a problem, whether it is with consumers not having adequate information or disclosure, or whatever. This seems to be driving the need for regulation, as we said earlier. I think we are reticent always about price regulation. We prefer to let the market work, but if there is a need for consumer protection in the form of regulation of price, then that is a decision for the provinces or the regulators to make.

Senator Goldstein: Mr. Agnew, you are the Ombudsman for Banking Services and Investments, and this committee has had occasion to hear from you in the past. If these institutions become regulated provincially, will you continue to have jurisdiction to deal with complaints emanating from consumers who have dealt with payday loan people in their respective provinces?

Mr. Agnew: Right now, we have no coverage over the payday loan industry at all. Our service started as a voluntary one in which businesses might participate. For at least certain of our members, it has since become less than voluntary because, in fact, an investment firm or mutual fund dealer or member of the Investment Funds Institute of Canada must be a member of our organisation.

There are proposals before the investment industry that would require all registrant firms to be a member of a dispute resolution service. It does not name us, but it says so as a federal piece of legislation. We would welcome any regulated financial services provider in the area of investments or banking services to participate in our service, but that has not been the case so far. The suggestion is that one of the reasons firms do become members of our organization is that there are pieces of legislation or regulation that tell them they must be a member of an independent or arm's-length dispute resolution service.

That is an essential part of consumer protection when it comes to financial affairs.

qui mentionnaient le fait. Internet est en tout cas un facteur pour ce qui est de faire respecter les dispositions de la Loi sur la concurrence telles qu'elles existent aujourd'hui; c'est manifestement un problème dans les enquêtes sur les fixations de prix et les publicités trompeuses, également. Pour lutter contre le crime, les organismes d'application de la loi doivent créer des partenariats avec leurs homologues à l'étranger.

David Allister, conseiller principal, Bureau de la concurrence Canada : En nous préparant à comparaître, nous en sommes venus à envisager d'examiner ce secteur. Vu du dehors, curieusement, le marché semble accueillir un bon nombre d'intervenants : certes de grosses entreprises, de petites entreprises, un accès à Internet pour les consommateurs, ainsi que toute une série de solutions de rechange. Toutefois, les taux sont si élevés qu'ils suscitent une préoccupation générale. Je ne suis pas bien placé pour dire si ces taux sont appropriés ni quel serait un prix raisonnable. Mais voici un secteur où il n'existe pas d'obstacle à la venue sur le marché, où interviennent bon nombre d'entreprises et où pourtant les taux sont très élevés. Cela implique qu'il y a bien un problème, qu'il soit lié à des renseignements ou une divulgation inadéquats pour les consommateurs ou à autre chose. Comme je l'ai dit plus tôt, cela semble être à la source du désir de réglementer. Nous rechignons toujours à réglementer les prix. Nous préférons laisser les forces du marché jouer leur rôle. Mais s'il faut protéger le consommateur en réglementant les prix, c'est une décision que les provinces ou les organismes de réglementation peuvent prendre.

Le sénateur Goldstein : Monsieur Agnew, vous êtes l'ombudsman des services bancaires et d'investissement et vous avez eu l'occasion de comparaître devant notre comité par le passé. Si ces institutions relèvent désormais de la réglementation provinciale, continuerez-vous d'être habilité à traiter des plaintes de consommateurs ayant eu affaire à des prêteurs sur salaire dans leurs provinces respectives?

M. Agnew : À l'heure actuelle, nous ne sommes aucunement habilités quand il s'agit du secteur des prêts sur salaire. Avoir recours aux services de l'ombudsman était au départ un choix laissé aux entreprises. Pour certains de nos membres, souscrire à nos services n'est désormais plus tout à fait volontaire, vu que les sociétés d'investissement ou les courtiers en fonds mutuels ou encore les membres de l'Institut des fonds d'investissement du Canada sont tenus d'être membres de notre organisme.

Le secteur des investissements se penche actuellement sur des propositions selon lesquelles toutes les entreprises inscrites devraient être membres d'un service de règlement des différends. Sans nous nommer, c'est ce qu'indique une mesure législative fédérale. Nous serions en faveur de voir tout fournisseur de services bancaires ou d'investissement être tenu de souscrire à nos services, mais tel n'est pas le cas à l'heure actuelle. Il semblerait que si les entreprises choisissent de devenir membres de notre organisme, c'est en partie parce que certaines dispositions législatives ou certains règlements stipulent qu'elles doivent être membres d'un service de règlement des différends indépendant.

C'est un élément essentiel de la protection des consommateurs dans le domaine financier.

Senator Goldstein: Is that an amendment you are suggesting to this bill, or something you are suggesting to the provinces?

Mr. Agnew: Under the circumstances, not being a legislative expert, and given the tenor of this bill and what it is accomplishing, that is probably something that would best be handled at the provincial level.

Senator Goldstein: Have you made any representations to the provinces?

Mr. Agnew: I have.

Senator Goldstein: You have not succeeded, obviously. Do you know why?

Mr. Agnew: I do not know why, but it has been a relatively recent effort and can be handled through regulation or the licensing conditions. I have not given up hope.

Senator Goldstein: It can be regulations that follow the law.

Mr. Agnew: It can be voluntary on the part of the industry, as it is with several of our members.

Senator Harb: I would be interested to hear if the Competition Bureau has received any complaints about the industry, and if so, the nature of those complaints. I was also quite interested to hear you say that you supported the bill, because traditionally it has been your position, as well as my own, not to put a ceiling on a price. You have consistently defended the fact that we should not be put on a limit because once you do, the industry is bound to go right to that limit, and as a result you have anti-competitive behaviour in the industry. I would be interested in hearing from you about that, as well as about the 60 per cent.

How did this 60 per cent come about? Did this come out of a hat? Have analyses or studies been done? How do we handle that particular rate in comparison to other countries? Are you aware, for example, for what Europe charges? Do they include all of these fees, insurance fees, et cetera? I would be interested in finding out a little more because I think, as both the chair and you have said, obviously there is a market; consumers want the service, and there is therefore a need to be filled. However, is it relevant for us to be trying to tell the private sector, in a free and open market, what they have to charge?

Mr. McAllister: I will deal with your first question, and I thank you for it. We do not have objections to the bill, but that is not to say that we support price regulation. We are reticent about price regulation and consider it a means of last resort. We would always prefer competition and market forces to determine outcomes, as we said in our opening comments.

In this case, though, there has been a lot of discussion and it appears that there is a problem in this market, despite the number of players. There is sufficient public concern in a number of provinces with the rates being charged and it appears, for consumer protection reasons, that some of the provinces have

Le sénateur Goldstein : Suggérez-vous un amendement au projet de loi ou votre suggestion s'adresse-t-elle aux provinces?

M. Agnew : Vu les circonstances, vu que je ne suis pas un juriste, vu la teneur du projet de loi et ce qu'il accomplit, c'est sans doute quelque chose qu'il conviendrait de traiter au niveau provincial.

Le sénateur Goldstein : Avez-vous fait valoir ces arguments aux provinces?

M. Agnew : Oui.

Le sénateur Goldstein : Vous n'avez pas trouvé d'oreille attentive, manifestement. Savez-vous pourquoi?

M. Agnew : Je ne sais pas pourquoi, mais j'ai déployé ces efforts il y a relativement peu de temps et il est toujours possible de régler la question par le biais de la réglementation et des conditions d'octroi de licences. Je n'ai pas dit mon dernier mot.

Le sénateur Goldstein : Ce pourrait être un règlement intervenant après la loi.

M. Agnew : Cela pourrait être volontaire de la part du secteur, comme c'est déjà le cas pour plusieurs de nos membres.

Le sénateur Harb : J'aimerais savoir si le Bureau de la concurrence a reçu des plaintes portant sur les prêteurs sur salaire et, dans l'affirmative, de quelle nature étaient ces plaintes. J'ai été particulièrement intéressé de vous entendre dire que vous appuyiez le projet de loi, vu que, traditionnellement, vous êtes contre l'imposition d'un plafond aux prix, tout comme moi d'ailleurs. Vous avez toujours insisté sur l'importance de ne pas fixer un plafond, vu que le secteur adopte aussitôt le plafond comme limite et que cela se traduit par des comportements contraires à la concurrence dans le secteur. J'aimerais avoir votre opinion sur cette question, ainsi que sur celle des 60 p. 100.

D'où sort ce chiffre de 60 p. 100? Est-ce un chiffre choisi au hasard? Comment le chiffre que nous avons retenu se compare-t-il à ceux choisis par d'autres pays? Connaissez-vous, par exemple, les taux exigés en Europe? Y inclut-on tous les autres frais, l'assurance, etc.? J'aimerais avoir de plus amples renseignements vu que, manifestement, comme le président et vous l'avez signalé, il y a un marché; les consommateurs veulent ce service; il y a donc un besoin auquel il faut répondre. Dans un marché libre et ouvert, est-il approprié que nous nous efforcions de dire au secteur privé le taux qu'il devrait exiger?

M. McAllister : Je vais répondre d'abord à votre première question, pour laquelle je vous remercie. Nous n'avons pas d'objections au projet de loi, mais cela ne veut pas dire que nous sommes en faveur de la réglementation des prix. Nous rechignons à réglementer des prix et y voyons une mesure de dernier recours. Nous préférons toujours voir la concurrence et les forces du marché déterminer les résultats, comme nous l'avons indiqué dans nos remarques liminaires.

Dans le cas qui nous intéresse, toutefois, après de nombreuses discussions, il semblerait qu'il existe un problème sur le marché, malgré la gamme d'intervenants présents. Dans plusieurs provinces, les taux exigés sont si élevés qu'ils suscitent des préoccupations quant à l'intérêt du public; ainsi, pour protéger les

decided that price regulation would be desirable. We recognize that. It is not for us to say that you should not regulate prices. That is their decision.

The only other thing I would add that might have a bearing is that we do have provision under the Competition Act, not just in enforcing the act in terms of offences but we can also make representations to regulators on how they regulate in terms of competition. This is something that we can consider in regard to this industry as provinces are coming forward with legislation, and so on. We do have an ability to make some representations and there can be different approaches that are less intrusive. We have that under consideration right now.

In regard to the second part of your question concerning the 60 per cent, I do not know where that comes from. My understanding is that the intent of that type of legislation is to deal with loan sharks, as opposed to payday loans. That came into being before the payday loan industry developed. That would be, I suppose, a legitimate form of industry. Consumers are demanding that service, and it is being provided. However, I have not undertaken a study of the status of the payday loan industry in other countries.

Senator Baker: First, I have a question on the definition in clause 2. How do you read the definition of "payday loan" as it is presently worded? It says that payday loan means an advancement of money in exchange for a postdated cheque, a preauthorized debt or a future payment of a similar nature, but not for any guarantee, and so on and so on. Now, do you interpret that to mean that a payday loan means an advancement of money in exchange for a postdated cheque then, continuing on, a preauthorized debt, meaning other than a postdated cheque, a preauthorized debt, or a future payment of a similar nature, but not for any guarantee? Is that the way you read that, or do you read that as not allowing a payday loan to be used or to be secured by a guarantee on property?

Do you understand where I am coming from here? The financial institutions are governed by the Bank Act. It is clear in the Bank Act what you can use as security for a loan. Do you read this as limiting the payday loan security that can be used by the company as simply a list of things defining payday loans, or do you see a problem with the way I am reading it?

Mr. Agnew: It is not my bill. It is not up to me to interpret it, but I know what the intention is, and that is to have a narrow definition of what a payday loan is, and to not allow payday lenders to secure against property.

consommateurs, certaines des provinces ont décidé qu'il serait bon de réglementer les prix. Nous reconnaissons ce fait. Ce n'est pas à nous de dire qu'on ne devrait pas réglementer les prix. La décision relève des provinces.

J'aurais juste une chose à ajouter : la Loi sur la concurrence nous habilite non seulement à faire respecter la loi en cas d'infraction, mais aussi à présenter aux organismes de réglementation notre point de vue quant aux effets de la réglementation sur la concurrence. C'est une option à laquelle nous pouvons avoir recours dans ce secteur, au fur et à mesure que les provinces adoptent leurs lois. Nous avons donc la possibilité de faire valoir notre point de vue, et d'adopter d'autres approches qui seraient une moindre intrusion. C'est une question que nous étudions à l'heure actuelle.

En ce qui concerne la seconde partie de votre question, sur l'origine du taux de 60 p. 100, je l'ignore. À ce que je comprends, l'article vise les usuriers, non les prêteurs sur salaire. Son adoption prédate la parution du secteur des prêts sur salaire, qui semblerait être un domaine d'activité légitime. C'est un service que les consommateurs exigent et qui leur est fourni. Toutefois, je n'ai pas entrepris d'étude du secteur des prêts sur salaire dans d'autres pays.

Le sénateur Baker : Premièrement, j'ai une question concernant la définition qui se trouve à l'article 2. Comment interprétez-vous la définition de « prêt sur salaire » telle qu'elle est libellée? En voici la teneur : opération par laquelle une somme d'argent est prêtée en échange d'un chèque postdaté, d'une autorisation de prélèvement automatique ou d'un paiement futur de même nature et à l'égard de laquelle n'est fourni aucun cautionnement, et cetera. D'après vous, est-ce qu'on entend, par cette définition, une opération par laquelle une somme d'argent est prêtée en échange d'un chèque postdaté, etc., une autorisation de prélèvement automatique, c'est-à-dire autre qu'un chèque postdaté, une autorisation de prélèvement automatique ou de paiement futur de même nature, mais à l'égard de laquelle n'est fourni aucun cautionnement? Est-ce que c'est ainsi que vous l'interprétez ou est-ce que vous l'interprétez comme étant une interdiction de l'utilisation ou du cautionnement d'un prêt sur salaire par un nantissement?

Est-ce que vous comprenez ce à quoi je veux en venir? Les institutions financières sont régies par la Loi sur les banques. Celle-ci énonce clairement ce qu'on peut utiliser comme garantie en échange d'un prêt. D'après votre interprétation, la définition limite-t-elle les garanties qu'on peut fournir pour obtenir un prêt sur salaire comme étant simplement une liste de choses définies comme des prêts sur salaire, ou est-ce que vous voyez ce qui me pose problème?

M. Agnew : Je ne suis pas l'auteur du projet de loi. Il ne m'appartient donc pas de l'interpréter, mais je comprends au moins le but visé, soit restreindre la définition des prêts sur salaire, d'une part, et ne pas permettre aux prêteurs sur salaire d'exiger un nantissement en échange d'un prêt, d'autre part.

Senator Baker: If you exclude things, or have an exclusionary clause that states that payday loans do not apply to this list here, which is very short in nature, five sentences, why could we not have five sentences in the Bank Act for the purposes of securing loans under the Bank Act? I presume what it means, according to the deputy chair, is that you cannot secure property with this particular loan. What about securing fishing licences? That is not included there.

Senator Angus: Any guarantee.

Senator Baker: Any guarantee whatsoever, and yet you list property, marginal loan, pawn-broking, a line of credit or a credit card. Why not simply say what the deputy chair just said and prohibit the use of anything as security? Why do you have a limited list of things there? It is simply a legal question, I am sure the deputy chairman would have an opinion on that. Do you have any opinion on it?

Mr. Agnew: I always defer to the deputy chairman's opinions on these matters.

Senator Baker: You do not find it strange to look at the Bank Act and see hundreds of pages of things that define what you can and cannot use as security, and only see five lines here in the same regard? Would it not be nice if the Bank Act were like that?

Senator Goldstein: It cannot be like that.

Senator Angus: The whole purpose is to get away from the Bank Act.

Senator Baker: Let me go to another question, then. The Newfoundland government is opposed to this bill for one reason. They have written to this committee and said that they go along with the Criminal Code amendment to exempt loans where the amount of the loan advanced under the agreement is \$1,500 or less, and the term of the agreement is for 62 days or less, but they disagree that there should be a requirement for licensing and authorization of lenders under provincial law. In other words, the Newfoundland government is saying, "Look, change the Criminal Code section, but do not force us to manage the payday loan people." They give, as a simple reason — and the deputy chair does not agree with this, of course, but he should — that it will cost the province money, not just for regulation but for enforcement, and that this will be passed on by the payday loan people to those who are getting the loans. They regard that as being unfair, so why not leave it in the federal jurisdiction. What do you feel about that?

Mr. Agnew: Unfortunately, it is a feature of our great country that we do not necessarily achieve unanimity when it comes to these kinds of matters. Not being in charge of public policy recently, it is not up to me or to any of us at this table right now to opine on what could have been or ought to have been instead, but to deal with the reality that we have.

Le sénateur Baker : Si on exclut certaines choses, ou si on prévoit un article d'exclusion qui dispose que les prêts sur salaire ne s'appliquent pas à la liste suivante, article très court, de cinq phrases, pourquoi ne pas simplement ajouter cinq phrases à la Loi sur les banques aux fins des garanties de prêt? Je présume que, selon le vice-président, on ne peut pas utiliser de bien pour garantir ce genre de prêt en particulier. Qu'en est-il de l'utilisation des permis de pêche pour sûreté? Les permis de pêche ne sont pas inclus.

Le sénateur Angus : Peu importe le bien.

Le sénateur Baker : N'importe quel bien, et pourtant, on énumère les biens meubles, les prêts marginaux, les prêts sur gage, les marges de crédit et les cartes de crédit. Pourquoi ne pas simplement dire ce que le vice-président a dit, c'est-à-dire simplement interdire l'utilisation d'un bien pour sûreté? Pourquoi prévoir une liste de choses? C'est simplement une question légale, et je suis sûr que le vice-président a une opinion là-dessus. En avez-vous une?

M. Agnew : Je m'en remets toujours à l'avis du vice-président sur ces questions.

Le sénateur Baker : Vous ne trouvez pas étrange de lire la Loi sur les banques et d'y voir des centaines de pages définissant ce qu'on peut utiliser comme sûreté ou pas, et à peine cinq phrases dans le présent projet de loi pour faire la même chose? Ne serait-il pas merveilleux si la Loi sur les banques était ainsi?

Le sénateur Goldstein : Ce n'est pas possible.

Le sénateur Angus : En fait, le but du projet de loi est de s'éloigner de la Loi sur les banques.

Le sénateur Baker : Je vais poser une autre question, alors. Le gouvernement de Terre-Neuve s'oppose au projet de loi pour une raison. Il a envoyé une lettre au comité dans laquelle il indiquait qu'il était favorable à la modification du Code criminel pour exempter les prêts de 1 500 \$ ou moins, et dont la durée est d'au plus 62 jours, mais qu'il s'opposait à l'exigence relative à la délivrance de licences ou d'une autre forme d'autorisation aux prêteurs en vertu d'une loi provinciale. En d'autres termes, le gouvernement de Terre-Neuve est en train de dire « Écoutez, changez l'article du Code criminel en question, mais ne nous obligez pas à gérer les prêteurs sur salaire. » Sa raison est simple — et le vice-président n'est pas d'accord, bien entendu, alors qu'il devrait l'être — : cela coûtera de l'argent à la province, pas seulement pour la réglementation mais aussi pour l'application de cette disposition, et au bout du compte, les prêteurs sur salaire vont faire payer la note aux utilisateurs de leurs services. Le gouvernement estime que c'est injuste, et c'est pourquoi il se demande pourquoi ne pas simplement laisser les choses à l'échelon fédéral. Qu'en pensez-vous?

M. Agnew : Malheureusement, une des caractéristiques de notre merveilleux pays est que nous ne ferons pas toujours l'unanimité sur ce genre de questions. N'étant plus chargé d'élaborer des politiques publiques, je ne pense pas qu'il m'appartienne, ou qu'il appartienne aux autres témoins assis à la table maintenant, de me prononcer sur ce qui aurait pu ou aurait dû être fait. Nous devons composer avec la réalité.

What is not impressive now, from a consumer protection point of view, is the fact that we are in a no man's land when it comes to payday lenders. This is a route chosen that obviously is not acceptable to all. I know that certain other provinces, if not actively opposed, at least are not planning to pick up what has been handed to them as a jurisdictional issue. Perhaps Newfoundland can take another route to make it easier on themselves.

Senator Baker: If the bill passes the way it is, and the province does not regulate it, then they, the payday lenders, cannot operate in the province. Does anyone have an opinion on that? In other words, Newfoundland and Labrador would not have any payday lenders, according to the legislation.

Let me ask you one final question.

Mr. Agnew: My colleagues are getting restless for a question.

Senator Baker: Do your colleagues have any comment to make on the position of the Newfoundland government, as it relates to this bill; or any comment on the definition of "payday loan" that is in this legislation; or any comment on the change being made in the Criminal Code regarding offences that are committed and the punishment under summary conviction and indictable offences that are in this legislation?

Mr. Rossi: Respectfully, senator, you are asking some fundamental policy questions around the wording of the bill. The people you have around the table here are not policy-makers, per se, so it is difficult for us to answer a question like that.

My understanding is that the bill stemmed from discussions between two departments of the federal government and the provinces, and that is where the policy discussion happened. Therefore, it would be inappropriate for any of us to try to address that issue from your perspective, although I think we understand where you are coming from.

Senator Baker: Then I will ask one final question. If someone has a complaint against a financial institution or a bank and they go to any of your agencies, it appears to me as though you are all limited in what complaints you can address. You can address complaints within a particular transaction, but you are not instituted. I cannot seem to find, in writing, any body of people that exists to which a consumer can actually complain that a bank has gone outside its mandate under the Bank Act and is doing something that it should not be doing. Am I correct in that assumption or am I wrong?

Mr. Rossi: Actually, that would be the Financial Consumer Agency of Canada. We do handle complaints from consumers in terms of breaches of the federal financial institutions statutes. We follow up on those complaints and examine them to see if there is an actual breach. We take it to the full extent of our investigation and our commissioner has the ability, through our legislation, to note the violations of financial institutions under the federal

À l'heure actuelle, le problème, du point de vue de la protection des consommateurs, réside dans le fait que nous nous trouvons, s'agissant des prêts sur salaire, en terrain neutre. Évidemment, la voie choisie ne fait pas l'unanimité. Je sais que certaines provinces, bien qu'elles ne soient pas farouchement opposées, sont, à tout le moins, réfractaires à l'idée d'assumer une compétence qui leur a été imposée. Peut-être Terre-Neuve devrait-elle choisir une autre voie pour se faciliter la tâche.

Le sénateur Baker : Si le projet de loi est adopté tel quel, et que la province ne réglemente pas le secteur, les prêteurs sur salaire ne pourront plus faire affaire dans cette province. Quelqu'un a-t-il une opinion là-dessus? En d'autres termes, Terre-Neuve-et-Labrador ne compterait plus de prêteurs sur salaire, aux termes de la loi.

Permettez-moi de poser une dernière question.

M. Agnew : Mes collègues attendent impatiemment une question.

Le sénateur Baker : Vos collègues ont-ils une observation à faire au sujet de la position du gouvernement de Terre-Neuve par rapport au projet de loi? Ont-ils quelque chose à ajouter au sujet de la définition de « prêt sur salaire » prévue dans le projet de loi? Une réaction au changement proposé au Code criminel quant aux infractions commises et aux sanctions prévues en vertu d'une déclaration de culpabilité sommaire et des infractions criminelles prévues dans le projet de loi?

M. Rossi : Sauf votre respect, sénateur, vous êtes en train de poser des questions d'orientation fondamentales autour du libellé du projet de loi. Les témoins assis à la table aujourd'hui ne sont pas des législateurs comme tels, il est donc difficile de répondre à une question de ce genre.

À ma connaissance, le projet de loi a émané de discussions entre deux ministères fédéraux et des provinces, et c'est ce qui a présidé à la discussion stratégique. Par conséquent, il serait déplacé de notre part de tenter d'aborder la question sous l'angle proposé, bien que nous croyions comprendre votre point de vue.

Le sénateur Baker : Je vais alors poser une dernière question. Si quelqu'un se plaint d'une institution financière ou d'une banque et qu'il s'adresse à un de vos organismes, il me semble que vous êtes tous limités quant aux types de plaintes que vous pouvez régler. En effet, vous pouvez régler des plaintes concernant une transaction en particulier, mais vous n'êtes pas constitué en personne morale. Je n'arrive pas à trouver, par écrit, une entité morale à laquelle le consommateur peut s'adresser pour faire une plainte au sujet d'une banque qui aurait agi en dehors du cadre de la Loi sur les banques, c'est-à-dire une banque qui agit en marge de la loi. Ai-je raison ou tort?

M. Rossi : En fait, cela relèverait de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Cela étant, nous traitons les plaintes des consommateurs en cas de violation des lois régissant les institutions financières fédérales. Nous faisons le suivi de ces plaintes et examinons la situation pour déterminer s'il y a eu violation ou pas. Nous menons à terme notre enquête, et notre commissaire a la capacité, par voie

financial institutions statutes. That is in effect for the banking sector, which you mentioned; it is what we would do from a systemic perspective. As an agency, we do not deal with restitution for the individual consumer. That is where the ombudsman's services come into play.

Senator Baker: In other words, if you have a problem with a bank, the ombudsman would suggest you go to the bank and try to straighten out your problem. Then you would go to the ombudsman if it is a matter of interpretation of legislation — if the consumer believes the bank or financial institution has gone outside the bounds. In other words, they have asked for a security that is not authorized under the Bank Act; or, in the case of payday loans, are asking for security not authorized under the definition of payday loans. In that case, they would go to you.

Mr. Rossi: Not for the payday loans; those would fall outside of the financial institution statutes. Under the system that presumably would be put into place under Bill C-26, that would fall under provincial jurisdiction. Again, we are limited to federal acts in terms of what we can do.

Senator Baker: If anyone has a complaint against a financial institution, if they believe that institution has gone outside the Bank Act in demanding security on their loans, then they go directly to your website — which is entitled what? — and put in a complaint?

Mr. Rossi: They can go to www.fcac.gc.ca, which lists what we as an agency can take on in terms of complaints.

Senator Baker: You have told me already that you can take on a complaint against a financial institution that a consumer believes has violated the Bank Act in relation to securities or loans.

Mr. Rossi: If it violated one of the consumer provisions of the Bank Act, yes. We are the Financial Consumer Agency of Canada and there are certain consumer provisions that are defined in our act. We enforce those aspects of the act. Anything falling outside of that would be regulated by the Office of the Superintendent of Financial Institutions. That would be the other regulator, or the provincial regulator. We have a set of consumer provisions set out in there and that is what we would cover off.

Senator Baker: Very good. Would you like to comment at all upon the new provisions to the Criminal Code, which obviously do not have anything to do with this particular subject but which are in the bill? No?

Senator Banks: I am a neophyte at this, so I would like to ask a question of the FCAC and Mr. Agnew as well, because I think that part of both your interests have to do with the protection of the interests of consumers. In one case, I gather it is sort of in the middle between banks and consumers and in the other case, it is in

législative, de noter les violations commises par les institutions financières en vertu de la législation régissant les institutions financières fédérales. C'est ainsi qu'est régi le secteur bancaire, comme vous l'avez mentionné. De même, c'est ainsi que nous agirions de façon systématique. À titre d'organisme, nous ne sommes pas habilités à dédommager les consommateurs. C'est là qu'intervient le rôle de l'ombudsman.

Le sénateur Baker : En d'autres termes, si vous avez des ennuis avec une banque, l'ombudsman vous suggérerait alors d'aller voir la banque pour essayer de les régler. Vous iriez voir l'ombudsman s'il s'agit d'une question d'interprétation de la loi — si le consommateur croit que la banque ou l'institution financière en question a agi en dehors du cadre législatif. Autrement dit, si on vous demande une sûreté qui n'est pas autorisée par la Loi sur les banques ou, dans le cas des prêts sur salaire, une sûreté non autorisée par la définition des prêts sur salaire. Dans un tel cas, on irait vous voir.

M. Rossi : Pas dans le cas des prêts sur salaire, puisque ceux-ci ne tombent pas sous le coup des lois régissant les institutions financières. En vertu du régime proposé par le projet de loi C-26, ils tomberaient sous le coup de la législation provinciale. Là encore, notre action est limitée par la loi fédérale.

Le sénateur Baker : Si quelqu'un veut se plaindre d'une institution financière, estimant que celle-ci a agi en dehors du cadre de la Loi sur les banques en exigeant une sûreté pour des créances, il pourrait alors consulter directement votre site web — et quelle en est l'adresse? — et déposé sa plainte?

M. Rossi : En effet, le site se trouve à l'adresse www.acfc.gc.ca, et on y trouve une liste des choses que notre agence peut faire dans le cas de plaintes.

Le sénateur Baker : Vous m'avez déjà dit que vous pouvez donner suite à une plainte contre une institution financière faite par un consommateur qui croit que la Loi sur les banques a été violée, notamment en ce qui a trait aux sûretés ou aux prêts.

M. Rossi : Si la banque a violé une des dispositions de la Loi sur les banques relatives aux consommateurs, la réponse est oui. Nous sommes l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, et notre loi habilitante comporte certaines dispositions relatives aux consommateurs. Nous veillons à l'application de ces aspects de la loi. Tout ce qui déborde de ce cadre serait réglementé par le Bureau du surintendant des institutions financières. Ce serait l'autre organisme de réglementation, sinon ce serait un organisme provincial. La loi comporte un certain nombre de dispositions relatives à la protection des consommateurs et nous veillons à leur application.

Le sénateur Baker : Très bien. Aimerez-vous nous faire part de vos impressions sur les nouvelles dispositions du Code criminel, lesquelles n'ont absolument rien à voir avec ce sujet en particulier mais qui sont néanmoins contenues dans le projet de loi? Non?

Le sénateur Banks : Je suis un néophyte, et j'aimerais poser une question aux représentants de l'ACFC et à M. Agnew, car je crois que vos intérêts portent notamment sur la protection des intérêts des consommateurs. Dans un cas, je présume que c'est une sorte de rôle d'intermédiaire entre les banques et les consommateurs, et

respect to consumers. If this was starting all over again and you had a nice clean sheet of paper, would you prefer that the things you deal with under the Bank Act — specifically under the consumer sections of that act — were devolved to the provinces?

Mr. Rossi: That is a fundamental policy question and we are not the policy-makers, even for the Bank Act. That falls to the Department of Finance. That kind of a question probably would be more appropriately directed to them.

Senator Banks: My question was, if you were the king and had a clean sheet of paper and wanted to do the best job of representing the interests of consumers of financial services, and if that were your subject and I were your subject, would you think that you could best represent the interests of consumers if the regulations existed under a federal act or a provincial act? I am asking you because you are an expert in this respect.

Mr. Rossi: There are two reasons in Canada that I cannot be king. First, there is a Constitution and that falls outside my level of expertise. That sets out certain powers, and those powers have to be respected. I could not be king for that reason.

Senator Banks: And you are not tall enough.

Mr. Rossi: The second reason is from an agency perspective. I am not the commissioner. I would not want to venture into guessing what our commissioner would or would not think about that particular question.

The Chairman: If your commissioner does have any views, please give them to us in writing. We are interested in those views, obviously.

Senator Banks: Are you not constrained by things which constrain folks who work for the government? This is the same question.

Mr. Agnew: Let me dodge it a different way, which is to say what is unhelpful. It is unhelpful to have a multiplicity of agencies, of jurisdictions and pieces of legislation. If a senator is confused about the roles of the people here and what we all do, then the average consumer who does not have much to do with us on a day-to-day basis will not be in a much better position. Indeed, I know that this has been the subject of this committee's work in terms of trying to make a very strong point about the need to smooth the path for consumers who have difficulties and complaints.

Senator Banks: I live in a province that has a city called Lloydminster, and the provincial boundary runs right down the middle of the main street. I am assuming that there is a possibility, at least, that the legislation that would be enacted by the respective provinces might have some differences in it. In fact, one might decide not to introduce that legislation at all.

dans l'autre, votre rôle est de protéger les consommateurs. Si vous deviez tout recommencer depuis le début et commencer à partir d'une page vierge, préféreriez-vous que les questions qui tombent sous le coup de la Loi sur les banques, et plus précisément les articles relatifs à la protection des consommateurs, soient confiées aux provinces?

M. Rossi : C'est une question stratégique fondamentale, et nous ne sommes pas des législateurs, même en ce qui a trait à la Loi sur les banques. Cela relève du ministère des Finances. Les questions de ce genre devraient probablement être posées à des responsables du ministère.

Le sénateur Banks : Ma question était celle-ci : si vous étiez le roi et que vous vouliez tout refaire, que vous vouliez vous assurer de faire le meilleur travail pour représenter les intérêts des consommateurs de services financiers, et si cela était de votre ressort et que j'étais votre sujet, diriez-vous alors que vous pourriez représenter le mieux les intérêts des consommateurs si la réglementation était une compétence fédérale ou provinciale? Je vous pose la question, parce que vous êtes un expert dans ce domaine.

M. Rossi : Il y a deux raisons pour lesquelles je ne pouvais être le roi au Canada. Premièrement, il y a la Constitution, ce qui n'est pas de mon ressort. La Constitution établit certains pouvoirs, et ces pouvoirs doivent être respectés. Je ne pourrais pas être roi pour cette raison.

Le sénateur Banks : Vous n'êtes pas assez grand non plus.

M. Rossi : La deuxième raison est que, du point de vue de l'agence, je ne suis pas le commissaire. Je ne voudrais donc pas m'aventurer en essayant de deviner ce que notre commissaire penserait ou ne penserait pas de cette question en particulier.

Le président : Si le commissaire a des avis là-dessus, je vous invite à nous en faire part par écrit. Il est clair que nous nous intéressons à ce genre de points de vue.

Le sénateur Banks : Êtes-vous limité par les contraintes imposées aux fonctionnaires? C'est la même question.

M. Agnew : Permettez-moi de l'esquiver d'une autre façon, c'est-à-dire en vous disant ce qui n'est pas utile. Il n'est pas utile d'avoir une multitude d'agences, de compétences et de textes législatifs. Si un sénateur a de la difficulté à comprendre les rôles des personnes ici présentes et les fonctions de chacun d'entre nous, sachez que le consommateur moyen, qui n'a pas d'interaction quotidienne avec nous, ne sera guère mieux placé. En effet, je sais que le travail du comité consiste notamment à essayer d'insister sur la nécessité de faciliter la vie des consommateurs qui éprouvent certaines difficultés et qui veulent faire des plaintes.

Le sénateur Banks : J'habite dans une province où il y a une ville qui s'appelle Lloydminster, et la frontière provinciale longe le milieu de la rue principale. Je présume qu'il y a la possibilité, à tout le moins, que la loi qui sera mise en vigueur dans les diverses provinces comporte quelques différences. En fait, il se peut qu'une province décide de ne pas adopter de loi.

Mr. Agnew: Indeed, we have seen the struggle that has taken place to harmonize in other areas amongst not just the 10 provinces but the three territories and the federal government as well in certain areas.

To keep it at the most general level, I think anything that can be done to harmonize and to demystify the path would be good. I am not so much concerned at this point on the regulation side in terms of the regulatory burden on firms. That is not what is particularly before the committee so much as the consumer protection issue. It does not obviously help consumers if they are confused about where to go. We have worked very hard together. For instance, the Financial Consumer Agency of Canada and my office, with provincial regulators and investments with other agencies to make sure that, in fact, when people call any one of us — and I borrowed the phrase from the federal government — it is the “no wrong door” approach. No matter where you go, you enter the system and you get to the right place. We are getting closer than we were not that long ago. At the end of the day, particularly from our commoner roots, that will be a lot more fruitful for us than trying to redesign the system.

Senator Banks: You would, I take it, agree with the proposition that, using my example of Lloydminster which could have a person living in Saskatchewan borrowing from a yellow front store in Alberta and the other way around, equality of access to consumer safety, representation, interests, would be better served if there were either absolute agreement and harmonization among legislation in the provinces or if there were federal legislation that applied universally in the country.

Mr. Agnew: We live in the world of the possible, and the world of the fantastic. The world of the possible is where 14 governments can sit down together along with industry and consumer representatives and come up with a consensus, even if it is not absolute. The other is the world of the fantastic, which is, go ahead and make your arrangements, you two provinces. I will go to the net and borrow. That is a concern for all of us, in terms of how we get our arms around that problem.

This bill, as you know better than I, is treating a kind of a symptom, not the whole picture. We have a huge issue here on financial economic literacy. We have systemic issues about access to both bricks and mortar and to electronic systems that will allow people to access financial services.

Valhalla will be built one brick at a time. It will be your ultimate decision whether this is one of those bricks.

M. Agnew : Tout à fait. Nous avons vu la difficulté éprouvée quand il a fallu harmoniser dans d'autres domaines la position, pas seulement des 10 provinces, mais également celle des trois territoires, et la position du gouvernement fédéral.

Pour garder les choses à l'échelon le plus général possible, je pense que tout ce qui pourrait être fait pour harmoniser et démystifier l'approche serait souhaitable. Pour l'instant, je ne suis pas tellement préoccupé par l'aspect réglementaire, c'est-à-dire le fardeau réglementaire que devront assumer les entreprises. D'ailleurs, ce n'est pas l'objet de l'étude dont est saisi le comité, puisqu'il s'agit davantage de la protection des consommateurs. Évidemment, on aide en rien le consommateur si celui-ci ne sait plus où donner de la tête. Nous avons travaillé très fort ensemble. Par exemple, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et mon bureau, de concert avec les organismes de réglementation provinciaux et grâce à des investissements consentis par d'autres organismes, avons voulu faire en sorte que, quand quelqu'un nous appelle — et j'emprunte ici l'expression du gouvernement fédéral —, l'approche qui prévaudra sera celle de l'accès « sans fausse route ». Peu importe à qui on s'adresse, on entre dans le système et c'est la bonne porte d'accès. Nous nous rapprochons de cet objectif, plus qu'auparavant. Au bout du compte, pour ce qui nous intéresse tous, ce serait beaucoup plus utile que si nous essayions de redéfinir le système.

Le sénateur Banks : Je présume que vous serez d'accord avec la proposition voulant que, et j'utilise l'exemple de Lloydminster où il y aurait une personne vivant en Saskatchewan qui emprunterait de l'argent à un prêteur de l'autre côté, de l'Alberta, ou l'inverse, l'égalité de l'accès à la sécurité du consommateur, sa représentation, ses intérêts, seraient mieux assurés s'il y avait concordance et harmonisation absolues des législations provinciales ou s'il y avait une loi fédérale qui s'appliquait à l'ensemble du pays.

M. Agnew : Nous vivons dans le monde du possible, le monde du fantastique. Le monde du possible est ce monde où 14 gouvernements peuvent s'asseoir ensemble avec des représentants sectoriels et des représentants des consommateurs pour esquisser un consensus, même si celui-ci n'est pas absolu. L'autre monde, celui du fantastique, est celui où l'on dit à tous, allez-y, arrangez-vous entre vous. Je me brancherais sur Internet et j'emprunterais de l'argent. Cela nous préoccupe tous, car nous voulons trouver un moyen de contenir le problème.

Le projet de loi actuel, comme vous le savez mieux que moi, s'attaque à ce genre de symptôme, pas à tout le problème. En effet, nous avons un problème de taille entre les mains, soit celui des connaissances économiques et financières. Nous avons des problèmes systémiques relatifs à l'accès aux infrastructures ainsi qu'aux systèmes électroniques qui ne permettent pas aux gens d'avoir accès à des services financiers.

Valhalla sera construite brique par brique. En dernière analyse, c'est à vous qu'il incombera de décider si le projet de loi constitue une telle brique.

[Translation]

Senator Massicotte: My question is for Mr. Lévesque. If the right to regulate payday loans is delegated to the provinces, will the individual's address determine which regulations apply, or will it be the address of the company offering the loan?

Mr. Lévesque: I cannot speculate on the way in which the legislation will be implemented and enforced, but currently, in Quebec, payday lenders cannot get operating licences. Nevertheless, this does not stop Quebecers from crossing the border to get payday loans in Ontario, which is the case for people living in the Outaouais region, for instance.

Senator Massicotte: According to provincial legislation, the consumer's residential address is the determining factor. Therefore, does someone who owns a company near the border with another province have to deal with two different sets of regulations depending on where the consumer lives?

[English]

Mr. Rossi: The point of not speculating is the best way to go from our perspective. We do not know what discussions amongst the provinces would be in terms of setting out the regulatory system that this would bring into play. It would be very difficult for us to say how it would unfold if there could be agreements between provinces. That is outside of the discussions in which we would be involved.

[Translation]

Senator Massicotte: It is up to each province. There could be differences between the intent and the enforcement of the bill. This complicates things for the consumers. Even Ontario reacted to this. They maintain that calculating interest rates is a federal responsibility. We hope that there will be some uniformity, but it is not guaranteed. The federal level has no part in the practical application. There is no discipline as such. Therefore, things may get complicated for consumers.

Mr. Lévesque: Since consumers can choose among various financial products and services, we want to enable them to make informed choices that suit their needs at a minimum cost.

Senator Massicotte: Consumers will have to find the most favourable places and avoid the regulations of certain provinces. This might even be the case today.

Mr. Lévesque: This is possible, but I cannot comment.

Senator Massicotte: The consumer could also be a corporation with an important role in our economy. This bill is aimed at lenders who lend sums of no more than \$1,500. On the market, there are many agreements whereby the lender may have some participation, equity, debts or profits in the borrower company.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Ma question s'adresse à monsieur Lévesque. Si le droit de réglementation est délégué aux provinces, est-ce l'adresse de résidence du particulier qui déterminera quel règlement s'appliquera ou celle de l'établissement qui offre le prêt?

M. Lévesque : Je ne peux pas spéculer sur la manière dont la législation s'appliquera une fois mise en place mais actuellement, au Québec, les prêteurs sur salaire ne peuvent obtenir de permis d'opération. Pourtant, cela n'empêche pas les consommateurs québécois de traverser la frontière pour obtenir un prêt sur salaire en Ontario, ce qui est le cas des résidents de l'Outaouais, par exemple.

Le sénateur Massicotte : Selon la législation provinciale, c'est l'adresse de la résidence du consommateur qui est déterminante. Donc un propriétaire d'établissement situé proche de la frontière d'une autre province doit gérer deux règlements différents dépendamment de la résidence du consommateur?

[Traduction]

M. Rossi : Ne pas se livrer à de la spéculation est, à notre avis, la meilleure façon de faire. Nous ne savons pas ce que les discussions entre les provinces signifieront pour la mise en place d'un système réglementaire que le projet de loi faciliterait. Il nous serait donc très difficile de dire comment les choses se dérouleront s'il devait y avoir un accord entre les provinces. Cela déborde du cadre des discussions auxquelles nous prendrions part.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Chaque province pourra décider. Il est possible qu'il y ait des différences entre l'application et l'intention du projet de loi. Pour le consommateur, cela devient compliqué. Même l'Ontario a réagi. Le calcul du taux d'intérêt, quant à eux, relève de la compétence fédérale. On espère qu'il y aura une uniformité, mais ce ne sera pas nécessairement le cas. Le fédéral sort complètement du champ de la pratique. Il n'y a pas de discipline comme telle. Alors cela risque d'être compliqué pour le consommateur.

M. Lévesque : Ce qui compte pour nous c'est que le consommateur, qui fait face à différents produits et services financiers, puisse prendre une décision éclairée qui réponde à ses besoins et qui soit la moins coûteuse possible.

Le sénateur Massicotte : Le consommateur devra trouver quel endroit lui est le plus favorable et éviter la réglementation de certaines provinces. C'est peut-être le cas aujourd'hui aussi.

M. Lévesque : C'est possible, mais je ne pourrais pas commenter cela.

Le sénateur Massicotte : Le consommateur peut aussi être une corporation, membre important de notre économie. Ce projet de loi s'adresse à ceux qui prêtent un montant d'argent de 1 500 \$ ou moins. Il existe sur le marché de multiples ententes où le prêteur a possiblement une participation, une équité, une dette et des profits

Consequently, the legislation places great constraints on such lenders. The business sector has always said that this problem must be solved. This bill does not solve anything.

Should we express regret that this has not been settled, or should we undertake to produce another bill to solve the problem?

Mr. Lévesque: In view of our mandate, as we mentioned earlier, given that we are not in a position to comment on the policies that will be developed, personally — and perhaps my colleague has the same opinion — I think that unfortunately, we cannot help you with this issue.

Mr. Rossi: In fact, the policymakers would be in a better position to answer this question because it is basically a political one.

[English]

Senator Meighen: I do not know whether any of you can answer this question for me, but it is along the lines of what Senator Baker was developing. Suppose Newfoundland and Labrador decide that they will not regulate. In what position would that decision leave us? The Criminal Code is there, of course, and are we in the status quo whereby the provincial Attorneys General have to give approval to any prosecution under section 347. Is that the situation in which we will find ourselves? Does anyone disagree?

The Chairman: I think they all agree. The provincial Attorneys General have the right. Obviously, there have been some complaints with payday loans. We assume the reason the provinces have pursued the civil route of class actions is that the provincial Attorneys General have decided not to use the criminal power in this area. The question as to why is left up to the choice of the individual provincial Attorney General, but that appears to be the case.

The evidence we have so far is that there have been a number of class actions right across the country but, based on our information at this moment, no criminal prosecutions have been triggered by provincial Attorneys General.

Senator Meighen: How do you quantify the danger of checkerboard legislation, jurisdiction shopping, and the dangers that fall from that? Is this something that concerns any of you?

Mr. Rossi: You are asking fundamental policy level questions, and none of us around the table are decision-makers with regard to policy. It is difficult to answer that kind of question.

Senator Meighen: I am not asking whether you agree or disagree with the policy. We are discussing a proposed policy. Assuming it comes into effect, what will that do to your job? Will it make it easier or harder?

de l'entreprise à qui il prête. Conséquemment, la loi est très contraignante pour ces prêteurs. Le monde des affaires a toujours dit qu'il faudrait trouver une solution à cette situation. Ce projet de loi n'apporte aucune solution.

Est-ce que c'est quelque chose que l'on devrait regretter ou devrait-on plutôt s'engager à faire un autre projet de loi pour régler ce problème?

M. Lévesque : Étant donné notre mandat, comme on l'a mentionné un peu plus tôt, étant donné que nous ne sommes pas en mesure de commenter sur les politiques qui sont développées — personnellement et peut-être que mon collègue est du même avis — on ne peut malheureusement pas vous aider sur cette question.

M. Rossi : Tout à fait, les personnes qui s'occupent de la politique seraient plus en mesure de répondre à cette question qui est une question de politique fondamentale.

[Traduction]

Le sénateur Meighen : Je ne sais pas si l'un d'entre vous peut répondre à cette question, mais elle s'inscrit dans le même ordre d'idées que la question développée par le sénateur Baker. Supposons que Terre-Neuve-et-Labrador décide de ne pas réglementer le secteur. Quelle serait alors notre position? Le Code criminel est en place, bien entendu, est-ce que ce serait le statu quo en vertu duquel les procureurs généraux des provinces doivent donner leur consentement avant que ne soient engagées des poursuites en vertu de l'article 347. Est-ce que c'est dans cette situation que nous nous trouverions? Quelqu'un est-il en désaccord?

Le président : Je pense que c'est unanime. C'est le droit de tous les procureurs généraux provinciaux. Bien entendu, certains se sont plaints des pratiques des prêteurs sur salaire. Nous supposons que la raison pour laquelle les provinces ont opté pour des recours collectifs civils est que les procureurs généraux provinciaux ont décidé de ne pas invoquer le Code criminel dans ce domaine. C'est au procureur général provincial qu'il incombe de faire ce choix, mais cela semble être le cas.

Les éléments d'information dont nous disposons jusqu'ici signalent qu'un certain nombre de recours collectifs ont été intentés à l'échelle du pays, mais à la lumière des informations dont nous disposons pour le moment, aucun procureur général provincial n'a intenté de poursuites pénales.

Le sénateur Meighen : Voyez-vous là un danger de législation fragmentaire, de choix sélectif de compétences et de dangers consécutifs? Cela vous inquiète-t-il?

M. Rossi : Vous me posez des questions d'orientation fondamentale, et aucun d'entre nous ici à la table n'est un décideur en matière stratégique. Il est donc difficile de répondre à cette question.

Le sénateur Meighen : Je ne vous demande pas d'approuver ou de désapprouver l'orientation. Nous sommes en train de discuter d'une orientation proposée. À supposer qu'elle entrera en vigueur, quelles en seront les conséquences pour votre travail? Sera-t-il plus facile ou plus difficile?

Mr. Rossi: I can respond from the agency's perspective. It will have no impact in terms of our job from an enforcement perspective. Our enforcement framework is clearly set out in the Bank Act and the other financial institutions statutes. Our mandate is clear within the FCAC Act that we function from an enforcement perspective strictly within that framework.

The initial discussion we had in terms of education will play itself out over time, but as my colleague mentioned, from a federal perspective, our agency is there to fill gaps, which we can do even on a question that falls to provincial jurisdiction. In terms of the impact on our agency, that would probably be the extent of it, but certainly no impact from a compliance and enforcement perspective.

Senator Meighen: It may apply to you, Mr. Rossi, but what about the others?

Mr. Agnew: It is the difference between an ideal situation and the real situation. We measure our progress literally inch by inch. If it means that as of a certain date it is possible for consumers in six provinces to have an opportunity for restitution if something goes wrong with their payday loans, that is better than the situation today, which is zero. Does that mean that I fully embrace and love the legislation? No.

As I said, I am agnostic about the approach, to some extent, but to advance the consumer protection agenda, does this take away from it? That is a big public policy question. Does this actually retract from it? I see before us the possibility of, over time, bringing more and more people under a broader consumer protection framework, particularly those who today exist under another situation.

The Chairman: We have heard from Senator Baker, Senator Massicotte and now Senator Meighen, and I sense that all senators are concerned about a federal statute resulting in a patchwork of consumer protection across the country. Mr. Agnew has said that half a loaf or three-quarters of a loaf is better than no loaf at all. It does not satisfy totally the question of having this legislation vacate this power to the provinces so that we end up with a patchwork. It gives us some disquieting problems.

I wanted to express those thoughts because we have to balance the concern about plugging a consumer problem, on the one hand, yet by the same token being fair to establishing it across the country.

Senator Meighen: Mr. Chairman, we cannot let excellence be the enemy of the good.

The Chairman: I just raise it as an issue because that is the one we will have to deliberate upon.

The bulk of this payday loan activity happens in Ontario. We were delighted to receive a brief comment dated March 19, signed by an old colleague and friend of mine, Gerry Phillips, the Minister of Governmental Services for the Province of Ontario. I

M. Rossi : Je peux vous donner le point de vue de l'agence. S'agissant de l'application de la loi, elle n'aura pas d'incidence sur notre travail. Notre cadre réglementaire est clairement défini dans la Loi sur les banques et d'autres lois relatives aux institutions financières. La Loi sur l'ACFC dispose clairement que notre mandat doit être exécuté dans les limites du cadre établi pour l'application de la loi.

La discussion initiale que nous avons eue au sujet de la sensibilisation suivra son cours, mais comme mon collègue l'a mentionné, du point de vue fédéral, notre agence a pour mission de colmater les brèches, ce que nous pouvons faire même s'il s'agit de questions de compétence provinciale. C'est là toute l'incidence sur notre agence, puisqu'il n'y a pas de répercussions sur les plans de la conformité et de l'application de la loi.

Le sénateur Meighen : C'est peut-être votre cas, monsieur Rossi, mais qu'en est-il des autres?

M. Agnew : C'est la différence entre une situation idéale et la réalité. Nous mesurons nos progrès littéralement au millimètre près. Si cela signifie qu'à une certaine date, les consommateurs dans six provinces peuvent demander un dédommagement en raison d'une irrégularité liée à un prêt sur salaire, ce serait alors une situation meilleure que celle d'aujourd'hui, puisque le dédommagement serait nul aujourd'hui. Doit-on en conclure que j'adhère sans réserve à cette loi? La réponse est non.

Comme je l'ai dit, je suis agnostique quant à l'approche, dans une certaine mesure, et pour promouvoir la protection des consommateurs, on doit se demander si cela nuit à l'objectif. C'est une grande question d'intérêt général. Est-ce qu'elle nous distrait de notre objectif? J'entrevois la possibilité d'inclure, à terme, un plus grand nombre de personnes sous une même houlette de protection des consommateurs, notamment ceux qui font partie de la situation actuelle.

Le président : Nous avons entendu le sénateur Baker, le sénateur Massicotte et maintenant le sénateur Meighen, et j'ai l'impression que tous les sénateurs sont préoccupés par une loi fédérale qui risque de se traduire par une approche fragmentaire en matière de protection des consommateurs à l'échelle du pays. M. Agnew a déjà dit qu'un demi-pain ou trois quarts d'un pain, c'est mieux que pas de pain du tout. Cela étant, il n'en demeure pas moins que ce projet de loi délèguera le pouvoir aux provinces, et nous risquons de nous retrouver avec une mosaïque législative. Cela nous trouble quelque peu.

Je voulais vous faire part de ces réserves, car nous devons concilier le désir de régler un problème concernant les consommateurs, d'une part, et la nécessité d'établir une approche uniforme à l'échelle du pays, d'autre part.

Le sénateur Meighen : Monsieur le président, nous ne pouvons laisser le mieux être l'ennemi du bien.

Le président : Je soulève la question, simplement parce que c'est la question sur laquelle nous allons devoir nous prononcer.

L'essentiel des activités de prêts sur salaire a lieu en Ontario. Nous avons été heureux de recevoir une brève note en date du 19 mars signée par un ancien collègue et ami, Gerry Phillips, le ministre des Services gouvernementaux de la province de

will read two paragraphs into the record for the edification of the witnesses, and I would ask them to comment because it does go to the question of their federal powers and responsibilities as federal officers. The last two paragraphs read as follows:

Ontario is a leader in consumer protection and it has long been Ontario's view, with regard to payday lending, that borrowers are best protected through a national rate-setting program under federal authority. However, I appreciate this view is not shared by several other provinces and territories, nor members of the federal House of Commons.

He concludes by saying:

In anticipation of Bill C-26 becoming law, Ontario will continue to explore ways to address the problematic practices of the payday lending sector, and examine options to enhance protection for borrowers. We will continue to provide Ontario consumers with the greatest possible level of protection, mindful of the federal government's position that regulation of this industry should be a provincial initiative.

The Province of Ontario is saying that they would prefer for there to be a federal regulation that effectively establishes national rate standards or a program through the federal power. They do not want to block this initiative.

I would like you to wear your hats as federal officials. They propose that a better way to go would be through a national rate-setting program with federal authority. What is your comment about that?

If you cannot respond now and would rather respond in writing after this meeting, we are prepared to receive that material. We are very interested in this question. You can see that senators are concerned about this matter. We do not like vacating federal power without being satisfied that such power is supplanted by something that preserves the public interest on an equal basis across the country. Help us with this.

In your responsibility, Mr. Rossi, Mr. Agnew, Ms. Downie, Mr. McAllister and Mr. Lévesque, give us your advice as federal officials. You have some responsibility for the federal power.

Mr. Agnew: I did not think you were speaking to me.

The Chairman: I am speaking to all of you.

Mr. Agnew: I am not in the pension plan.

The Chairman: You are a parliamentary officer; you are not a federal officer. At the end of the day, we are all feds here.

l'Ontario. Je vais lire deux paragraphes pour le compte rendu et pour l'édification des témoins, et je vous demanderais d'y réagir, car elle concerne la question des pouvoirs et responsabilités fédéraux dont sont investis les mandataires fédéraux. Voici la teneur des deux derniers paragraphes :

L'Ontario, qui est un chef de file en matière de protection des consommateurs, considère depuis longtemps que, s'agissant des prêts sur salaire, les emprunteurs sont mieux protégés par un programme d'établissement des taux national et sous responsabilité fédérale. Toutefois, je comprends que ce point de vue ne soit pas celui auquel adhèrent plusieurs autres provinces et territoires, ni même les députés à la Chambre des communes fédérale.

Et de conclure :

Avant l'adoption du projet de loi C-26, l'Ontario continuera à chercher des façons de s'attaquer aux pratiques inquiétantes du secteur des prêts sur salaire, de même qu'elle continuera à examiner les options pour renforcer la protection des emprunteurs. En effet, nous continuerons à offrir aux consommateurs ontariens le plus haut degré de protection possible, tout en gardant à l'esprit la position du gouvernement fédéral, à savoir que la réglementation de ce secteur devrait être une compétence provinciale.

La province de l'Ontario dit qu'elle préférerait une intervention fédérale pour réglementer le secteur en adoptant des normes nationales en matière de taux ou un programme sous responsabilité fédérale. Elle ne veut pas s'opposer à cette initiative.

Je voudrais me mettre à votre place en tant que mandataires fédéraux. Selon l'Ontario, une meilleure façon de procéder serait par le truchement d'un programme national d'établissement des taux, programme qui serait sous responsabilité fédérale. Qu'en pensez-vous?

Si vous n'êtes pas en mesure de répondre maintenant ou si vous préférez nous envoyer une réponse par écrit après la réunion, nous sommes tout à fait disposés à recevoir une telle lettre plus tard. Nous nous intéressons beaucoup à cette question. Vous pouvez voir que les sénateurs sont préoccupés. Nous n'aimons pas déléguer un pouvoir fédéral sans avoir la conviction qu'il sera remplacé par quelque chose qui préserve l'intérêt public de façon uniforme à l'échelle du pays. Aidez-nous dans ce sens.

Je vous invite à nous donner, dans vos champs de responsabilités respectifs, monsieur Rossi, monsieur Agnew, madame Downie, monsieur McAllister et monsieur Lévesque, des conseils en votre qualité de mandataires fédéraux. Vous avez une certaine responsabilité quant à ce pouvoir fédéral.

M. Agnew : Je ne pensais pas que vous vous adressiez à moi.

Le président : Je m'adresse à vous tous en fait.

M. Agnew : Je ne fais pas partie du régime de retraite.

Le président : Vous êtes un mandataire du Parlement, mais vous n'êtes pas un agent fédéral. Au bout du compte, nous sommes tous des représentants fédéraux ici.

Mr. Agnew: I have expressed my view. You are vacating an authority that at the moment is, in the terms which this bill suggests, an exercise. In other words, the consumer protection part of this endeavour is not actually happening. That, then, is where we start; that is point A. Point B is somewhere as of yet undetermined. Obviously, this letter is suggesting that it is not a completely closed book and the situation will change if this power is handed off to the provinces. I think the situation changes for the provinces that have not yet picked up this issue because all of a sudden, unlike today, they have this suggestion directly put in their lap.

The Chairman: We have heard, Mr. Agnew, that even if this bill were passed unamended in the same form, Newfoundland and Labrador would effectively do the same as Quebec does, which essentially opts out of this business. Do you have any comments about my question on this problem that we have?

Ms. Downie: I have a couple of observations from a competition policy perspective. First, in terms of vacating this area, our perception is that this area is not regulated now so we do not see it as vacating this area, and the Competition Act would continue to apply to this sector. To the extent that there are complaints about misleading advertising or anti-competitive mergers or price-fixing, and other areas dealt with under the Competition Act, we would continue to be able to deal with those.

The Chairman: To sum up what you are saying, while we are vacating the criminal power in part, we are not vacating, essentially, the competition power. However, is not the utilization of the competition power the criminal power, in effect? In other words, is there not overlapping power there? The competition power, which is a federal power, has to utilize criminal powers to enforce competition law.

Ms. Downie: Although there are different criminal powers, there are criminal powers under the Competition Act and they will continue to apply.

The Chairman: They are both utilizing criminal powers, but in a different way.

Ms. Downie: The criminal powers under the Competition Act actually come from the provisions of the Competition Act itself.

The Chairman: They remain in place, and that gives us some level of confidence that this brief by the Competition Bureau is not vacated but that they continue to be a federal oversight. Is that a fair thing to say, assuming this bill were passed unamended?

Ms. Downie: The Competition Act will continue to apply.

M. Agnew : J'ai exprimé mon point de vue. Vous déléguez un pouvoir qui, pour le moment, selon les dispositions du projet de loi, est un exercice. En d'autres termes, la partie relative à la protection des consommateurs contenue dans le projet de loi n'est pas encore une réalité. C'est là notre point de départ. C'est le point A. Maintenant, le point B n'a pas encore été défini. Évidemment, la lettre laisse entendre que le dossier n'est pas tout à fait clos, et que la situation pourra changer si le pouvoir est délégué aux provinces. Je pense que la situation changera pour les provinces qui n'ont pas encore pris de décision à cet égard, car tout d'un coup, contrairement à la situation actuelle, elles se retrouveront avec ce dossier entre les mains

Le président : Monsieur Agnew, nous avons entendu dire que même si le projet de loi était adopté sans amendement, tel quel, Terre-Neuve-et-Labrador ferait exactement comme le Québec, c'est-à-dire qu'elle se retirerait essentiellement de ce secteur. Avez-vous des impressions sur la question que j'ai posée au sujet du problème?

Mme Downie : J'ai quelques observations à faire et qui se rapportent à la politique de la concurrence. Premièrement, pour ce qui concerne la délégation de pouvoirs, nous pensons que ce secteur n'est pas encore réglementé, et, donc, le gouvernement fédéral ne se retire pas du secteur comme tel, de sorte que la Loi sur la concurrence continuera à s'appliquer au secteur. Dans la mesure où il y a des plaintes concernant de la publicité trompeuse ou des fusions anticoncurrentielles ou encore la manipulation des prix, et concernant d'ailleurs toute autre question qui tombe sous le coup de la Loi sur la concurrence, nous continuerons à être habilités à les régler.

Le président : Pour résumer ce que vous dites, même si nous annulons en partie le pouvoir criminel, essentiellement nous n'annulons pas le pouvoir concurrentiel. Or, utiliser le pouvoir en vertu de la Loi sur la concurrence n'est-il pas la même chose que le pouvoir criminel, en fait, en d'autres termes, n'y a-t-il pas un chevauchement ici? Le pouvoir concurrentiel, qui est un pouvoir fédéral, doit utiliser les pouvoirs criminels pour faire respecter la Loi sur la concurrence.

Mme Downie : Même s'il y a différents pouvoirs criminels, il y a des pouvoirs criminels en vertu de la Loi sur la concurrence et ils vont continuer de s'appliquer.

Le président : Les deux utilisent le pouvoir criminel, mais différemment.

Mme Downie : Les pouvoirs criminels aux termes de la Loi sur la concurrence viennent en fait des dispositions de la Loi sur la concurrence comme telle.

Le président : Ils demeurent en place, et dans une certaine mesure cela nous rassure car les pouvoirs du Bureau de la concurrence ne sont pas annulés et ce dernier va continuer d'exercer une surveillance fédérale. Est-ce raisonnable d'affirmer une telle chose, en supposant que le projet de loi à l'étude serait adopté sans amendement?

Mme Downie : La Loi sur la concurrence continuera de s'appliquer.

Senator Harb: I am not sure I am following you. If the Province of Ontario passes legislation in order to regulate the industry in Ontario, are you telling us that you will continue to exercise your authority over what now becomes a provincial jurisdiction; in essence you are trying to have it both ways?

The Chairman: To be fair to the witness, I think she is saying that the competition bill, which uses the criminal power to enforce, is not exempted, whereas the Criminal Code power under this section is exempted.

Let me take it a step further. I would like you all to look at this little booklet that has been presented to us here today. This booklet is called *The Cost of Payday Loans* and has been put out by the Financial Consumer Agency of Canada, which is represented here. I would like you to turn to page 11. One of the witnesses — I think it was Mr. Agnew or someone else, said that they are not unhappy with this bill, I think it was the Competition Bureau of Canada, because essentially there is consumer choice. I believe it was Mr. Rossi or Mr. McAllister who said that the consumer has a choice here. We do not like to regulate. We like prices in the marketplace to regulate, and I do not quarrel with that. That is a good and sound economic policy, but then I want to talk about the question of choice.

If you have consumer choice, therefore consumers can exercise that choice. We have disquieting evidence that 10 per cent of the Canadian population cannot meet its bills on a monthly basis; it is not a question of choice; they cannot make ends meet. Ten per cent of the population has to resort to payday loans. That is the size of the marketplace at the first instance.

Let us look at how it works out and to see if it passes, as the late Mr. Justice Estey used to say, the small test. This is a disturbing chart. The audience does not have this so I will read it. It compares the cost of a \$300 loan taken for 14 days.

To be fair, the bill talks about \$1,500 and 62 days as being the captive area, but I assume that the Financial Consumer Agency of Canada took this as being an average amount. I assume there is some reason why these figures were selected. Mr. Lévesque says it is a conservative approach, and that is fair enough.

There are four headings here: Payday loan, cash advance on a credit card, overdraft protection on a bank account, and finally borrowing from an existing line of credit from a financial agency. It then shows the applicable fees on the cost of a \$50 loan: \$4.13, \$2.42, \$1.15. It finally concludes that the annual cost of the payday loans would be 435 per cent, the cash advance on a credit card is 36 per cent, overdraft protection on a bank account would be 21 per cent, and borrowing on a line of credit would be 10 per cent.

Le sénateur Harb : Je ne suis pas certain de vous suivre. Si la province de l'Ontario adopte une loi afin de réglementer l'industrie en Ontario, est-ce que vous nous dites que vous allez continuer d'exercer votre pouvoir sur ce qui devient alors une compétence provinciale? En fait, vous voulez avoir le beurre et l'argent du beurre!

Le président : Pour être juste envers le témoin, je pense qu'elle dit que la Loi sur la concurrence, qui utilise le pouvoir criminel pour faire respecter la loi, n'est pas exemptée, tandis que le pouvoir en vertu du Code criminel aux termes de cet article est exempté.

Permettez-moi d'aller un peu plus loin. J'aimerais que vous examinez tous ce petit livret qui nous a été présenté ici aujourd'hui. Il s'intitule *Le coût des prêts sur salaire* et qui a été publié par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, qui est représentée ici. J'aimerais que vous vous reportiez à la page 11. L'un des témoins — je crois que c'était M. Agnew ou quelqu'un d'autre, a dit qu'il n'était pas malheureux avec ce projet de loi — je crois que c'était le Bureau de la concurrence du Canada, car il donne essentiellement un choix au consommateur. Je crois que c'est M. Rossi ou M. McAllister qui a dit que le consommateur a le choix ici. Nous n'aimons pas réglementer. Nous aimons que les prix soient réglementés par le marché, et je ne suis pas contre cela. C'est une bonne politique économique, mais je voudrais maintenant parler de la question du choix.

Si on donne un choix aux consommateurs, ils peuvent donc exercer ce choix. On sait que 10 p. 100 de la population canadienne ne peut payer ses factures mensuelles; ce n'est pas une question de choix; ces gens ne peuvent joindre les deux bouts. Dix pour cent de la population doit faire appel à des prêts sur salaire. C'est la taille du marché au départ.

Regardons maintenant comment cela fonctionne et voyons si cela répond au critère minimum, comme le disait feu M. le juge Estey. Ce tableau est troublant. Ceux qui nous écoutent n'ont pas ce tableau devant eux, alors je vais le lire. On y compare le coût d'un prêt de 300 \$ d'une durée de 14 jours.

En fait, le projet de loi parle de 1 500 \$ et de 62 jours, mais je suppose que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada a choisi ce montant comme étant un montant moyen. Je suppose qu'il y a une raison pour laquelle ces chiffres ont été choisis. M. Lévesque dit que c'est une approche modérée, et c'est très bien.

Il y a quatre titres ici : prêt sur salaire, avance de fonds sur carte de crédit, protection de découvert sur compte bancaire et enfin emprunt sur une marge de crédit d'une institution financière. On indique ensuite les frais applicables pour un prêt de 50 \$: 4,13 \$, 2,42 \$, 1,15 \$. Enfin, on conclut que le coût annuel serait de 435 p. 100 pour un prêt sur salaire, de 36 p. 100 pour une avance de fonds sur carte de crédit, de 21 p. 100 pour la protection de découvert sur compte bancaire et de 10 p. 100 pour un emprunt sur une marge de crédit.

Let us assume, for the purpose of the discussion, which is the evidence we had before the committee, that 10 per cent of the population does not have the choice of cash advance on a credit card, bank account or credit line. They are compelled to utilize payday loans if they want to get some cash.

I started out by saying that we all understand that this is a service that Canadians obviously need. What are we to say when we are confronted with what anyone would say was exorbitant. I do not like to use any other adjectives, but that seems like a lot of money, 435 per cent per year.

I am now asking you as federal officials to wear your hat as federal officials. If this came to you and your agency and you were responsible for the regulation or the oversight of this, how would you feel about it? Would you bring this to the attention of your governments and your enforcement agencies? What would you do? I am not asking you to opine on a provincial matter. I am asking you to opine on a federal matter that is in your jurisdiction. Give us some help.

Mr. Agnew: Frankly, I am sure that has happened. These are not new numbers. This is actually an old pamphlet.

The Chairman: I take it that this is a very practical analysis.

Mr. Lévesque: I would say it is a conservative analysis.

Mr. Agnew: It is a very conservative analysis. We know that from your numbers as well. We could certainly put forward facts that would be far more shocking and have rates more exorbitant. These are facts. This is a known reality and, as you say, people continue to go back to the same well, time and time again.

To be completely repetitive and boring, right now there is absolutely nothing except class action suits that are being offered as some kind of protection in this area. We know that that is probably cold comfort in real life for most people. This is what the result is, to break that logjam. That is where we sit. Your adjective is as good as any I could come up with. There are lots that apply.

The Chairman: Perhaps the representatives from the Competition Bureau of Canada might help us here?

Mr. McAllister: I would like to clarify my earlier comments. In thinking about this industry, there are a number of players in the marketplace; they seem to cluster together. You would think, from observations, that consumers have a choice, and this should be a highly competitive sector. However, for some reason it appears to produce results such as are illustrated on page 11 here.

That is why I said we are not here to say "Just rely on competition and market forces alone." It appears that there has been a great deal of consideration of this aspect. When you see

Supposons, pour fins de discussion, que 10 p. 100 de la population n'a pas le choix de recourir à une avance de fonds sur carte de crédit, de protection de découvert sur compte bancaire ou de marge de crédit, comme les témoins l'ont dit à notre comité. Ils sont obligés d'utiliser les prêts sur salaire s'ils veulent obtenir de l'argent comptant.

J'ai commencé par dire que nous comprenons tous qu'il s'agit d'un service dont les Canadiens ont évidemment besoin. Que pouvons-nous dire lorsque nous sommes confrontés à ce que n'importe qui considérerait comme étant un pourcentage exorbitant. Je n'aime pas utiliser d'autres adjectifs, mais cela semble être beaucoup d'argent, lorsqu'on parle de 435 p. 100 par an.

Je vous demande maintenant de me répondre en tant que fonctionnaires fédéraux. Si vous étiez saisis de la question et que votre agence ou vous-mêmes étiez chargés de la réglementation ou de la surveillance de cette question, qu'en penseriez-vous? Porteriez-vous la question à l'attention de vos gouvernements et de vos organismes d'application? Que feriez-vous? Je ne vous demande pas de donner un avis sur une question provinciale. Je vous demande de donner un avis sur une question fédérale qui relève de votre compétence. Aidez-nous.

M. Agnew : Franchement, je suis certain que cela est déjà arrivé. Ce ne sont pas de nouveaux chiffres. Il s'agit en fait d'un vieux livret.

Le président : Je suppose qu'il s'agit d'une analyse très pratique.

M. Lévesque : Je dirais que c'est une analyse modérée.

M. Agnew : C'est une analyse très modérée. Nous savons cela d'après vos chiffres. Vous pourriez certainement présenter des faits qui seraient beaucoup plus choquants et avec des taux plus exorbitants. Ce sont des faits. Cela est une réalité connue et, comme vous le dites, les gens continuent de recourir à ce même service.

Pour être tout à fait répétitif et ennuyant, à l'heure actuelle, il n'y a absolument rien sauf les recours collectifs à titre de protection dans ce domaine. Nous savons que cela est sans doute une piètre consolation en réalité pour la plupart des gens. C'est le résultat, pour sortir de cette impasse. C'est là où nous en sommes. Votre adjectif est tout aussi bon que n'importe lequel que j'aurais pu trouver. Il y en a beaucoup qui pourraient s'appliquer.

Le président : Les représentants du Bureau de la concurrence du Canada pourraient peut-être nous aider?

M. McAllister : J'aimerais apporter un éclaircissement à ce que j'ai dit précédemment. Dans ce secteur, il y a un certain nombre d'intervenants sur le marché; ils semblent se regrouper. Selon les observations, on pourrait croire que les consommateurs ont un choix et cela devrait être un secteur extrêmement concurrentiel. Cependant, pour une raison ou une autre, il semblerait que cela donne les résultats comme ceux que l'on retrouve ici à la page 11.

C'est pour cette raison que j'ai dit que nous n'étions pas ici pour dire « Il faut compter uniquement sur la concurrence et sur les forces du marché. » Il semble que l'on a beaucoup considéré

these figures, it appears that a number of people have concluded that this situation cries out for some form of consumer protection, which this bill would enable.

Having said that, the Competition Bureau does not regulate prices on a daily basis. We rely on competition and market forces in most industries, and this strikes us as quite unusual in the sense that there are a number of market participants and yet there are apparently very high rates. Is it a question of a vulnerable class of consumers, or consumers not having adequate information to make informed decisions? We do not know, but it appears to cry out for some form of redress.

Senator Baker: Could we ask the witnesses if they would have any comment on the substantive nature, the particularization that you used in your question when you said that these other services were not available to a large number of people in our society. In other words, the banking institutions and the financial institutions being here regulated do not provide such service to these people. You said that is why this service is necessary to a group of people. Perhaps the problem here is the non-competitive nature of our financial institutions, that they have left the field; perhaps what we could be doing is legislating our financial institutions to fill the gap. What do you have to say about that?

Mr. Agnew: Clearly, it is my turn. I have a couple of things to say. One is that I do not know whether that is the answer. The frustration that I hear from the chair, and perhaps from other honourable senators, is that this is a very narrowly focused bill providing a certain opening for certain consumer protection measures in certain provinces, but it is not satisfactory. It is not an answer.

It is not for me to give you advice on what to do; but if I were you, as opposed to being king, I would want whatever I could do to ensure that those other issues that we have talked about — it is not just a lack of services; there is an embedded poverty that is driving some of this activity. There is a financial literacy problem that is driving parts of it. There are a whole bunch of things that go well beyond my expertise and domain that perhaps we can kick around.

The Chairman: I raise this question because tomorrow, by happenstance, we will be reviewing the Bank Act and financial institutions. Senator Baker was prescient in raising this issue, and I am sure this question will be raised by the bankers when they sit in those seats tomorrow.

Do you have any further comments about the proposition I have put to you?

Ms. Downie: No, I do not think I have any.

The Chairman: Does the lack of choice disturb you?

cet aspect. Lorsqu'on regarde ces chiffres, il semble qu'un certain nombre de gens en sont arrivés à la conclusion que l'on a désespérément besoin d'une certaine forme de protection des consommateurs, ce que le projet de loi à l'étude permettrait d'avoir.

Cela dit, le Bureau de la concurrence ne réglemente pas les prix quotidiennement. Dans la plupart des secteurs, nous comptons sur la concurrence et sur les forces du marché et ici la situation nous semble être tout à fait inhabituelle en ce sens qu'il y a de nombreux participants sur le marché et pourtant les taux sont apparemment très élevés. Est-ce parce qu'il s'agit d'une catégorie de consommateurs très vulnérables ou de consommateurs qui n'ont pas les renseignements adéquats pour prendre des décisions éclairées? Nous ne savons pas, mais il semble ici qu'on a désespérément besoin de redresser la situation.

Le sénateur Baker : Pourrions-nous demander aux témoins s'ils auraient des observations à faire sur le fond, la particularisation que vous avez utilisée dans votre question lorsque vous avez dit que ces autres services n'étaient pas offerts à un grand nombre de gens dans notre société. En d'autres termes, les banques et les institutions financières étant réglementées ici n'offrent pas un tel service à ces gens. Vous avez dit que c'était pour cette raison qu'il était nécessaire d'offrir ce service à un groupe de gens. Le problème ici est peut-être la nature non concurrentielle de nos institutions financières, le fait qu'elles ont quitté le domaine; peut-être que nous devrions légiférer nos institutions financières pour combler cette lacune. Qu'en pensez-vous?

M. Agnew : Clairement, c'est mon tour. J'ai quelques observations à faire. Tout d'abord, je ne sais pas si c'est la réponse. Je crois comprendre que le président et peut-être d'autres honorables sénateurs ont un sentiment de frustration du fait qu'il s'agit d'un projet de loi dont l'objectif est très étroit et qui prévoit une certaine possibilité de mettre en place certaines mesures de protection du consommateur dans certaines provinces, mais cela n'est pas satisfaisant. Ce n'est pas une réponse.

Ce n'est pas à moi de vous donner des conseils sur ce que vous devez faire; mais si j'étais à votre place, je ferais tout en mon possible pour m'assurer que ces autres questions dont nous avons parlé — ce n'est pas seulement un manque de services; il y a un problème de pauvreté intégrée qui crée une certaine partie de cette activité. Il y a un manque de connaissances en matière financière qui contribue également en partie à ce problème. Il y a toutes sortes de choses qui vont au-delà de mes compétences et de mon domaine dont on pourrait peut-être également parler.

Le président : Je soulève cette question car demain, nous allons examiner la Loi sur les banques et les institutions financières. Le sénateur Baker a été prévoyant en soulevant cette question et je suis certain qu'elle sera soulevée par les banquiers lorsqu'ils seront ici demain.

Avez-vous d'autres observations au sujet de ce que je vous ai proposé?

Mme Downie : Non, je ne pense pas en avoir.

Le président : Est-ce que l'absence de choix vous préoccupe?

Ms. Downie: In fact, it appears that there is a great deal of choice in this sector, as they mention. In fact, something else must be going on; perhaps it is a consumer information problem. We have not studied the industry in detail to be able to say.

The Chairman: We did see some studies from an organization called Eterna that said essentially at least 10 per cent of the population has no choice but to use payday loans. That was the nature of the information we received. Therefore, it is not a question of choice; it is a question of necessity, which is different.

I believe in the competitive model, but that presumes a question of free choice in a free marketplace. However, when choice is limited, the wicked arm of the government has to reach out and try to protect consumers as best we can.

If you have a final comment you can make in 30 seconds or so, that would be fine, but we must move on to the next witnesses.

Mr. Agnew: Having looked at the transcripts from previous hearings on this bill from this committee, it struck me that figures have been thrown around on all sorts of facts, but we do not have good knowledge. This may be one measure but we should not let this be the last word on this subject.

The Chairman: Our problem is that if we pass this bill unamended in this particular form, we have, in effect, vacated the federal oversight, at least from Parliament, to deal with this matter other than through the Competition Bureau, as I understand it. Therefore, there is a problem. It is not a situation where we can come back for another kick at the can. That is why this is quite a crucial decision that this committee must undertake.

Ladies and gentlemen, thank you so much. We will ask the next witnesses to come forward, Mr. Bruce Cran and Mr. Mel Fruitman. These gentlemen represent the Consumers' Association of Canada. We are delighted to have you here. Please begin and then we will move to question and answers.

Mel Fruitman, Vice-President, Consumers' Association of Canada: I will try to be brief. The Consumers' Association of Canada is a 60-year-old, independent, not-for-profit, volunteer-based organization with a national office in Ottawa and with provincial and territorial representatives.

The stage for this current discussion was probably set 25 years ago with the repeal of the Small Loans Act and the concurrent inclusion of a criminal interest rate in the Criminal Code. During its history, the maximum allowable under small loans was raised from \$500 to \$1,500; and at the time of its repeal, the pressure was on to raise it to \$5,000 and to raise the allowable interest rates. Given that loans at the lower end of the scale were declining,

Mme Downie : En fait, il semble qu'il y ait beaucoup de choix dans ce secteur, comme ils l'ont mentionné. En fait, il doit y avoir autre chose qui se passe; c'est peut-être un problème d'information du consommateur. Nous n'avons pas étudié l'industrie en détail pour pouvoir le dire.

Le président : Nous avons vu certaines études qui ont été faites par une organisation qui s'appelle Eterna. Ces études révèlent essentiellement qu'au moins 10 p. 100 de la population n'a pas d'autre choix que de recourir aux prêts sur salaire. C'est la nature de l'information que nous avons reçue. Par conséquent, ce n'est pas une question de choix; c'est une question de nécessité, ce qui est différent.

Je crois dans le modèle de la concurrence, mais cela présuppose une question de libre choix sur un libre marché. Cependant, lorsque le choix est limité, le gouvernement doit alors intervenir et tenter de protéger les consommateurs de son mieux.

Si vous avez une dernière observation à faire, vous pouvez la faire en 30 secondes environ, mais nous devons ensuite passer aux témoins suivants.

M. Agnew : Ayant pris connaissance des transcriptions des audiences précédentes sur le projet de loi à l'étude devant votre comité, ce qui m'a frappé c'est que l'on a donné toutes sortes de chiffres et toutes sortes de faits, mais nous n'avons pas de bonnes connaissances à ce sujet. C'est peut-être une mesure mais nous ne devrions pas faire en sorte que ce soit le dernier mot sur la question.

Le président : Notre problème, c'est que si nous adoptons le projet de loi à l'étude sans amendement, dans sa forme actuelle, nous avons en fait annulé la surveillance fédérale, du moins du point de vue du Parlement, en ce qui a trait à cette question sauf pour ce qui est du Bureau de la concurrence, si j'ai bien compris. C'est donc un problème. Ce n'est pas une situation qui nous permet de revenir pour essayer autre chose. C'est pour cette raison que notre comité doit prendre une décision qui est ici cruciale.

Mesdames et messieurs, merci beaucoup. Nous allons demander aux témoins suivants, M. Bruce Cran et M. Mel Fruitman, de se présenter. Ces messieurs représentent l'Association des consommateurs du Canada. Nous sommes ravis que vous soyez ici. Veuillez commencer et nous passerons ensuite aux questions et réponses.

Mel Fruitman, vice-président, Association des consommateurs du Canada : Je vais tenter d'être bref. Fondée il y a 60 ans, l'Association des consommateurs du Canada est un organisme à but non lucratif, indépendant et constitué de bénévoles, dont le siège social est à Ottawa et qui a des représentants dans les provinces et territoires.

Le débat actuel a pour toile de fond l'abrogation, il y a 25 ans, de la Loi sur les petits prêts et, concurrentement, l'inclusion d'un taux d'intérêt criminel dans le Code criminel. Aux termes de l'ancienne loi, le montant maximal pouvant être prêté avait été porté de 500 à 1 500 \$ et, au moment de l'abrogation de la loi, des pressions s'exerçaient pour qu'on porte ce maximum à 5 000 \$ et relève le taux d'intérêt maximal permis. Les petits prêts devenant

family incomes were rising and the Canadian economy was strong, perhaps it was felt that there would no longer be a need for Canadians to take out loans of only a few hundred dollars.

The dramatic growth of the payday loans industry over the past few years has shown that assumption to be disturbingly false. We have heard some numbers about the types of loans that are being taken out. While industry claims that the marketplace is working in providing a needed and acceptable form of service, it is clear that there is a need to provide balance between buyers and sellers.

Unfortunately, the federal government, with the passage of Bill C-26, is about to abrogate its responsibility to Canadians by devolving that responsibility to the provinces. It may be eloquent politically, but not from a consumer perspective. This devolution is further complicated by specifically defining payday loans, which leads to a situation in which there is no legislative protection except in cases which meet that definition. It would not take long for creative lenders to alter their offering in such a manner as to exclude them from this definition and, as a result, any oversight.

The environment of today is substantially different from that of only a generation ago, when universal credit cards were in their infancy, single income families were still the norm and living beyond one's means or buying on credit were anathema to most people. It is indeed an appropriate time to revisit consumer protection with respect to lending practices.

We recommend, first, that the usury provisions of the Criminal Code be retained and that there be an exception for a new small loans act to be drafted to encompass loans under \$1,000 and for terms of less than three months. This would not include loans made on revolving credit accounts, such as those provided by universal credit cards; and that this new small loans act should be administered by the Financial Consumer Agency of Canada.

Under this new SMA, the definition of interest should be that proposed in Bill S-19, with the exclusion of the mortgage reference, which would not be necessary. The current maximum of 60 per cent should be retained. In addition, however, the act should allow for a one-time fee of \$25 to cover the administrative costs of establishing an account for a borrower. Provisions should be made to ensure that the intent of this fee is not perverted and that it applies to all stores that are part of the same or related organizations, whether or not they operate under the same banner.

Also, in recognition of the administrative costs of processing a transaction, there should be an allowable minimum charge of \$5 for each loan, even if that resulted in a so-called interest

de moins en moins fréquents, les revenus familiaux augmentant et l'économie canadienne se solidifiant, on a pensé qu'il n'était peut-être plus nécessaire pour les Canadiens de contracter des prêts se chiffrant à quelques centaines de dollars.

L'essor spectaculaire des prêteurs sur salaire depuis quelques années montre que l'on s'est bien trompé. Nous avons entendu des chiffres au sujet des types d'emprunt qui sont faits. Si le secteur prétend respecter les forces du marché et fournir un type de service nécessaire et acceptable, il est manifeste qu'il faut équilibrer la relation entre acheteurs et vendeurs.

Malheureusement, avec l'adoption du projet de loi C-26, le gouvernement fédéral est sur le point de déclinier toute responsabilité à l'égard des consommateurs canadiens en se déchargeant de cette responsabilité sur les provinces. Cela est peut-être éloquent sur le plan politique, mais pas du point de vue des consommateurs. Ce transfert de pouvoir se complique du fait que la loi définira expressément ce qui constitue des prêts sur salaire, de sorte qu'elle ne protégera plus les consommateurs sauf dans les situations qui entrent dans la définition donnée. Il ne faudra pas longtemps aux prêteurs ingénieux pour modifier leurs produits de manière à ne plus répondre à cette définition et, ainsi, à échapper à toute surveillance.

Le climat d'aujourd'hui est très différent de ce qu'il était il y a une génération seulement, lorsque les cartes de crédit universelles en étaient à leur balbutiement, que la majorité des familles n'avaient qu'un seul revenu et que, pour la plupart des gens, vivre au-dessus de ses moyens ou acheter à crédit était tabou. Le moment est donc bien choisi pour se pencher de nouveau sur la protection des consommateurs dans le domaine des prêts.

Nous recommandons tout d'abord que les dispositions du Code criminel sur les taux d'intérêt usuraires soient conservées et que l'on prévoie une nouvelle Loi sur les petits prêts concernant les prêts de moins de 1 000 \$ et d'une durée inférieure à trois mois. Cette loi ne porterait pas sur les emprunts contractés à partir d'un compte de crédit renouvelable comme ceux obtenus par des cartes de crédit universelles; et que la Loi sur les petits prêts soit administrée par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Cette nouvelle Loi sur les petits prêts devrait reprendre la définition du terme intérêt du projet de loi S-19, mais sans faire référence aux prêts hypothécaires. Le plafond actuel de 60 p. 100 devrait être maintenu. Toutefois, il faudrait également que la Loi prévoit des frais uniques de 25 \$ pour couvrir les coûts administratifs d'établissement d'un compte pour l'emprunteur. Il faudra également veiller à ce que l'on ne puisse fausser l'intention de ces frais, lesquels devraient s'appliquer à tous les guichets qui font partie d'un même organisme ou d'organismes reliés, qu'ils fonctionnent ou on sous la même bannière.

De plus, compte tenu des coûts administratifs de traitement des opérations, il faudrait prévoir des frais minimums de 5 \$ pour chaque emprunt, même si cela aboutit à un taux d'intérêt

rate exceeding the maximum. In order to avoid abuse of that minimum, it should be restricted so that it could not be applied more than once during a 60-day period to any borrower.

Services would have to be licensed by the FCAC. Failure to abide by the provisions of the act would result in the revocation of the licence, and fines in the order of \$100,000. Further, the FCAC should be given the authority to bring action under the Criminal Code against any person or organization which is unlicensed, and which contravenes the interest provisions of the code.

As we are under no strictures relating to public policy, we would be pleased to answer any questions.

The Chairman: This bill went through the House very quickly. Did you ask to appear before the House of Commons on this bill and give your advice? It went through the House of Commons without amendment, according to our calculation in less than a day. It might have been longer than that, and was certainly less than a day before the committee. Did you have an opportunity to present your evidence?

Bruce Cran, President, Consumers' Association of Canada: We were not asked to present. We were watching it and it went through like a bolt of lightning. We did not have an opportunity to present, and we would have so presented, given the opportunity.

The Chairman: Did you subsequently write to anyone about your position at all, or hope that we would come to the rescue as a chamber of sober second thought?

Mr. Cran: We believed that the Senate would be having a hearing, and we decided to go this route because of timing and the costs. We are not an affluent organization. There were no consumer groups calling for these changes. I know of no consumer group that is calling for these changes. Industry has a huge lobby structure and this has been rolling over the top of us.

I would also say that one of the things that may be hastening this is class action lawsuits. A number involve my organization. Last week we did get one of the big ones certified by Justice Brenda Brown of the Supreme Court of British Columbia. That particular case deals with interest of 1,850 per cent for the two nominated persons put forward on that one.

Mr. Fruitman: We have been pushing back to the best of our ability through the consumer advisory committee that I sit on in the province of Ontario and I would like to think we are instrumental in some of the comments that Minister Phillips has made.

Senator Goldstein: I will try to present this somewhat as a syllogism, although it is not quite a syllogism. Here is what I think has been reflected so far from the hearings and studying we have

dépassant le plafond. Pour éviter que l'on ne dépasse abusivement ce minimum, il ne devrait pas s'appliquer plus d'une fois par période de 60 jours pour un emprunteur.

Les organismes souhaitant consentir des petits prêts devraient obtenir un permis auprès de l'ACFC. Tout organisme qui ne respecterait pas les dispositions de la Loi sur les petits prêts se verrait révoquer son permis et devrait payer des amendes de l'ordre de 100 000 \$. De plus, l'ACFC devrait avoir le pouvoir d'intenter des poursuites en vertu du Code criminel contre toute personne ou tout organisme non agréé qui contreviendrait aux dispositions du code en matière d'intérêts.

Comme on ne nous impose aucune limite en ce qui concerne la politique publique, nous serions heureux de répondre à vos questions.

Le président : Ce projet de loi a été adopté à la Chambre très rapidement. Avez-vous demandé à comparaître devant la Chambre des communes sur ce projet de loi pour donner votre avis? Il a été adopté à la Chambre des communes sans amendement, si nos calculs sont bons en moins d'une journée. Peut-être qu'il a fallu un peu plus de temps, mais c'était certainement moins d'une journée devant le comité. Avez-vous eu l'occasion de présenter votre témoignage?

Bruce Cran, président, Association des consommateurs du Canada : On ne nous a pas demandé de témoigner. Nous avons surveillé le processus et le projet de loi a été adopté à la vitesse de l'éclair. Nous n'avons pas eu l'occasion de présenter notre point de vue, et nous l'aurions fait, si on nous en avait donné l'occasion.

Le président : Avez-vous par la suite écrit à qui que ce soit pour faire connaître votre position, ou est-ce que vous espériez que nous allions venir à la rescousse en tant que chambre de second examen modéré et réfléchi?

M. Cran : Nous pensions bien que le Sénat tiendrait des audiences, et nous avons décidé de procéder de la sorte en raison des coûts et de l'opportunité du moment. Nous ne sommes pas une organisation affluente. Aucun groupe de consommateurs ne demandait de tels changements. Je n'en connais aucun qui les réclame. L'industrie a une énorme structure de lobbying et tout cela est bien au-dessus de nous.

Je voudrais dire également que l'une des choses qui accélère peut-être tout cela c'est le recours collectif. Il y a un certain nombre de cas qui intéressent mon organisation. La semaine dernière, nous avons eu l'un des plus gros cas accrédité par madame la juge Brenda Brown de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Ce cas en particulier porte sur le taux d'intérêt de 1 850 p. 100 pour les deux personnes nommées dans cette affaire.

M. Fruitman : Nous sommes revenus à la charge de notre mieux par l'entremise du Comité consultatif des consommateurs auquel je siège en Ontario et j'aimerais croire que nous avons joué un rôle utile vu certaines des observations qui ont été faites par le ministre Phillips.

Le sénateur Goldstein : Je vais tenter de présenter cela comme un syllogisme, bien que ce ne soit pas tout à fait le cas. Voici ce qui ressort jusqu'à présent des audiences et de l'étude que nous avons

done. There is clearly a need in the Canadian population for this kind of lending, this kind of borrowing. Why that need arises and what the motivators are and which people have that need is, for the moment, outside of the question because once we determine that there is a need for this kind of loan, we then have a second choice to make. The second choice is either it will be unregulated, as is the case now, or we find some way to regulate it. If we characterize the charges as interest, then it becomes an issue of federal jurisdiction because that is what our Constitution tells us. If we characterize the charges as a cost and as fees, and take it out of the purview of the provisions of the Criminal Code, then arguably it becomes a question of consumer protection, in respect of which the federal government does not have jurisdiction.

Therefore, as legislators we are faced with the following situation. There is a need being fulfilled by an industry. I do not want to characterize the need or industry because it is not important for the moment. If that industry remains unregulated, then whatever abuses are now taking place will continue and they will not be resolved by the class action suits.

Clearly, the provincial Attorneys General have no great interest in authorizing prosecutions under the usury provisions of the Criminal Code because they have never done so, ever since those provisions were introduced in the Criminal Code in the last century. They have never been used. Realistically speaking, we find ourselves in the situation where we have either no regulations and havoc in the industry, or havoc amongst consumers. I am not interested in the industry. I am interested in the consumers, as you are, bearing in mind that, regulated or not, consumers will quickly find their way to the internet where, clearly, whatever we may do or whatever any province may do, will be irrelevant because those lenders are in Costa Rica or god knows where else. We are faced with a situation of either partial regulation or no regulation. We have a bad situation. I think that partial regulation is better than none. Do you disagree with that?

Mr. Fruitman: First, the need has been defined for small loans for a short period of time, not necessarily under the terms and conditions being offered now in the marketplace, which is why we are proposing a solution that we think in fact solves all the other problems that you have suggested. It takes it back to the federal level. It would provide a regulatory oversight agency and provide for fines and still leave the Criminal Code in place to deal with loan sharking, instead of legalizing loan sharking.

Senator Goldstein: Are you aware that the consumer protection agency in Quebec has, in fact, created regulations which preclude the payday loan lenders from doing business in the province as a result of which two things have happened: Number one, pawning has become all the rage for people who need temporary money.

faite. Il est clair que la population canadienne a besoin de ce genre de prêts, de ce genre d'emprunts. Pourquoi ce besoin existe et qu'est-ce qui le motive, et qui sont les gens qui ont ce besoin, voilà autant de questions qui pour le moment ne sont pas abordées car dès que l'on détermine qu'il existe un besoin pour ce type de prêt, il faut alors faire un second choix. Le second choix consiste à décider si ce secteur ne sera pas réglementé, comme c'est le cas à l'heure actuelle, ou nous trouvons une façon de le réglementer. Si nous considérons les frais comme des intérêts, alors cela devient une question qui relève de la compétence fédérale aux termes de la Constitution. Si nous considérons les frais comme étant des coûts et des droits, et que cela ne relève plus des dispositions du Code criminel, on peut alors faire valoir qu'il s'agit d'une question de protection des consommateurs, et le gouvernement fédéral n'a pas compétence en la matière.

Par conséquent, à titre de législateurs nous sommes confrontés à la situation suivante : l'industrie comble un besoin. Si elle continue à ne pas être réglementée, alors les abus que l'on connaît à l'heure actuelle vont continuer et rien ne sera réglé par les recours collectifs.

Il est clair que les procureurs généraux provinciaux ne s'intéressent guère à autoriser des poursuites aux termes des dispositions usuraires du Code criminel car ils ne l'ont jamais fait, depuis que ces dispositions ont été introduites dans le Code criminel au siècle dernier. Ces dispositions n'ont jamais été utilisées. De façon réaliste, nous nous retrouvons dans une situation où aucune réglementation n'existe et le chaos existe soit dans l'industrie, ou parmi les consommateurs. Je ne m'intéresse pas à l'industrie. Je m'intéresse aux consommateurs, comme vous, sans oublier que réglementation ou pas, les consommateurs iront rapidement trouver ce qu'ils cherchent sur l'Internet où, peu importe ce que nous pourrions faire ou ce qu'une province pourrait faire, cela n'aura aucune importance car ces prêteurs se trouvent au Costa Rica ou Dieu sait où encore. Nous nous retrouvons donc dans une situation de réglementation partielle ou d'absence de réglementation. C'est une mauvaise situation. Je pense qu'une réglementation partielle vaut mieux qu'aucune réglementation. Êtes-vous en désaccord avec cela?

M. Fruitman : Premièrement, on a déterminé qu'il y avait un besoin de petits prêts pour une courte période, pas nécessairement selon les modalités offertes à l'heure actuelle sur le marché, et c'est pourquoi nous proposons une solution qui, selon nous, résout en fait tous les autres problèmes dont vous avez parlé. On ramène tout cela au niveau fédéral. On aurait une agence de surveillance de la réglementation et on imposerait des amendes, le Code criminel resterait en place pour punir les prêts usuriers, au lieu de légaliser ces prêts.

Le sénateur Goldstein : Savez-vous que l'Agence de protection des consommateurs au Québec a en fait créé une réglementation qui interdit aux prêteurs sur salaire de faire des affaires dans la province à la suite de deux choses qui se sont produites : premièrement, la mise en gage est devenue la rage pour les gens

Second, they are borrowing money from bikers. They may not be paying the kind of interest that would please you and me, but they pay it. They pay it to avoid having their knees broken.

We are faced with a situation where there has to be some kind of regulation by somebody, somehow, because the consumer who has a need will find a way to fulfil that need. Better to have a regulated means to fulfil that need, all be it partially.

Mr. Fruitman: We are suggesting that it be regulated.

The Chairman: Please respond briefly because I want to give other senators a chance.

Mr. Fruitman: We are not suggesting partial regulation; we are suggesting that it be fully regulated through a Small Loans Act.

Mr. Cran: The situation in Quebec is acceptable. I would like to see that right throughout the lands. This is not a good industry. It is loan sharking at its worst. They might not break legs but they go as close to it as they possibly can. We get all sorts of complaints about their collection methods. The class action law suit I am talking about will be worth hundreds of millions of dollars if it goes in favour of the consumer, which I believe it will because actually a criminal offence is being committed here, and we are pursuing that. That will have an effect, a dampening effect, on the way some of these people operate. They also realize it.

Money Mart now has a clause in the loan agreement that you will not take part in a class action law suit. I am not sure that that is constitutionally legal but it is nevertheless there. It is an attempt on their part. The fact that Quebec reduced the loan amount to something like between 30 and 40 per cent, from memory, and this has put this group of people out of business, which indicates to us that they do want their hundreds and thousands. I have seen loans as high as 5,000 per cent.

You cannot make any money on these loans as a lender unless you are rolling over. It is the rollovers that they are looking for. I do not know how you can control that. I have had people in my office in the last few years who owed huge amounts of money, \$5,000, \$6,000 that started off with a \$500 or \$1,000 loan. That is what we do not want.

We are aware that the provinces have different approaches to the legislation that they want, and there will be a big hodgepodge about what is legal in one province or in another. That is not desirable, either.

As the senator mentioned before, the provinces have had this tool in the Criminal Code, and I would like to see it used. Manitoba has used it once or twice recently; they have actually charged people, although I did not hear the outcome of those charges. They then introduced legislation themselves.

qui ont besoin d'argent temporairement. Deuxièmement, les gens empruntent de l'argent des motards. Ils ne paient peut-être pas les taux d'intérêt qui vous feraient plaisir à vous et à moi, mais ils les paient. Ils les paient pour éviter qu'on leur casse les jambes.

Nous nous retrouvons dans une situation où il doit y avoir une sorte de réglementation qui est mise en place par quelqu'un quelque part, car le consommateur qui a besoin trouvera le moyen de combler ce besoin. Il vaut mieux avoir un secteur réglementé pour répondre à ce besoin, même s'il ne l'est que partiellement.

M. Fruitman : Nous disons qu'il devrait être réglementé.

Le président : Veuillez répondre brièvement car je veux donner à d'autres sénateurs la chance de poser des questions.

M. Fruitman : Nous ne proposons pas une réglementation partielle; nous disons que cela doit être pleinement réglementé par une Loi sur les petits prêts.

M. Cran : La situation au Québec est acceptable. J'aimerais retrouver cette situation partout au pays. Ce n'est pas une bonne industrie. C'est la pire des pratiques des prêts usuraires. Ces usuriers ne leur cassent peut-être pas les jambes, mais ils vont aussi loin qu'ils peuvent aller. Nous recevons toutes sortes de plaintes au sujet de leurs méthodes de perception. Le recours collectif dont je parle représentera des centaines de millions de dollars s'il est réglé en faveur du consommateur, ce que je crois qui sera le cas car on commet en fait ici une infraction criminelle, et c'est ce que nous poursuivons. Cela aura des conséquences, cela aura un effet modérateur sur la façon dont ces gens opèrent. Ils s'en rendent compte également.

À l'heure actuelle, dans le contrat d'emprunt de Money Mart, il y a une clause disant qu'on ne peut prendre part à un recours collectif. Je ne suis pas certain que ce soit légal sur le plan constitutionnel mais c'est tout de même là. C'est une tentative de leur part. Au Québec, le taux d'intérêt sur ces prêts a été réduit à environ 30 ou 40 p. 100, si j'ai bonne mémoire, et cela a fait en sorte que ce groupe de gens s'est retiré des affaires, ce qui nous montre que ce qu'ils veulent, c'est des taux d'intérêt de 100 p. 100 et de 1 000 p. 100 même. J'ai vu des taux d'intérêt aussi élevés que 5 000 p. 100.

Un prêteur ne peut pas faire d'argent sur ces prêts à moins qu'il les refinance. Ce qu'il cherche, c'est le refinancement. Je ne sais pas comment vous pouvez contrôler cela. J'ai eu des gens dans mon bureau au cours des dernières années qui devaient d'énormes montants d'argent, 5 000 ou 6 000 \$ alors qu'ils avaient emprunté 500 ou 1 000 \$. Ce n'est pas ce que nous voulons.

Nous savons que les provinces ont différentes approches en ce qui concerne la loi qu'ils veulent mettre en place, et il y aura tout un mélange au sujet de ce qui est légal dans une province ou dans une autre. Ce n'est pas souhaitable non plus.

Comme le sénateur l'a mentionné tout à l'heure, les provinces ont cet outil dans le Code criminel et j'aimerais qu'il soit utilisé. Le Manitoba l'a utilisé une ou deux fois récemment; des accusations ont en fait été portées, même si je n'ai pas entendu parler du résultat de ces accusations. Le Manitoba a ensuite présenté une loi.

I have been involved in the British Columbia case, the Ontario one and some of the Maritime ones, and I can, just at eye level, see the differences that will be a problem. What if you move from one province to another? Will that affect the way the money is collected from you? I do not know.

Senator Baker: Under class action law provincially, of course it is the individual who has to bring the action. Personally, you have been following this process. Did you follow the certification, the carriage and the whole thing?

Mr. Cran: Believe me, I know these things backwards, having recently been assessed \$250,000 in costs in one class action lawsuit. CAC has a similar thing. Judges like this power. In the end, we have won some.

Senator Baker: That is the problem, of course; that you may lose.

We examined the class action lawsuits across the country and quite a few were seeking certification. Yours has actually received certification. If so, are you then seeking new certification in the other provinces?

Mr. Cran: We are involved in some of the other cases, but I do not think you can do that precisely because these are provincial laws. This is the first large one that has been certified. We had another one where we got a judgment and they had no money.

The Chairman: In which jurisdiction is that lawsuit?

Mr. Cran: The Supreme Court of British Columbia.

The Chairman: They are all provincially limited.

Senator Baker: Yes, but then he has the option of going to a province and getting certification as well.

Mr. Cran: After a certain point.

Senator Baker: Apart from the class action lawsuits, my question is based on what the chair had asked of the previous witnesses. We could find no criminal action taken in our check of Quicklaw and Carswell.

You advocate going to small loans under a small loans act. The problem with that, though, is that legislation on small loans initiated by the federal government requires a financial institution to handle things. In other words, a financial institution signs up, gets the guarantee from the federal government and then has the loan guaranteed for the small enterprise or person. Therefore, we are still left with the same problem.

With respect to the people affected by payday loans, the banks will not look at them at all. If a person comes off the street and into any chartered bank in this country, they have to deposit \$100 and cannot touch it for a month. Only then will the bank give them access to the bank account. As the chair points out, if you are still dealing with the bank, do you think the class of people who need the services of payday lenders will still be denied access?

J'ai travaillé dans le dossier de la Colombie-Britannique, dans celui de l'Ontario et dans certains dossiers des Maritimes et je peux, à première vue, voir que les différences seront un problème. Qu'arrive-t-il si on passe d'une province à l'autre? Est-ce que cela affecte la façon dont les sommes sont perçues? Je ne le sais pas.

Le sénateur Baker : Aux termes de la Loi sur les recours collectifs dans les provinces, naturellement c'est le particulier qui doit intenter la poursuite. Personnellement, vous avez suivi ce processus. Avez-vous suivi tout le processus, de la certification à la désignation de l'avocat et tout le reste?

M. Cran : Croyez-moi, je connais tout cela de fond en comble, ayant récemment reçu 250 000 \$ en dépend liquidé dans une poursuite de recours collectif. La CAC comporte quelque chose de semblable. Les juges aiment ce pouvoir. Au bout du compte, nous en avons gagné.

Le sénateur Baker : C'est évidemment le problème. Vous pouvez perdre.

Nous avons examiné les recours collectifs partout au pays et, dans pas mal de cas, l'objet était d'obtenir un avis de certification. Le vôtre l'a en fait obtenu. Dans ce cas, demandez-vous d'autres avis de certification dans les autres provinces?

M. Cran : Nous nous occupons de certains de ces autres cas, mais je ne pense pas qu'on puisse faire précisément cela parce qu'il s'agit de lois provinciales. C'est le premier recours important qui a été certifié. Nous en avons eu un autre pour lequel nous avons obtenu une décision mais ils n'avaient pas d'argent.

Le président : Dans quelle province a été intenté ce recours?

M. Cran : À la Cour suprême de Colombie-Britannique.

Le président : C'est toujours provincial.

Le sénateur Baker : Oui, mais rien ne l'empêche d'aller dans une province pour obtenir un avis de certification.

M. Cran : Après un certain point.

Le sénateur Baker : Indépendamment des recours collectifs, je voulais revenir à ce que le président avait demandé aux témoins précédents. Lorsque nous avons vérifié Quicklaw and Carswell, nous avons constaté qu'il n'y avait aucune procédure criminelle.

Vous préconisez la voie des petits prêts et une loi du même nom. Le problème, toutefois, c'est qu'une mesure législative sur les petits prêts dont le gouvernement fédéral prendra l'initiative exigerait qu'une institution financière s'occupe de cela. Autrement dit, une telle institution signerait, obtiendrait la garantie du gouvernement fédéral et garantirait le prêt pour la PME ou le particulier. Cela ne réglerait donc pas le problème.

Pour les gens concernés par les prêts sur salaire, les banques ne veulent tout simplement pas avoir affaire à eux. Si quelqu'un entre dans une banque au Canada, il lui est impossible de faire quoi que ce soit avant d'avoir déposé 100 \$ et n'y avoir pas touché pendant un mois. Ce n'est qu'alors que la banque consentira à ouvrir un compte bancaire. Comme le dit le président, si l'on traite toujours avec la banque, pensez-vous que la catégorie de gens qui recourent aux services des prêteurs sur salaire se verront toujours refuser cet accès?

Mr. Fruitman: A small loans act, as we are suggesting, would take it outside of the Bank Act.

Senator Baker: How?

Mr. Fruitman: It would be a new piece of legislation.

Senator Baker: You still have to go to the bank.

Mr. Fruitman: No.

The Chairman: Senator Baker understands, and I think you should understand, Mr. Fruitman, that we are experienced in terms of federal agencies. It is one thing to pass a law, but it is another thing to make it work. We know there is a need in the marketplace. The concern is how do we fund it, and who will manage it on a cost-effective basis? It is an interesting proposal and it has a siren appeal, but at the end of the day we may be left with the same situation and a federal power that is not being properly exercised, either.

Mr. Fruitman: We already have an agency — the Financial Consumer Agency of Canada — that unfortunately has no teeth. You asked them how they would feel about having this power, and they were reluctant to answer. We are not reluctant to answer. I think they should have that power.

The Chairman: You can understand the complexities of what Senator Baker is saying. The proposal sounds good but, without funding and operating it properly, without making it available across the country equally and fairly, there may be a prodigious cost as well.

Mr. Fruitman: The proposed option now is to devolve it to the provinces, some of whom will and some will not. You will get a transfer of administrative costs to the provinces in any event, which is why some are pushing back. Newfoundland has already said “Thanks, but no thanks.”

Senator Baker: To whom do you go to receive the benefit of the federal guarantee on the loan? You are still left with going to the very financial institutions who do not want to look at these people and who have all kinds of requirements on opening bank accounts, unless there is a requirement by law in the small loans act that you are talking about for them to deal with these people.

Mr. Fruitman: You are delving into the specifics of the act in more depth than we have had the opportunity to delve into it ourselves. We do not necessarily see it as being a federally guaranteed option. You are reading something else into it that we have not considered.

Senator Banks: When I borrow money from someone, the semantic difference between a fee, a charge and interest is of no consequence whatsoever — a duck is a duck is a duck.

The Chairman: It is called “cash out of pocket.”

Senator Banks: People who lend money and who do so at rates which are usurious to others ought to be regulated. Given what they do, it may be the case that 435 per cent is a reasonable return. However, the people who operate those businesses ought to be regulated by the federal government, by a law which applies specifically to them. The semantic argument about whether it is a fee or a charge or interest is beside the point. This sector needs to

M. Fruitman : Une loi sur les petits prêts, comme nous la suggérons, sortirait tout cela de la Loi sur les banques.

Le sénateur Baker : Comment?

M. Fruitman : Il s’agirait d’une nouvelle mesure législative.

Le sénateur Baker : Il faut tout de même passer par la banque.

M. Fruitman : Non.

Le président : Le sénateur Baker sait et, je pense que vous devriez le savoir aussi, monsieur Fruitman, que nous avons une certaine expérience des organismes fédéraux. Adopter une loi est une chose mais s’assurer qu’elle fonctionne en est une autre. Nous savons que le besoin existe. Ce qu’il faut savoir, c’est comment le financer et le gérer de façon rentable. La proposition est intéressante et même séduisante mais nous pourrions très bien nous retrouver dans la même situation, avec un pouvoir fédéral qui n’est pas convenablement exercé.

M. Fruitman : Nous avons déjà un organisme — l’Agence de la consommation en matière financière du Canada — qui ne dispose malheureusement pas de pouvoir. Vous lui avez demandé si elle aimerait avoir ce pouvoir et elle a hésité à répondre. Nous n’avons aucune hésitation. Elle devrait l’avoir.

Le président : Vous comprenez combien est complexe le sujet qu’aborde le sénateur Baker. La proposition semble bonne mais sans le financement nécessaire et un bon système, si ce n’est pas offert partout au pays de façon équitable, le coût pourrait être énorme aussi.

M. Fruitman : L’option proposée actuellement est le transfert aux provinces, certaines l’acceptant et d’autres non. C’est un transfert de coûts administratifs aux provinces, de toute façon, et c’est la raison pour laquelle certaines n’en veulent pas. Terre-Neuve a déjà répondu : « Merci, pas question ».

Le sénateur Baker : À qui s’adresse-t-on pour obtenir l’avantage de la garantie fédérale sur le prêt? Il faut toujours se présenter aux mêmes institutions financières qui ne veulent pas s’occuper de ces gens-là, et qui mettent des tas de conditions à l’ouverture d’un compte, à moins que la loi sur petits prêts dont vous parlez les oblige de traiter avec ces gens-là.

M. Fruitman : Vous entrez dans les détails du projet de loi beaucoup plus que nous n’avons pu le faire. Nous n’y voyons pas nécessairement une option garantie par le gouvernement fédéral. Vous y voyez quelque chose que nous n’avons pas envisagé.

Le sénateur Banks : Quand j’emprunte de l’argent à quelqu’un, la différence sémantique entre frais bancaires et intérêt n’a en fait aucune importance — c’est de l’argent.

Le président : C’est une « dépense ».

Le sénateur Banks : Les gens qui prêtent de l’argent à des taux usuraires devraient être réglementés. Étant donné ce qu’ils font, il est possible qu’un taux de 435 p. 100 soit raisonnable. Toutefois, ceux qui exploitent ces entreprises devraient être réglementés par le gouvernement fédéral, par une loi qui s’applique spécifiquement à eux. L’argument sémantique quant à savoir s’il s’agit de frais ou une charge bancaire ou un intérêt n’a rien à voir

be regulated. These services to the people who need them cannot and will not be provided by banks, and we cannot oblige banks to do so.

I realize that I am not taking into account the question of funding, but it is not the business of the government to say that there is an egregious need here in order to protect people who are being taken unfair advantage of and it costs too much to fix it. That is not the problem, and that ought not to be the recommendation of this committee.

The Chairman: Hold that thought until tomorrow.

Mr. Cran: With respect to removing the ability for these loan sharks to operate, I suppose you are aware that many of the states in the U.S. have banned them. There is a movement before Congress at the moment claiming that the military is being preyed upon by these people, and they want them to be banned.

We are just at the beginning of being successful with class action lawsuits. These people have wriggled in an effort to delay the class action lawsuits which, in theory, are supposed to be serviced in 30 or 60 days. It has taken us years to get to this point.

Senator Angus: I want to get this straight. Are you really saying that if we allow this bill to go forward, we are basically legitimizing what you are referring to as a nefarious business?

Mr. Cran: Yes, I would say so. I would also say that you might jeopardize our main class action lawsuit against Money Mart. In fact, when I was in court a few weeks ago, the basis put forward by the defence was that the law was just about to be changed so it was totally unfair that this should be certified. Justice Brenda Brown fortunately went the other way and commented, in the end, that she did not care whether the law was or was not changed. She still certified the class action lawsuit.

If this bill passes, I imagine there is a good chance of destroying the Money Mart case that we have just won after years of legal fighting, and probably prevent us from dealing with many of the other cases.

As I say, this is an industry-based push, and always has been. As consumer organizations, none of us have had a hand in it.

The Chairman: Mr. Cran, assuming that this legislation passes, do you have any legal advice that it would interfere with existing class action lawsuits? I am checking around the room. We have lawyers here, and I think there are some question marks and disagreements.

Mr. Cran: I suggest you read Justice Brenda Brown's comments.

The Chairman: Do you have a copy of that judgment, or could you refer it to the clerk?

Senator Baker: What is the name?

Mr. Cran: I will try to get that for you.

à la question. Ce secteur doit être réglementé. Ces services à des gens qui en ont besoin ne peuvent pas et ne seront pas fournis par des banques et nous ne pouvons pas obliger les banques à les fournir.

Je sais que je ne tiens pas compte de la question du financement, mais le gouvernement ne peut pas reconnaître qu'il est flagrant que ces gens qui sont ainsi exploités doivent être protégés mais que cela coûte trop cher. Ce n'est pas là le problème et ce ne devrait pas être la recommandation de ce comité.

Le président : N'oubliez pas cela pour demain.

M. Cran : Si l'on veut empêcher ces usuriers de fonctionner, je suppose que vous savez que bien des États aux États-Unis l'ont fait. Il y a un mouvement au Congrès qui prétend que ces gens-là profitent des militaires et qu'il faut les interdire.

Nous commençons simplement à obtenir des résultats avec les recours collectifs. Ces gens-là ont fait des pieds et des mains pour essayer de retarder les recours collectifs qui, normalement, devraient être entendus dans les 30 ou 60 jours. Il nous a fallu des années pour en arriver là.

Le sénateur Angus : Soyons clairs. Êtes-vous vraiment en train de nous dire que si nous laissons passer ce projet de loi, cela revient essentiellement à légitimer ce que vous qualifiez de commerce infâme?

M. Cran : Oui, c'est cela. Je dirais aussi que vous menaceriez peut-être aussi notre principal recours collectif contre Money Mart. En fait, lorsque j'étais en cour il y a quelques semaines, l'argument de la défense était que la loi allait changer et qu'il était ainsi totalement injuste de certifier ce recours. La juge Brenda Brown a heureusement déclaré, à la fin, que peu importe que la loi soit ou non changée, elle certifiait le recours collectif.

Si ce projet de loi est adopté, je suppose qu'il y a de bonnes chances que cela démolisse le recours contre Money Mart que nous venons de remporter après des années de lutte juridique et cela nous empêchera probablement de poursuivre nombre des autres causes.

Je répète que c'est une mesure que préconise ce secteur, comme toujours. Parmi les organisations de consommateurs, aucun d'entre nous n'a jamais eu son mot à dire.

Le président : Monsieur Cran, à supposer que ce projet de loi soit adopté, avez-vous un avis juridique vous permettant de dire que cela entraverait les recours collectifs actuels? Nous avons des avocats ici, et je ne suis pas sûr qu'ils soient tous d'accord.

M. Cran : Je vous conseille de lire les commentaires de la juge Brenda Brown.

Le président : Avez-vous le texte de cette décision ou pourriez-vous le communiquer à la greffière?

Le sénateur Baker : Quel nom?

M. Cran : Je vais essayer de vous l'obtenir.

The Chairman: Thank you so much.

Senator Gustafson: Retired consumers are being bombarded on television every night with ads: Borrow a couple of hundred thousand dollars on your home or take out a small loan. Have you any experience with that? I sit there and get angry because I think these people might be losing their homes.

The Chairman: That issue is not within the parameters of this law. If you listen carefully to what Senator Baker has said, the definition exempts this area.

Senator Gustafson: I would like to hear what the witnesses have to say.

Mr. Cran: I could speak to it in detail, but I have not come prepared to deal with that subject. I have my suspicions that a lot of this is being spread around by the new industry of insurance on title. I do not think it is nearly as prevalent as it might be.

Senator Gustafson: Someone is paying for the advertisements.

Mr. Cran: At the moment, we are totally outclassed. We do not have lobbyists running around all over the place. This is an industry initiative, and that is what I will say for the moment.

The Chairman: Gentlemen, thank you very much. Your comments have been very enlightening. We want to thank you for your brief. You have given us a lot to think about. This is a complex matter, and we are trying to protect the consumer. We are trying to satisfy the market, which obviously has a great need for this type of service. It is a terrible balancing act that we are confronted with, but we will do our very best with it.

Thank you for your assistance. Any time that you have anything of concern to tell this committee, please feel free to write to us. We are always delighted to hear from you.

Gentlemen, we have completed the evidence. We will need some time to take a look at the transcript, consult with our caucuses and come back, we hope, at the end of next week.

Tomorrow we start our five-year review of the Bank Act. The next hearing will be the following Wednesday and Thursday. It is to be hoped that by the end of the hearings next Thursday, after we have an opportunity to hear from the banks, we will be in a better position to deal with this bill. I intend for the committee to deal with it as expeditiously as possible.

Senator Harb: I have an important question to ask. I have a copy of a letter sent by the Canadian Bar Association dated March 19, 2007. It talks about the fact that should the bill pass as it is currently drafted, it will create an extremely serious problem regarding the bridge financing of homes, as well as the refinancing of businesses. They state in their letter that, in fact, Bill S-19, which was considered in 2005 by this committee, dealt with this matter and that the committee was satisfied with that, but that this particular bill does not deal with it.

Le président : Merci infiniment.

Le sénateur Gustafson : Les personnes retraitées sont bombardées tous les soirs à la télévision d'annonces les incitant à emprunter quelques centaines de milliers de dollars sur leur maison ou de contracter un petit emprunt. Avez-vous quelque expérience de la question? Quand je vois cela, je suis furieux car je crains que ces gens perdent leur maison.

Le président : Cette question dépasse le cadre de ce projet de loi. Si vous avez écouté soigneusement ce qu'a dit le sénateur Baker, la définition exclut ce secteur.

Le sénateur Gustafson : J'aimerais entendre ce que les témoins ont à dire.

M. Cran : Je pourrais vous en parler dans les détails mais je ne suis pas préparé pour le faire. Je soupçonne que la majorité de ces annonces proviennent du secteur de l'assurance sur titre. Je ne pense pas que ce soit aussi prévalent qu'on puisse le craindre.

Le sénateur Gustafson : Quelqu'un paye tout de même les annonces.

M. Cran : Pour le moment, nous sommes totalement dépassés. Nous n'avons pas de lobbyists qui s'agitent partout. C'est une initiative du secteur et c'est tout ce que je puis dire pour le moment.

Le président : Messieurs, merci beaucoup. Vos observations ont été très intéressantes. Merci aussi de votre mémoire. Vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion. C'est une question complexe et nous essayons évidemment de protéger le consommateur. Nous voulons satisfaire le marché, puisque ce genre de service semble de toute évidence très nécessaire. C'est un équilibre qu'il est très difficile de réaliser mais nous essayons de faire le maximum.

Merci de votre aide. S'il y a quoi que ce soit que vous souhaitez nous signaler, n'hésitez pas à nous écrire. Nous sommes toujours ravis d'entendre vos commentaires.

Messieurs, c'est la fin de nos audiences. Il nous faudra quelque temps pour vérifier les bleus, consulter nos formations respectives et nous devrions pouvoir nous réunir à nouveau à la fin de la semaine prochaine.

Demain, nous commençons notre examen quinquennal de la Loi sur les banques. La prochaine séance sera le mercredi suivant, puis le jeudi. Nous espérons que d'ici à la fin de ces audiences jeudi, lorsque nous aurons eu la possibilité d'entendre les banques, nous serons mieux placés pour nous occuper de ce projet de loi. J'ai l'intention que le comité termine cette étude aussi rapidement que possible.

Le sénateur Harb : J'ai une question importante à poser. J'ai là une lettre envoyée par l'Association du Barreau canadien le 19 mars 2007. Elle dit que si le projet de loi est adopté tel quel, cela créera un problème extrêmement sérieux en ce qui concerne le financement provisoire d'habitations, ainsi que le refinancement d'entreprises. Elle dit en fait que le projet de loi S-19, qu'a étudié ce comité en 2005, traitait de la question, et que cela avait satisfait le comité, mais que ce projet de loi ne le fait pas.

I do not want to delay the bill, but I need to find out in the meantime from the minister responsible just how this bill handles that matter.

Senator Goldstein: It does not.

The Chairman: We urged the Canadian Bar Association to appear before the committee. We were prepared to make time for them, and they chose not to appear, which puts us in the difficult situation of having to look at the four corners of the letter. It is available to all members of the committee.

In the next week or so, we will do our homework, read the transcript and seek information. I assume both caucuses will deal with this issue, and it is our intention to deal with the bill. The question is whether we will deal with it in its present form or with changes or with recommendations. Quite frankly, until I review the transcript, I am open-minded but I believe there is a necessity to deal with this matter. As Senator Angus points out to me, correctly, we started this discussion when we entered into our consumer study. We raised this issue. We discovered it and have been pushing it. To be fair to the government, they have tried to come up with a solution.

Senator Angus: I want you all to know that I have implored the chairman to move to clause-by-clause consideration of the bill tonight. We can see that the clock is no longer our friend in that regard, but this business of consulting the caucuses and reading the transcript I find to be one of the most spurious utterances ever to come from Senator Grafstein. It has never happened with any of the other bills we have studied. He has told me that he has a problem with the bill, and I would like to know what the problem is.

This bill will regulate what we have been told in many different adjectives is not a pretty industry. We were very concerned as a committee. We have had months of hearings, and every witness has said how bad these people are and how they need to be licensed and regulated, and that the appropriate place to do that is with the provinces.

This bill came to the Senate at the beginning of February and has been before the committee since February 28. All the provinces were invited to appear and they did not. We have some letters that were solicited at the last minute. Quite frankly, I have a big problem as the representative of the government side. This is a good bill. It is a small bill, consisting only of three clauses. I find it wrong that we are not going to clause-by-clause consideration tonight, but I would like an undertaking. We have never had a division. We try to do things by consensus at this committee, and I hope we will continue to do so. I have had talks with other regular members of the committee and I have not heard from anyone else who feels that we must delay the bill.

Out of respect and fairness for the process, please give me a sense as to why we cannot move to clause-by-clause consideration now?

Je ne voudrais pas retarder l'étude du projet de loi mais j'aimerais que le ministre responsable nous explique comment ce projet de loi traite de cette question.

Le sénateur Goldstein : Il n'en traite pas.

Le président : Nous avons demandé à l'Association du Barreau canadien de comparaître devant le comité. Nous étions prêts à la recevoir et elle a choisi de ne pas se présenter, ce qui nous place dans une situation difficile. Cette lettre est à la disposition de tous les membres du comité.

Au cours de la prochaine semaine environ, nous allons faire notre travail, lire la transcription et nous renseigner. Je suppose que les deux formations vont s'en occuper et que nous pourrions ainsi prendre position sur ce projet de loi. Il faut savoir si nous allons le garder sous sa forme actuelle ou y apporter des changements ou formuler des recommandations. Très franchement, tant que je n'aurai pas examiné la transcription de nos audiences, je reste neutre mais je crois qu'il est nécessaire de régler cette affaire. Comme me le signale le sénateur Angus, à juste titre, nous avons entrepris cette discussion lorsque nous avons commencé à étudier la protection du consommateur. Nous avons soulevé la question. Nous l'avons découverte et poursuivie. Le gouvernement, pour sa part, a essayé de trouver une solution.

Le sénateur Angus : Il faut que vous sachiez que j'ai imploré le président pour que nous passions à l'étude article par article de ce projet de loi ce soir. Vu l'heure tardive, ce ne sera sans doute pas possible mais l'argument du sénateur Grafstein, à savoir consulter les caucus et lire le compte rendu, me semble des plus fallacieux. Il n'a jamais été invoqué pour un autre projet de loi à l'étude. Il m'a dit que le projet de loi lui causait un souci et je voudrais savoir de quel souci il s'agit.

Ce projet de loi va réglementer ce que l'on a décrit avec divers qualificatifs, un secteur assez douteux. Les membres du comité avaient de graves inquiétudes. Il y a eu des mois d'audiences, et tous les témoins nous ont dit qu'on avait ici affaire à des gens peu recommandables et qu'il était urgent de réglementer leurs activités et de leur délivrer des permis, et que les provinces étaient les mieux désignées pour le faire.

Le Sénat a reçu le projet de loi au début du mois de février et le comité l'étudie depuis le 28 février. Toutes les provinces ont été invitées à comparaître et elles ont choisi de ne pas le faire. Nous avons reçu des lettres de dernière minute. Franchement, cela me cause une énorme difficulté en tant que représentant du parti ministériel. C'est là un bon projet de loi. C'est un petit projet de loi, car il ne contient que trois articles. Je déplore que nous ne passions pas à l'étude article par article ce soir, mais je voudrais qu'on me donne un engagement. Il n'y a jamais eu de dissidence au sein du comité. Notre comité s'efforce de procéder par consensus et j'espère que nous continuerons. J'ai parlé à d'autres membres réguliers du comité, et aucun d'entre eux ne m'a dit estimer devoir retarder l'adoption de ce projet de loi.

Par souci de respect et d'équité à l'égard du processus, expliquez-moi pourquoi nous ne pourrions pas passer à l'étude article par article dès maintenant?

Senator Massicotte: I am not in favour of going to our caucus. I like to emphasize the supposed independence of senators to deal with these issues, but we have been guilty of that many times, so I will not hold to that too often. What I would like to see is a debate or discussion amongst ourselves of some of the issues, although not necessarily clause-by-clause study of the bill. I need to be educated. I need to have a back and forth discussion about the issues. The issue that concerns me most is the fact that we could have a fragmented regulatory process.

I appreciate the argument that the bill represents an immense improvement over what exists today. The fundamental question I must come to terms with is whether it is good enough to be approved. I am very open-minded, but I would like some discussion amongst ourselves on this issue.

The Chairman: I think Senator Massicotte has summed up my position. I am open-minded on this question as well and would like some time to deliberate upon it. We have asked witnesses to appear before the committee. It is true that I asked the Province of Ontario to come forward with their recommendations because we had evidence that was not clear to the committee as to where Ontario stood. I do not apologize for that. My job is to try to get as much information as possible before members of the committee so that they can make their decision based on the evidence.

I agree with Senator Massicotte. We will have an open discussion amongst ourselves and I hope that that can be a fruitful discussion. We will do it in the way we have always done it in the past, free of partisanship in an effort to protect consumer interest. That is what I intend to do.

I need my own independent time to look at this issue because serious questions have been raised here.

Senator Massicotte: I guess the deputy chairman is asking when. Is it tomorrow?

Senator Angus: This bill has been approved in principle in both Houses. It had second reading in the Senate; it has gone through the process in the House of Commons. If you want to have a debate about it, I would be in favour of the last witness who said, "Let us ban the industry." However, that is not what we are legislating here. We are talking about apples and oranges. As far as the apples are concerned, that is Bill C-26. To delay it any longer is irresponsible, and I am upset about it. I hope that message comes through clearly.

Senator Meighen: We can go on forever, but I think it is clear to all of us — and no one will contest this point — that this is not a perfect bill. However, is some regulation better than no regulation? We all have to come to a decision in that respect.

The Chairman: I would hope we could do it by a week this Thursday and, if possible, take half an hour in addition to the time that we have to study the Bank Act.

Le sénateur Massicotte : Je ne préconise pas la consultation de notre caucus. J'aime rappeler l'indépendance théorique des sénateurs. Trop souvent, nous y avons dérogé, si bien que je ne voudrais pas aggraver les choses. Toutefois, je souhaiterais qu'il y ait un débat entre nous sur certains éléments, sans que ce ne soit nécessairement une étude article par article du projet de loi. Je voudrais apprendre des choses. J'ai besoin d'une discussion nourrie sur ces questions. Ce qui m'inquiète par dessus tout, c'est que nous pourrions aboutir à un processus de réglementation fractionné.

Je vous concède que ce projet de loi représente une énorme amélioration par rapport à la situation actuelle. Je me pose une question fondamentale : est-il assez parfait pour être adopté. Je n'ai pas de préjugés mais je voudrais qu'on ait entre nous une discussion sérieuse de la question.

Le président : Je pense que le sénateur Massicotte a résumé ma position. Je n'ai pas de préjugés sur la question, moi non plus, mais je voudrais avoir le temps d'en débattre. Nous avons invité des témoins à comparaître devant le comité. Il est vrai que j'ai demandé aux représentants de la province d'Ontario de présenter des recommandations, car d'après les témoignages reçus, la position de l'Ontario n'est pas très claire. Je ne m'en excuse pas. Ma tâche est de réunir autant de renseignements que possible à l'intention des membres du comité pour qu'ils puissent prendre une décision éclairée.

Je suis d'accord avec le sénateur Massicotte. Nous devrions tenir une discussion nourrie entre nous et j'espère qu'elle portera fruit. Nous procéderons comme nous l'avons toujours fait par le passé, sans partisanerie avec pour objectif la protection de l'intérêt des consommateurs. C'est ce que j'ai l'intention de faire.

J'ai besoin de réfléchir de façon indépendante à ces dossiers car de graves questions ont été soulevées ici.

Le sénateur Massicotte : Le vice-président demande quand cette discussion aura lieu, n'est-ce pas? Demain?

Le sénateur Angus : Le projet de loi a été approuvé en principe par les deux chambres. Le débat de deuxième lecture a eu lieu au Sénat. Les trois étapes ont été franchies à la Chambre des communes. Si nous avons un débat sur la question, je me prononcerais dans la même veine que le dernier témoin qui nous a dit : « Supprimons ce secteur. » Toutefois, il ne s'agit pas de cela dans cette mesure législative. Ne mélangeons pas tout. Il y a quelque chose à récupérer, et cela se trouve dans le projet de loi C-26. Il serait irresponsable que de retarder encore les choses et cela me contrarie. J'espère que mon message sera entendu.

Le sénateur Meighen : Nous pourrions discuter encore longtemps mais je pense qu'une chose est bien comprise — et personne ne le niera — c'est qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi parfait. Toutefois, un minimum de réglementation ne vaut-il pas mieux que l'absence de réglementation? Nous devons tous prendre une décision de ce point de vue-là.

Le président : J'espère que nous pourrions le faire d'ici jeudi en huit et, si possible, consacré une demi-heure à cette question que l'on ajouterait au temps réservé à l'étude de la Loi sur les banques.

This committee is under time constraints. We are required to conduct a five-year review of a major piece of legislation, the Bank Act. We had hoped that the government would give it to us sooner, but it did not. We are stuck with it and therefore have a time constraint because we must deal with it by the end of the month.

I would like to work our schedule out to get an extra half an hour or an hour to do exactly what Senators Massicotte, Meighen and Angus have suggested, and that is, let us have an open debate amongst ourselves and come up with something that is in the best interests of this committee and the country.

I am not trying to hold up this bill, but I think serious questions have been raised. I was very unhappy with the fact that the provinces, who have a major stake in this legislation, did not come forward to help us with it.

Senator Meighen: Let the record so show.

The Chairman: Yes. Having said that, we have received some letters. We have letters from the Province of Nova Scotia and the Province of Ontario. Three provinces have already put legislation in place. We must look at all of this information and come back, hopefully with an open mind about how we deal with this bill. It is a difficult issue.

The thing that bothers me the most — and Senator Angus should understand this — is exactly what Senator Massicotte said. I do not like the idea of vacating federal powers and ending up with a patchwork of interests across the country. I would like to be satisfied that there is a common equality, and that is the difficulty.

Senator Angus: When will this occur?

The Chairman: I hope to make time between now and next Thursday, either at the tag end of our hearings a week Thursday, or maybe we can get an extra half an hour before either next Tuesday or Wednesday. We will all be here next week. I will try to make time for us to have a preliminary discussion and then a half an hour discussion. Then we can move to clause-by-clause consideration. I am not trying to hold up this bill. I agree that this is a pressing issue.

Senator Angus: The deadline that we have for Bill C-37 to receive Royal Assent is April 24. We are out of here next Friday for two more weeks, which leaves us only two hearing days to deal with all of that plus this bill. I have a big problem with that.

We can debate this until we are blue in the face. We have had all kinds of time. No one has come forward. Let the record show that the concerned provinces already have legislation in place. Saskatchewan sent us a copy of their bill over the weekend. Manitoba and Nova Scotia have theirs; British Columbia is ready

Le temps du comité est très serré. Nous devons procéder à la révision quinquennale d'une loi majeure, la Loi sur les banques. On avait espéré que le gouvernement nous en saisirait plus tôt, mais cela n'a pas été le cas. Nous sommes forcés de nous atteler à la tâche mais le temps est court car nous devons avoir fini d'ici la fin du mois.

Je souhaiterais que nous prévoyons un emploi du temps tel qu'une demi-heure supplémentaire ou une heure supplémentaire soit réservée pour faire exactement ce que les sénateurs Massicotte, Meighen et Angus ont proposé, à savoir, tenir un débat nourri entre nous et aboutir à une conclusion qui soit dans le meilleur intérêt du comité et du pays.

Je n'essaie pas de retarder l'adoption de ce projet de loi, mais je pense que des questions graves ont été soulevées. J'ai été très troublé en constatant que les provinces, qui ont un enjeu majeur dans ce projet de loi, n'aient pas voulu venir nous aider.

Le sénateur Meighen : Qu'on se le dise.

Le président : En effet. Cela dit, nous avons reçu des lettres. J'en ai une de la province de la Nouvelle-Écosse et de la province de l'Ontario. Trois provinces ont déjà légiféré en la matière. Nous devons nous pencher sur tous ces renseignements et garder, je l'espère, l'esprit ouvert quant à la façon dont nous traiterons ce projet de loi. Le problème est ardu.

Ce qui me trouble le plus — et sénateur Angus devrez le comprendre — va dans le sens de ce qu'a dit le sénateur Massicotte. Je n'aime pas l'idée que le fédéral renonce à certains pouvoirs et qu'on aboutisse à une disparité d'intérêts d'un bout à l'autre du pays. Je voudrais m'assurer que tous sont traités également, et c'est là la difficulté.

Le sénateur Angus : Et quand procéderons-nous?

Le président : J'espère pouvoir trouver le temps d'ici jeudi en huit, soit à la fin de notre séance de jeudi ou encore j'espère trouver une demi-heure ou une heure, mardi ou mercredi prochain. Nous siégeons la semaine prochaine. Je vais essayer de trouver le temps de procéder à des discussions préliminaires et ensuite il y aura une discussion d'une demi-heure ou une heure. Nous pourrions alors passer à l'étude article par article. Je n'essaie pas ici de retarder l'adoption de ce projet de loi. Je reconnais qu'il s'agit d'une question urgente.

Le sénateur Angus : La date butoir pour que le projet de loi C-37 reçoive la sanction royale, est le 24 avril. Vendredi prochain, commencerons deux semaines de relâche ce qui ne nous laisse que deux jours d'audiences pour finir ce travail et ce projet de loi-ci. J'y vois un grave inconvénient.

Nous pouvons débattre de cette question ad vitam. Nous avons eu amplement le temps de le faire. Aucun témoin ne s'est présenté. Il faut bien dire que les provinces concernées ont déjà légiféré en la matière. La Saskatchewan nous a envoyé copie de son projet de loi ce week-end. Le Manitoba et la Nouvelle-Écosse ont déjà des

to go. There is a lot of hoey going on here. We have some responsibility. I do not want to jam bills through, like we used to say before the new government came to power, but I also want to do the responsible thing, period.

The committee adjourned.

mesures législatives. La Colombie-Britannique est prête à légiférer. Et il y a beaucoup de tergiversations ici. Nous avons des responsabilités. Je ne veux pas que l'on adopte des projets de loi en catastrophe, ce dont on se plaignait avant que le nouveau gouvernement prenne le pouvoir, mais je veux également agir de façon responsable. C'est tout.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Financial Consumer Agency of Canada:

Bruno Lévesque, Acting Director, Consumer Education and Public
Affairs Branch;

John Rossi, Director.

Competition Bureau Canada:

Colette Downie, Acting Deputy Commissioner;

David McAllister, Senior Advisor.

Ombudsman for Banking Services and Investments:

David Agnew.

Consumers' Association of Canada:

Bruce Cran, President;

Mel Fruitman, Vice-President.

TÉMOINS

Agence de la consommation en matière financière du Canada :

Bruno Lévesque, directeur intérimaire, Direction de l'éducation des
consommateurs et des affaires publiques;

John Rossi, directeur.

Bureau de la concurrence Canada :

Colette Downie, sous-commissaire intérimaire;

David McAllister, conseiller principal.

Ombudsman des services bancaires et d'investissement :

David Agnew.

Association des consommateurs du Canada :

Bruce Cran, président;

Mel Fruitman, vice-président.