

Projet de loi S-4, Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et inconduites connexes)

Mémoire de l'ABC présenté au Comité permanent sur les affaires juridiques et constitutionnelles

Le 3 juin 2009

Introduction

L'Association des banquiers canadiens (ABC), au nom de ses 50 banques membres, fait bon accueil à la décision du gouvernement de s'attaquer au problème du vol d'identité et aux activités criminelles qui lui sont associées, en modifiant le *Code criminel*. Il s'agit d'un enjeu que l'ABC fait valoir de longue date pour assurer la protection des Canadiens. Nous apprécions cette occasion de fournir nos commentaires au Comité permanent du Sénat sur les affaires juridiques et constitutionnelles, dans le cadre de son examen du projet de loi S-4, *Loi modifiant le Code criminel (vol d'identité et infractions connexes)*.

Nous sommes heureux d'exprimer notre solide soutien au projet de loi S-4, et nous espérons qu'il sera adopté au plus tôt. Nous félicitons le gouvernement d'avoir déposé un projet de loi qui apportera au *Code criminel* les modifications nécessaires pour combattre le vol d'identité et, en particulier, créera une nouvelle infraction dans le cas du vol d'identité et traitera des infractions connexes, telles que la possession illégale et le trafic de « renseignements identificateurs ». Par ailleurs, nous suggérons certaines modifications techniques spécifiques qui, croyons-nous, permettront de clarifier le projet de loi et d'accroître son efficacité.

Commentaires généraux

En tant qu'entreprises traitant les renseignements personnels et les comptes financiers de millions de consommateurs canadiens, les banques prennent extrêmement au sérieux leur rôle dans la lutte contre le vol d'identité. Par exemple, le secteur bancaire canadien dépense plus de 100 millions de dollars par année pour prévenir, déceler et dissuader la fraude et les autres crimes contre les banques, y compris l'activité criminelle découlant du vol d'identité, en plus de rembourser les clients victimes des nombreuses fraudes financières.

Depuis plusieurs années, le secteur bancaire soutient activement les efforts du gouvernement et des organismes d'application de la loi visant à réduire l'incidence du vol d'identité. Quoique l'activité criminelle découlant de l'usurpation et de l'utilisation de l'identité d'une personne sans son consentement ne soit pas nouvelle, le vol d'identité est récemment apparu comme un problème très grave pour les particuliers, qui en sont la principale cible, ainsi que pour les entreprises, le gouvernement et les organismes d'application de la loi. Le vol d'identité est une activité criminelle qui entraîne de vastes préjudices, allant du traumatisme émotif à une énorme perte financière pour les particuliers et les entreprises. En effet, selon le Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale, le vol d'identité coûte à l'économie canadienne environ 2,5 milliards de dollars par année. Un certain nombre de raisons expliquent la recrudescence du vol d'identité ces dernières années.

Premièrement, la rapidité des progrès technologiques en information et en technologie de la reproduction fait en sorte qu'il est devenu relativement simple de voler des identités et de produire de fausses pièces d'identité de haute qualité. C'est pourquoi nous faisons valoir depuis plusieurs années que le problème du vol d'identité doit être contré à sa source : l'acquisition et l'utilisation abusives de pièces d'identité. Toutefois, au Canada, les tribunaux (en particulier la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Stewart*) ont déterminé que, dans le cas d'une violation unique de la confidentialité de renseignements personnels, il y a absence des éléments requis établissant qu'il s'agit bien d'un vol ou d'une fraude.

Deuxièmement, la portée et l'efficacité limitées des lois actuelles constituent une raison clé expliquant pourquoi le vol d'identité a tellement augmenté ces dernières années. Bien que le *Code criminel* et la *Loi sur la défense nationale* prévoient certaines infractions, ce qui aide à contrer certains aspects du vol d'identité (ou plus exactement, la « fraude à l'identité » qui découle du vol d'identité), il n'existe aucune série complète de dispositions législatives fournissant des outils adéquats pour enrayer le problème spécifique de la supercherie (et des infractions connexes) qui est au cœur du vol d'identité.

En effet, l'approche adoptée pour combattre le vol d'identité au Canada s'est construite en plusieurs étapes et est en grande partie antérieure aux technologies du 21^e siècle dont disposent actuellement les criminels. Par exemple, l'article 371 du *Code criminel* prévoit qu'est coupable d'un acte criminel quiconque envoie avec l'intention de frauder « un télégramme, un câblogramme ou un message radiophonique », mais il ne fait aucune référence aux courriels. Pourtant, c'est en 2006 que la Western Union a envoyé son dernier télégramme au Canada. Bien que celle-ci ait depuis longtemps adopté de nouvelles technologies et abandonné ses services de télégramme et de messagerie commerciale, le *Code criminel* n'a pas emboîté le pas. Par comparaison, aux États-Unis, des lois spécifiques, ciblant directement cette forme d'activité criminelle, sont maintenant en vigueur aux paliers étatique et fédéral.

Même lorsque la Couronne essaie d'utiliser les dispositions existantes du *Code criminel* contre les activités de « vol d'identité », cela signifie invariablement que cette tentative sera ardue. En particulier, soulignons qu'aucune des dispositions législatives existantes ne permet de contrer efficacement les actions suivantes :

- la possession d'une pièce d'identité appartenant à une autre personne;
- la possession des renseignements personnels d'une autre personne; ou
- la fabrication ou la possession de pièces d'identité inédites.

Pour combattre efficacement le vol d'identité, le Canada a besoin d'une approche stratégique et globale face à ce problème, en collaboration avec les organismes d'application de la loi, le gouvernement, les institutions financières, les autres entreprises et le grand public. Des changements législatifs, qui fourniront aux différents acteurs les outils dont ils ont besoin pour faire échec au vol d'identité, sont essentiels à une telle approche.

Nous endossons l'approche proposée dans le projet de loi, à savoir que la portée des nouvelles mesures sera axée sur les infractions où une personne a l'intention d'utiliser des renseignements identificateurs pour prétendre être la personne que ces renseignements identifient ou avoir certains attributs de celle-ci.

À notre avis, le projet de loi S-4 répond à la nécessité de nouvelles mesures législatives visant à combler ces lacunes des lois actuelles. C'est pourquoi nous endossons fermement ce projet de loi et son adoption rapide.

Commentaires spécifiques

Comme nous l'avons souligné, le secteur bancaire canadien appuie le projet de loi S-4 et encourage les parlementaires à l'adopter rapidement. Cependant, nous croyons que certaines de ses dispositions pourraient être modifiées afin d'en améliorer la clarté et l'efficacité. Les détails des modifications que nous proposons, lesquelles sont surtout de nature technique, figurent ci-après.

Définition de « carte de crédit » et infractions proposées

Article 4 modifiant le paragraphe 342(3) et article 5 modifiant le paragraphe 342.01

Enjeu

Le projet de loi S-4 propose plusieurs nouvelles mesures à ajouter au *Code criminel* afin de tenir compte de certains problèmes, comme « l'utilisation non autorisée de données relatives à une carte de crédit ».

Le secteur bancaire est d'avis que le libellé des modifications proposées est trop restrictif et que, par conséquent, il n'englobe pas tous les modes de paiement actuels ou futurs pouvant être menacés par une activité criminelle. Nous croyons qu'il est important de s'assurer que le projet de loi S-4 offre la souplesse voulue pour contrer les types d'activité criminelle qui émergeront au fur et à mesure que les modes de paiement évolueront. Façonnée par la nouvelle technologie, la progression du secteur des services financiers donnera lieu à une évolution correspondante de l'activité criminelle financière.

L'activité criminelle découlant de l'utilisation de fausses cartes de crédit ou de débit et les pertes imputables aux cartes de crédit perdues ou volées ne représentent qu'une partie des fraudes découlant du vol d'identité. En effet, l'écrémage des cartes de débit et la saisie des « numéros d'identification personnels » (NIP), qui se traduisent par la création et l'utilisation de cartes de débit frauduleuses, occasionnent aux institutions financières canadiennes un risque de réputation et de perte plus élevé que la falsification des cartes de crédit. De plus, la technologie est en changement. Dans le cas des nouvelles cartes de crédit et de débit, le paiement est activé par une micropuce intégrée, et les paiements par carte de crédit s'effectuent au moyen d'un NIP, plutôt que d'une signature. Bien qu'il s'agisse d'un accroissement de la sécurité pour les consommateurs, il faut s'attendre à ce que les éléments criminels s'efforcent de déterminer comment voler les identités et commettre une fraude dans ce nouvel environnement. En plus de la fraude par carte, il faut s'attendre à ce que l'élément criminel augmente aussi ses efforts pour s'attaquer à d'autres types de fraude, dont la fraude hypothécaire et la fraude liée aux titres fonciers.

Par conséquent, nous croyons que les mesures législatives applicables au vol d'identité ne devraient pas se limiter qu'à combattre les méthodes actuellement utilisées pour voler l'identité d'un particulier, et qui donnent lieu à des crimes comme la fraude par carte de crédit, mais devraient aussi viser tous les types pertinents de vol d'identité et avoir la souplesse voulue pour englober les méthodes futures.

L'article 321 du *Code criminel* prévoit une définition de « carte de crédit », laquelle est ainsi rédigée :

« carte de crédit » Désigne notamment les cartes, plaquettes ou coupons délivrés afin :

- a) soit de procurer à crédit, sur présentation, des fonds, des marchandises, des services ou toute autre chose de valeur;
- b) soit de permettre l'accès, par un guichet automatique, un terminal d'un système décentralisé ou un autre service bancaire automatique, aux différents services qu'offrent ces appareils.

À l'évidence, cette définition de « carte de crédit » prévue dans le *Code criminel* est beaucoup plus large que la définition traditionnelle de ce terme. Néanmoins, nous croyons que, même si la vaste définition de « carte de crédit » du *Code criminel* couvre les cartes de crédit et de débit traditionnelles, il se peut qu'elle n'englobe pas tous les modes de paiement possibles, tels que le paiement sans contact par téléphone, ou les comptes bancaires ou de paiement accessibles par Internet au moyen d'un ordinateur personnel ou d'un autre appareil, qui deviendront la cible des groupes criminels.

Recommandation

Nous recommandons que le terme « carte de crédit », comme le définit l'article 321 du *Code criminel*, soit remplacé par le terme « mode de paiement », lequel serait ainsi défini :

« mode de paiement » Désigne notamment les cartes, plaquettes, coupons ou autres dispositifs, délivrés, activés ou distribués afin :

a) sur présentation,

- i. d'obtenir, à crédit, des fonds, des marchandises, des services ou toute autre chose de valeur;
- ii. d'obtenir, à paiement, des biens, des services ou toute autre chose de valeur; ou
- iii. de virer des fonds à une tierce partie; ou

b) de permettre l'accès, par un guichet automatique, un terminal d'un système décentralisé ou un autre service bancaire automatique, aux différents services qu'offrent ces appareils.

Des modifications correspondantes seraient apportées aux articles 4 et 5 du projet de loi afin de remplacer « carte de crédit » par « mode de paiement » aux paragraphes 342(3) et 342.01.

Dédommagement

Article 11 modifiant l'alinéa 738(1)d)

Enjeu

Nous sommes heureux de constater que l'article 11 du projet de loi modifie le paragraphe 738(1) du *Code criminel* afin de permettre à un tribunal d'ordonner un dédommagement. Nous croyons qu'il s'agit d'un ajout législatif nécessaire. Toutefois, nous pensons que cette disposition doit clairement indiquer que les parties innocentes, comme les banques et les détaillants, qui sont aux prises avec une manœuvre frauduleuse de vol d'identité, ne peuvent pas faire l'objet d'une ordonnance de dédommagement. Cette clarification est particulièrement importante dans l'optique des préoccupations dont nous discutons plus à fond ci-après quant à l'absence d'une définition du concept d'insouciance dans le projet de loi. Essentiellement, puisque cette notion n'est pas définie, il peut y avoir un risque que, lorsqu'un vol d'identité se produit, d'innocentes parties (comme les institutions financières) soient poursuivies à des fins de dédommagement par des personnes alléguant que tout vol de renseignements personnels constitue la preuve d'une « insouciance » non définie de la part de l'institution, même lorsque celle-ci a pris des mesures appropriées pour protéger les renseignements personnels qu'elle détient.

De plus, si la victime d'un vol d'identité fait face à des coûts évidents qui méritent un dédommagement, les institutions financières et les autres entreprises peuvent enregistrer des pertes découlant d'une fraude causée par un vol d'identité, subir des coûts liés à l'enquête et à la détection de la fraude et engager des dépenses pour informer et traiter avec les victimes d'un vol d'identité.

Recommandations

L'alinéa 738(1)d) du *Code criminel*, proposé dans le projet de loi, relativement à un vol d'identité et à une fraude à l'identité visés aux articles 402.2 et 403, devrait spécifiquement prévoir l'octroi d'une ordonnance de dédommagement aux sociétés et aux organisations.

La modification suggérée à l'alinéa 738(1)d) proposé est ainsi rédigée :

Le paragraphe 738(1) de la Loi est modifié par le retrait du mot « et » à la fin de l'alinéa b), le retrait du mot « et » à la fin de l'alinéa c) et l'ajout de ce qui suit après l'alinéa c) :

d) dans le cas de la perpétration d'une infraction visée aux articles 402.2 et 403, de verser à la personne qui, du fait de l'infraction, a engagé des dépenses raisonnables liées au rétablissement de son identité – notamment pour corriger son dossier et sa cote de crédit et remplacer ses pièces d'identité – des dommages-intérêts non supérieurs à ces dépenses si ces dommages peuvent être facilement déterminés.

De plus, l'article 11 n'indique pas clairement si la liste des dépenses qu'il énonce est exhaustive.

Sollicitation de renseignements personnels pour commettre un vol d'identité

Le projet de loi ne semble pas couvrir la sollicitation de renseignements personnels en vue de commettre un vol d'identité – par exemple, lorsque des fraudeurs demandent à des particuliers d'obtenir des renseignements personnels et leur offrent de l'argent en contrepartie de la vente de ces derniers. À l'heure actuelle, il semble qu'aucun moyen ne soit prévu pour contrer ce type d'activité dans le *Code criminel* ou dans les dispositions proposées par le projet de loi S-4. Il se peut toutefois que le gouvernement ait l'intention de déposer un projet de loi distinct relativement à ce problème.

Perpétration d'une infraction par « insouciance »

Enjeu

L'article 10 du projet de loi ajoute de nouvelles dispositions au *Code criminel*, dont le paragraphe 402.2(2), lequel est ainsi rédigé :

« Commet une infraction **quiconque** transmet, rend accessible, distribue, vend ou offre en vente, ou a en sa possession à une telle fin, des renseignements identificateurs sur une autre personne sachant qu'ils seront utilisés pour commettre un acte criminel dont l'un des éléments constitutifs est la fraude, la supercherie ou le mensonge ou ne se souciant pas de **savoir** si tel sera le cas ». (C'est nous qui soulignons.)

L'article 2 du *Code criminel* définit le terme « quiconque » comme comprenant les « organisations », et définit le terme « organisation » comme incluant à la fois une société et une compagnie.

La notion d'insouciance est utilisée ailleurs dans le *Code criminel* en ce qui a trait à d'autres infractions, mais, en général, le concept selon lequel un comportement « insouciant » peut donner lieu à une infraction criminelle se limite à des situations très particulières, mettant en cause la pensée ou l'action d'une personne [par ex., voir les articles 433 (incendie criminel) et 233 (meurtre)], par opposition à « l'esprit » d'une organisation. Le *Code criminel* ne comporte aucune définition du terme « insouciance », de sorte que la norme qui s'appliquera aux infractions par « insouciance » que crée le projet de loi S-4 n'est pas claire et, compte tenu du libellé du paragraphe 402.2(2) proposé, soulève des enjeux pour nos banques membres.

La plupart des interprétations judiciaires du concept d'insouciance ont été appliquées aux actions de particuliers. Il n'est pas clair que ces définitions judiciaires antérieures seront appliquées, ou qu'elles sont même appropriées, à une infraction visée par le paragraphe 402.2(2) proposé, puisque les situations où l'insouciance peut donner lieu à la perpétration d'une infraction actuellement prévue par le *Code criminel* sont très différentes de celles envisagées par le projet de loi S-4.

On peut soutenir que la plupart des organisations au Canada transmettent, rendent accessibles ou distribuent certaines formes de renseignements identificateurs. Au moment d'interpréter le paragraphe 402.2(2) proposé, les tribunaux pourraient décider que, lorsqu'une entreprise n'utilise pas un logiciel spécifique pour assurer la sécurité des données personnelles des clients, elle agit « sans se soucier des conséquences ». Ainsi, une banque (ou une autre entreprise) qui utilise ce qu'elle estime être un système de sécurité éprouvé et approprié pourrait être accusée d'insouciance, si une tierce partie démontre qu'un autre logiciel de sécurité des données aurait dû être utilisé.

Enfin, le projet de loi n'indique pas clairement quelles mesures un détaillant ou une agence d'évaluation du crédit devra prendre pour vérifier l'identité d'une personne afin de s'assurer de ne pas agir de façon insouciant. Par exemple, si un particulier téléphonait à un détaillant et lui fournissait un numéro d'assurance sociale et un nom valides, mais une fausse adresse, dans le but d'obtenir une carte de crédit de ce magasin, et si cette information était ensuite envoyée à une agence d'évaluation du crédit, le détaillant ou l'agence d'évaluation du crédit serait-il tenu responsable d'avoir agi de façon insouciant, en vertu du projet de loi, si la carte de crédit était émise?

Recommandations

Le concept d'insouciance ne devrait pas servir à mesurer la perpétration d'une infraction criminelle par une organisation. Nous recommandons ce qui suit :

- Retirer le concept de comportement insouciant en tant qu'une des mesures de la perpétration d'une infraction visée au paragraphe 402.2(2) ou le restreindre aux actions des particuliers.
- Si le concept d'insouciance devait être inclus comme mesure d'une infraction visée au paragraphe 402.2(2), la norme devrait être définie, de sorte que les organisations comprennent quelles précautions elles devraient prendre pour s'assurer de respecter la norme requise.

Conclusion

Bien que nous ayons soulevé certaines questions techniques dans le présent mémoire, nous souhaitons souligner de nouveau notre solide appui au projet de loi S-4. L'adoption de ce dernier sera très bénéfique aux consommateurs et aux entreprises, et améliorera grandement les outils à la disposition des forces de l'ordre pour combattre le vol d'identité.