

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20231108

Dossier : T-1662-21

Référence : 2023 CF 1493

Ottawa (Ontario), le 8 novembre 2023

En présence de la juge en chef adjointe Gagné

ENTRE :

ARI BEN MENASHE

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

et

BANQUE ROYALE DU CANADA

Mise en cause

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Survol

[1] Depuis plus de dix ans, M. Ari Ben Menashe se voit refuser l'accès à des services bancaires de base par la majorité des banques à charte canadienne, la dernière en liste étant la mise en cause Banque Royale du Canada [**RBC**].

[2] Après s'être adressé sans succès aux tribunaux de droit commun du Québec afin d'obtenir réparation, M. Ben Menashe demande maintenant à cette Cour d'ordonner à *l'Agence de la consommation en matière financière du Canada* [**Agence**] de faire enquête sur les agissements de la RBC et d'appliquer les sanctions et ordonnances appropriées, en application des articles 627.17(1), 627.18, 627.19, 980 et 989(3) de la *Loi sur les banques*, LC 1991, c 46, ainsi que des paragraphes 3(2), 5(1) et 19(1) de la *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada*, LC 2001, c 9 [**Loi sur l'Agence**]. Il demande l'émission d'un bref de *mandamus* contre l'Agence, aux termes des articles 18 et 44 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LCR 1985, c F-7, et il demande à la Cour de se prononcer sur son droit d'avoir accès à des services bancaires de base et d'ordonner à la RBC de lui offrir ces services.

[3] Puisque le demandeur ne rencontre pas les critères pour l'émission d'un *mandamus* contre l'Agence, et puisque cette Cour n'a pas la compétence pour lui octroyer les autres remèdes recherchés, sa demande sera rejetée.

II. Faits

[4] En septembre 2011, la Banque canadienne impériale de commerce [**CIBC**] met fin aux services bancaires auxquels le demandeur a accès, en lui remettant un préavis de 60 jours; elle invoque comme motif de résiliation le risque qu'il représente pour la réputation de la CIBC.

[5] Dans son ordonnance rejetant la demande de radiation de l'Avis de demande présentée par le Procureur général du Canada [**PGC**], mon collègue le juge Peter Pamel résume ainsi les

litiges ayant opposé M. Ben Menashe aux diverses banques au cours des années qui ont suivi

(*Menashe c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 178, au para 3) :

- Le 7 novembre 2011, M. Ben Menashe a déposé devant la Cour supérieure du Québec des demandes d'ordonnance de sauvegarde, d'injonction interlocutoire et d'injonction permanente à l'encontre de la Banque Canadienne Impériale de Commerce [CIBC] afin de la forcer de continuer à faire des affaires avec lui. L'ordonnance de sauvegarde lui a été refusée et M. Ben Menashe s'est désisté de son recours par la suite (dossier 500-17-068752-115).
- Le 10 août 2018, M. Ben Menashe a déposé devant la Cour du Québec un recours en dommages à l'encontre de la Banque Amex du Canada pour avoir annulé sans motif et sans préavis sa carte de paiement (dossier 500-22-249233-183). Le juge Martin Bergeron a rejeté cette demande le 21 avril 2021 (*Ben Menashe c Amex Bank of Canada*, 2021 QCCQ 3586).
- Le 30 janvier 2019, M. Ben Menashe a déposé une demande introductive d'instance devant la Cour supérieure du Québec à l'encontre du ministère demandant une ordonnance qui obligerait l'Agence à faire enquête sur les institutions financières mises en cause (Banque de Montréal, RBC et CIBC) et à leur appliquer les sanctions et ordonnances appropriées, ainsi qu'à mettre en place un système de contrôle des décisions des institutions financières. M. Ben Menashe s'est désisté de ce recours en avril 2019 (dossier 500-17-106460-192).

[6] M. Ben Menashe allègue s'être adressé à toutes les institutions financières majeures du Québec au cours de cette période et toutes lui ont refusé l'accès à un compte bancaire, à une carte bancaire, à une carte de crédit ou à tout autre service bancaire.

[7] En ce qui concerne la RBC, le demandeur fait plusieurs démarches à l'interne avant de s'adresser à l'Agence :

- En octobre 2020, il se rend à la succursale de la RBC située au 1, Place Ville-Marie, à Montréal afin d'ouvrir un compte bancaire ordinaire, ce qui lui est refusé;
- Quelques jours plus tard, il transmet une lettre au service à la clientèle de la RBC, demandant qu'on lui explique ce refus;
- En mars 2021, la RBC répond à la lettre et indique simplement qu'elle n'est pas en mesure d'accéder à la demande de M. Ben Menashe;
- Toujours en mars 2021, le demandeur transmet une lettre au bureau de l'Ombudsman de la RBC demandant à nouveau qu'on lui explique le refus de lui ouvrir un compte bancaire;
- En avril 2021, l'Ombudsman de la RBC lui répond que les questions relatives aux politiques de la banque sont à l'extérieur de son mandat et que l'Ombudsman ne peut forcer la banque à maintenir une relation avec un client.

[8] Le demandeur s'adresse ensuite à l'organisme externe de traitement des plaintes à l'égard des institutions financières, *l'ADR Chambers — Bureau des Services Bancaires* [ADR] :

- En juin 2021, il lui transmet une lettre demandant l'aide de l'ADR dans le litige qui l'oppose à la RBC;
- En juillet 2021, l'ADR lui répond que son mandat ne lui permet pas d'enquêter sur des affaires relevant des politiques de gestion de risques des institutions financières ou de leurs décisions commerciales. Il précise que la décision de ne pas ouvrir un compte bancaire relève de la discrétion de la banque et qu'il ne peut forcer une banque à faire affaires avec un client.

[9] C'est suite à ce nouveau refus que le demandeur s'adresse à l'Agence (lettre du 16 août 2021) et au Ministère des Finances (lettre du 12 octobre 2021) afin qu'ils interviennent et l'aident à régler son litige avec la RBC.

[10] Le 18 octobre 2021, l'Agence répond au demandeur. Elle explique qu'elle n'a pas pour mandat de s'impliquer dans la résolution de différends individuels entre les banques et les consommateurs, et qu'elle n'a pas le pouvoir d'accorder les remèdes recherchés. Elle ajoute que toutes les banques ont l'obligation d'avoir un processus de gestion interne des plaintes de clients et réfère le demandeur à celui mis en place par la RBC.

[11] Le demandeur plaide qu'il tourne en rond et qu'il a épuisé les recours mis à sa disposition, d'où sa demande de *mandamus*.

[12] En juin 2022, certaines des dispositions législatives et réglementaires sur lesquelles la demande du demandeur était initialement fondée sont modifiées. Le *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, DORS/2003-184 est abrogé et certaines de ses dispositions sont intégrées par amendements à la *Loi sur les banques*.

[13] Les parties conviennent toutefois que les modifications en cause ne constituent qu'une refonte du droit antérieur et qu'elles n'ont pas d'impact sur le présent litige. Les parties ont produit des mémoires des faits et du droit amendés et la demande sera tranchée sur la base de l'avis de demande remodifié du demandeur et des plus récentes observations des parties.

III. Questions en litige

[14] La seule question qui se pose en l'instance est celle de savoir si la demande du demandeur répond aux critères cumulatifs pour l'émission d'un *mandamus*, à savoir :

- (1) il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public;

- (2) l'obligation doit exister envers le requérant;
- (3) il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation;
- (4) lorsque l'obligation dont on demande l'exécution forcée est discrétionnaire, des principes additionnels s'appliquent :
 - a) le décideur qui exerce un pouvoir discrétionnaire ne doit pas agir d'une manière qui puisse être qualifiée d'« injuste », d'« oppressive » ou qui dénote une « irrégularité flagrante » ou de la « mauvaise foi »;
 - b) un *mandamus* ne peut être accordé si le pouvoir discrétionnaire du décideur est « illimité », « absolu » ou « facultatif »;
 - c) le décideur qui exerce un pouvoir discrétionnaire « limité » doit agir en se fondant sur des considérations « pertinentes » par opposition à des considérations « non pertinentes »;
 - d) un *mandamus* ne peut être accordé pour orienter l'exercice d'un « pouvoir discrétionnaire limité » dans un sens donné;
 - e) un *mandamus* ne peut être accordé que lorsque le pouvoir discrétionnaire du décideur est « épuisé », c'est-à-dire que le requérant a un droit acquis à l'exécution de l'obligation.
- (5) le requérant n'a aucun autre recours;
- (6) l'ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique;
- (7) le tribunal estime que rien n'empêche d'obtenir le redressement demandé;
- (8) compte tenu de la balance des inconvénients, une ordonnance de *mandamus* devrait être rendue.

(*Canada (Santé) c The Winning Combination Inc*, 2017 CAF 101, autorisation de pourvoi à la CSC refusée, 37697 (12 avril 2018); *Lukács c Canada (Office des transports)*, 2016 CAF 202, para 29; *Apotex Inc c Canada (Procureur général)*, 1993 CanLII 3004 (CAF), [1994] 1 CF 742, conf par 1994 CanLII 47 (CSC), [1994] 3 SCR 1100)

IV. Analyse

[15] L'Agence est un organisme fédéral constitué en vertu du paragraphe 3(1) de la *Loi sur l'Agence* et placé sous l'autorité et la responsabilité du ministre des Finances. Son paragraphe 3(2) prévoit qu'elle a pour mission :

- a) de superviser les institutions financières et les organismes externes de traitement des plaintes pour s'assurer qu'ils se conforment aux dispositions visant les consommateurs qui leur sont applicables, ainsi qu'à toutes conditions imposées par le ministre ou tous engagements exigés de sa part en vertu d'une loi mentionnée à l'annexe 1 relativement à la protection des clients des institutions financières ou à toutes instructions données par celui-ci en vertu de la présente loi;
- b) de s'efforcer de protéger les droits et intérêts des consommateurs de produits et services financiers et du public, en tenant compte du besoin des institutions financières de gérer efficacement leurs opérations commerciales;
- c) d'inciter les institutions financières à se doter de politiques et de procédures pour mettre en œuvre les dispositions, conditions, engagements et instructions visés à l'alinéa a) et les codes de conduite volontaires adoptés par elles en vue de protéger les droits et les intérêts de leurs clients, ainsi que les engagements publics pris par elles en vue de protéger ces intérêts, et de surveiller la mise en œuvre de ces codes et engagements publics;
 - c.1) d'inciter les organismes externes de traitement des plaintes à se doter de politiques et de procédures pour mettre en œuvre les dispositions, conditions, engagements et instructions visés à l'alinéa a);
 - c.2) de surveiller et d'évaluer les tendances et questions qui se dessinent et qui peuvent influencer les consommateurs de produits et services financiers et de rendre publics des renseignements à l'égard de celles-ci;
- d) de renforcer la littératie financière des Canadiens et de sensibiliser les consommateurs en ce qui a trait aux obligations des institutions financières et des organismes externes de traitement des plaintes découlant des dispositions visant les consommateurs

qui leur sont applicables et à toute question liée à la protection des consommateurs de produits et services financiers;

e) de favoriser, en collaboration avec les ministères, sociétés mandataires ou organismes fédéraux ou provinciaux, les institutions financières et les organisations de consommateurs ou autres, la compréhension des services financiers et les questions qui s'y rapportent.

[16] L'Agence est donc un organisme de réglementation et de surveillance des activités des institutions financières. Son rôle est notamment de favoriser le respect par les institutions financières sous réglementation fédérale de leurs obligations en matière de pratiques commerciales, ce qui inclut leurs obligations relatives au traitement des plaintes des consommateurs. Donc, bien qu'elle puisse recevoir des plaintes des consommateurs pour non-respect des obligations qui leur sont imposées par la *Loi sur les banques*, il ne s'agit là que d'une source d'information parmi plusieurs autres qui lui permettent de s'acquitter de son devoir de surveillance. Et ces plaintes ne peuvent mener qu'à l'imposition de pénalités, et non à la résolution de litiges de nature civile entre les banques et les particuliers (voir par exemple pour la distinction *Banque de Montréal c Marcotte*, 2014 CSC 55, au para 82).

[17] La *Loi sur l'Agence* confère à l'Agence un certain nombre de pouvoirs et lui impose certaines obligations.

[18] L'Agence a le devoir d'imposer aux institutions financières et aux organismes externes de traitement des plaintes une cotisation annuelle qui vise à financer les dépenses engagées dans le cadre de l'application de la loi, laquelle cotisation constitue une créance de la Couronne et peut être recouvrée devant tout tribunal compétent (paragraphe 18(6) de la *Loi sur l'Agence*).

[19] En vertu des articles 19 et suivants de la *Loi sur l'Agence*, l'Agence peut imposer des pénalités (un maximum de 1 000 000 \$ si l'auteur est une personne physique et de 10 000 000 \$ si l'auteur est une institution financière) qui visent notamment à favoriser le respect des dispositions visant les consommateurs se trouvant dans la *Loi sur les Banques* et autres lois énumérées en annexe de la *Loi sur l'Agence* (article 2 et 21.1 de la *Loi sur l'Agence*). La décision d'imposer une pénalité peut faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale (paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'Agence*).

[20] À noter que la *Loi sur l'Agence* ne définit pas le terme « tribunal compétent » mais puisque le législateur le précise lorsque la compétence est octroyée à cette Cour, il semble évident qu'en l'absence d'une telle mention, la compétence est celle des Cours de droit commun des provinces.

[21] L'Agence a également pour mandat de faire enquête, notamment sur les questions liées à l'application des dispositions visant les consommateurs, et d'en rendre compte au ministre (paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'Agence*).

[22] Finalement, le ministre dépose annuellement devant chaque chambre du Parlement un rapport faisant état des activités de l'Agence ainsi que de ses conclusions d'ordre général en ce qui a trait notamment au respect par les institutions financières et l'organisme externe de traitement des plaintes des dispositions visant les consommateurs qui leur sont applicables.

[23] En d'autres termes, lorsque l'Agence collige des renseignements en provenance des plaintes de consommateurs, elle ne les collige pas ou ne les utilise pas afin de répondre à des plaintes individuelles ou afin de s'engager dans le traitement ou la résolution de plaintes individuelles de consommateurs à l'encontre des institutions financières.

[24] Elle utilise plutôt ces renseignements pour prendre toutes les mesures à sa disposition pour s'assurer de la conformité des activités des institutions financières sous réglementation fédérale aux obligations en matière de pratiques commerciales auxquelles elles sont assujetties aux termes de dispositions législatives et réglementaires, de codes de conduite et d'engagements publics.

[25] Or, la *Loi sur les banques* confie plutôt aux institutions financières la responsabilité de traiter et de résoudre les plaintes individuelles des consommateurs. Elles sont tenues d'avoir une procédure de traitement interne des plaintes et lorsqu'elles ne sont pas en mesure de résoudre les plaintes à la satisfaction du consommateur, elles doivent permettre l'accès à un processus externe de traitement des plaintes qui respecte les exigences de la *Loi sur les banques*.

[26] Cela dit, la *Loi sur les banques* prévoit effectivement qu'à la demande d'une personne physique qui se présente dans une succursale bancaire et qui est en mesure de faire la preuve de son identité, la banque ouvre un compte de dépôt de détail (article 627.17 de la *Loi sur les banques*). Toutefois, ce droit aux services bancaires de base n'est pas sans limite. La banque conserve la discrétion de refuser l'ouverture d'un compte dans les cas énumérés à l'article 627.18 de la *Loi sur les banques*, soit lorsqu'elle juge que cela représente pour elle un risque

commercial ou réputationnel. La banque doit alors informer la personne par écrit de son refus (article 627.19) et des procédures de traitement des plaintes internes et externes (articles 627.19 et 627.25). La banque n'a pas l'obligation de fournir le motif de son refus (*Jeyanandan v BMO Wealth Management*, 2023 ONSC 4352).

[27] Contrairement à la *Loi sur l'Agence*, la *Loi sur les banques* offre une définition du terme « tribunal » (« Court » en anglais). Dans la province de Québec, il s'agit de la Cour supérieure du Québec. À quelques exceptions près qui y sont spécifiquement prévues (principalement des appels de décisions du surintendant des institutions financières ou du ministre des finances qui n'ont aucune pertinence en l'instance), c'est cette dernière qui a compétence sur les litiges entre les banques et leurs clients. Cela est particulièrement vrai pour le recours prévu au paragraphe 989(3) de la *Loi sur les banques* sur lequel le demandeur fonde en partie la présente demande, et qui se lit comme suit :

Dispositions visant les consommateurs

(3) Le commissaire ou un plaignant peut, en plus de tous ses autres droits, demander au tribunal une ordonnance enjoignant à la banque ou à la banque étrangère autorisée ou à ceux de ses administrateurs, dirigeants, employés ou mandataires qui ne respectent pas les dispositions visant les consommateurs applicables de s'y conformer, ou leur interdisant d'y contrevenir; le tribunal peut acquiescer à la demande et rendre toute autre

Compliance or restraining order — consumer provisions

(3) If a bank or an authorized foreign bank or any director, officer, employee or agent of one does not comply with any applicable consumer provision, the Commissioner or any complainant may, in addition to any other right that that person has, apply to a court for an order directing the bank, authorized foreign bank, director, officer, employee or agent to comply with — or restraining the bank, authorized foreign bank, director, officer, employee or agent from

ordonnance qu'il juge indiquée.

acting in breach of — the consumer provision and, on the application, the court may so order and make any further order it thinks fit.

[28] Maintenant, si l'on combine les deux premiers critères applicables à l'émission d'une ordonnance de *mandamus*, la question est de savoir si l'Agence, à la lumière des dispositions de la *Loi sur l'Agence* et de la *Loi sur les banques*, a une obligation légale à caractère public d'agir à son endroit, et correspondant aux remèdes demandés.

[29] La réponse à cette question est évidemment négative.

[30] Non seulement l'Agence n'a aucune obligation légale à l'égard du demandeur (autre que recevoir sa plainte, de la traiter et de la considérer dans la préparation de son rapport annuel), mais les remèdes recherchés par le demandeur, si tant est qu'il y ait violation à son égard de l'article 627.17 de la *Loi sur les banques*, sont du ressort de la Cour supérieure du Québec.

[31] Les deux premiers critères n'étant pas rencontrés, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'analyse.

V. Conclusion

[32] Puisque le demandeur n'a pas démontré une obligation légale pour l'Agence d'agir à son endroit et puisque cette Cour n'a pas compétence pour accorder les remèdes qu'il recherche, sa demande de contrôle judiciaire est rejetée.

[33] Par courriel en date du 20 septembre 2023, les parties ont informé la Cour qu'elles se sont entendues pour que la partie défaillante soit condamnée aux dépens évalués à 5 700 \$; elle le sera.

JUGEMENT dans T-1662-21

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée;
2. Les dépens au montant de 5 700 \$ sont accordés au défendeur.

« Jocelyne Gagné »

Juge en chef adjointe

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1662-21

INTITULÉ : ARI BEN MENASHE c PROCUREUR GÉNÉRAL
DU CANADA et BANQUE ROYALE DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 6 SEPTEMBRE 2023

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE EN CHEF ADJOINTE GAGNÉ

DATE DES MOTIFS : LE 8 NOVEMBRE 2023

COMPARUTIONS :

Robert Astell
Meriem Amir
POUR LE DEMANDEUR

Virginie Harvey
Mariève Sirois-Vaillancourt
POUR LE DÉFENDEUR

Frédéric Paré
Alexa Teofilovic
POUR LA MISE EN CAUSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Astell Caza De Sua
Montréal (QC)
POUR LE DEMANDEUR

Procureur général du Canada
Montréal (QC)
POUR LE DÉFENDEUR

Stikeman Elliott LLP
Montréal (QC)
POUR LA MISE EN CAUSE