

COMMENTAIRES PRÉSENTÉS À L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

CONSULTATION SUR LE RÈGLEMENT SUR LE TRAITEMENT DES
PLAINTES ET LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE
SECTEUR FINANCIER

8 NOVEMBRE 2021

Table des matières

Introduction	3
Commentaires généraux	3
Commentaires particuliers au projet de règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends	4
Conclusion	9
Union des consommateurs, la force d'un réseau	10

Introduction

Les produits et services financiers occupent une place importante dans la planification par les ménages de leur sécurité économique et, plus généralement, de leur vie financière. La nécessité d'une protection accrue pour les consommateurs en la matière se fait donc de plus en plus pressante, les produits et services financiers, en constant développement, étant en outre de plus en plus complexes.

Pour être protégés, les consommateurs doivent connaître leurs droits, mais disposer aussi de la possibilité de les faire valoir s'ils s'estiment lésés. Les institutions financières ont mis en place des processus de traitement des plaintes, et, si l'issue du traitement d'une plainte fait à l'interne ne convient pas au consommateur, il peut s'adresser à un organisme externe. Vu le nombre d'institutions et autres intervenants avec lesquels les consommateurs font affaire, l'harmonisation des processus de traitement des plaintes présente un intérêt certain. Mais la méconnaissance par les consommateurs des processus ou une perception négative de ces processus pourraient bien limiter leur accès à ces services ou les empêcher de les utiliser.

Étant donné notre vif intérêt dans les processus de révision des différentes initiatives législatives et réglementaires, notamment celles qui portent sur des sujets qui touchent les consommateurs de produits et services financiers, nous avons pris connaissance de la consultation sur le Règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier publiée sur le site de l'Autorité des marchés financiers (AMF) à l'automne 2021 et nous présentons ici nos commentaires.

Commentaires généraux

La quasi-totalité des Québécois entretient une relation avec au moins une institution financière ; ils sont notamment 7,5 millions à être membres ou clients chez Desjardins. Ils sont également très nombreux à faire affaire avec des sociétés d'épargne ou de fiducie, des assureurs et divers autres intermédiaires financiers. Les agents d'évaluation du crédit détiennent pour leur part des dossiers sur tous les Québécois qui ont déjà contracté du crédit. Étant donné la multiplicité des différentes relations qu'entretiennent les consommateurs avec ces intermédiaires financiers, il est évident que des problèmes sont susceptibles de se poser. Des systèmes de traitement des plaintes accessibles, efficaces et transparents doivent être mis en place.

Une étude¹ que nous avons réalisée sur les systèmes de traitement des plaintes dans le secteur financier a démontré que les institutions financières et l'ensemble des organismes qui traitent les plaintes formulées par les consommateurs à l'encontre de leur institution financière devraient, afin d'améliorer l'accessibilité et l'efficacité de leurs services, miser sur : une publicité efficace des procédures, la facilité pour les consommateurs de se prévaloir du service, une réponse rapide, une communication continue avec les consommateurs tout au long de la démarche, des délais clairs pour chaque étape de la démarche communiqués aux clients des institutions financières. En outre, l'examen périodique et la surveillance des procédures apparaissent essentiels à un système efficient.

Nous nous réjouissons de constater que certains des articles du projet de règlement vont dans le même sens et cherchent à améliorer ces différents aspects.

Commentaires particuliers

Union des consommateurs salue la volonté, exprimée dans l'article 1 du projet de règlement, d'assurer un traitement équitable des plaintes des consommateurs dans l'ensemble du secteur financier et d'imposer dans cette optique l'uniformisation des politiques et des processus de traitement des plaintes des entreprises. Cette harmonisation pour l'ensemble des secteurs d'activité des organisations — institutions financières, intermédiaires financiers ou agents de renseignements personnels — contre lesquels le consommateur voudra déposer une plainte devrait faciliter la connaissance et la compréhension des dispositifs auxquels il peut avoir recours.

L'article 2 du projet de règlement mentionne qu'il s'appliquera notamment, à l'exception du chapitre II, aux agents d'évaluation du crédit désignés conformément à la Loi sur les agents d'évaluation du crédit. Cette inclusion est la bienvenue, vu les multiples problèmes que rencontrent les consommateurs avec les bureaux de crédit et leur incertitude face aux recours qui sont à leur disposition.

Un des problèmes auquel sont le plus souvent confrontés les consommateurs dans leurs relations avec les agents d'évaluation du crédit se produit lors de demandes de rectification au dossier de crédit. Or, l'article 3 du projet de règlement stipule que ce type de demande ne constitue pas une plainte. Si nous concédons qu'une première demande de rectification ne constitue effectivement pas une plainte (ou à tout le moins, pas une plainte contre un agent d'évaluation du crédit), le projet de règlement gagnerait probablement à spécifier que la demande du consommateur suite à un refus ou un défaut par le bureau de crédit de faire la rectification demandée et qui porte sur ce refus ou ce défaut constitue bel et bien une plainte et doit être traitée comme telle.

¹ UNION DES CONSOMMATEURS, Le traitement des plaintes dans le secteur financier : accessibilité pour les consommateurs, juin 2009. [En ligne] <https://uniondesconsommateurs.ca/wp-content/uploads/2020/12/TraitementPlaintesFinances2009.pdf#>

Le chapitre II précise les critères qui doivent guider un service de traitement des plaintes :

- 1° il tient compte, de façon objective, des intérêts de l'auteur de la plainte ;
- 2° son suivi est simple et sans frais pour l'auteur de la plainte ;
- 3° il fait l'objet d'une documentation détaillée, notamment par des procédures relatives à l'analyse des plaintes².

Or, le chapitre II ne s'applique ni aux bureaux de crédit, ni aux assureurs, ni aux coopératives de services financiers, ni aux institutions de dépôts ni aux sociétés de fiducie.

La prise en compte de façon objective des intérêts de l'auteur d'une plainte par un acteur du secteur financier est certes un critère qui recueille notre appui. En réalité, l'ensemble de ces critères, de même que les obligations d'indépendance, de connaissances ou de compétence dont il est aussi question au chapitre II et qui ne sont pas clairement mentionnées dans leurs encadrements réglementaires spécifiques devraient, à notre avis, être imposés à tous les intervenants par le présent règlement, dans une optique d'harmonisation des règles et des principes généraux.

Le fait de regrouper dans un même règlement, qui annonce justement qu'il porte sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier, les règles communes à tous les intervenants aurait vraisemblablement pour effet d'en faciliter la lecture et l'interprétation, et favoriserait la prise de connaissance de ces règles par le consommateur.

L'article 7 mentionne l'inclusion dans les politiques d'une exigence que le personnel chargé du traitement des plaintes possède « une connaissance approfondie des produits et des services que l'intermédiaire financier offre » ; or, il nous semble que la connaissance des droits des consommateurs et des protections qui leur sont reconnues, qui n'est mentionnée nulle part, serait aussi fort pertinente pour ceux qui sont chargés de traiter les plaintes. L'ajout au règlement de cette obligation complémentaire assurerait certainement un meilleur respect du premier critère.

L'un des avantages d'un système de traitement des plaintes bien structuré et bien géré est qu'il peut permettre, en plus de résoudre à la pièce les problèmes des consommateurs, de déceler des tendances. Les articles 9 et 10 du chapitre II imposent justement l'inclusion dans la politique de traitement des plaintes d'un processus d'analyse des causes des plaintes afin de permettre d'intervenir sur ces causes et d'éviter le maintien des problèmes systémiques ou leurs répercussions sur la clientèle. Il nous semble que cette inclusion dans la politique de traitement des plaintes d'un processus qui permet d'identifier des problèmes récurrents en vue de les régler devrait faire partie des bonnes pratiques de toutes les entreprises citées, et qu'elle profiterait aux consommateurs, aux entreprises et au marché dans son ensemble.

² AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS, Règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier, 9 septembre 2021. [En ligne] <https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/consultations/Fin-2021-11/2021sept09-regl-traitement-plaintes-differends-cons-fr.pdf>

Le service d'assistance à la rédaction d'une plainte prévu à l'article 11 est une innovation que nous saluons. En effet, certains consommateurs, pour diverses raisons (faible littératie, analphabétisme, etc.), peuvent éprouver de la difficulté à formuler leur plainte, spécialement à l'écrit. Un tel service d'assistance sera certainement utile et apprécié. Et ce, à plus forte raison si cette assistance :

- 1° tient compte, de façon objective, des intérêts de l'auteur de la plainte ;
- 2° son suivi est simple et sans frais pour l'auteur de la plainte ; probité, compétence, connaissances

L'article 12 impose la diligence et fixe à 60 jours suivant sa réception le délai à l'intérieur duquel doit être donnée une réponse finale à la plainte du consommateur. Si, au fédéral, des délais de 60 jours sont couramment fixés³, la Banque mondiale mentionne, dans un document intitulé *Complaints Handling within Financial Service Providers Principles, Practices, and Regulatory Approaches*, des délais de traitement nettement plus courts :

Mandatory time limits help ensure that all complaints are handled in a timely manner and can provide confidence to consumers that their complaints will be resolved by the FSP in a reasonable time. Threshold limits encourage FSPs to manage complaints properly, as violations can be addressed with fines or moral suasion responses. Examples of thresholds include applying rules of 0/10/20 or 0/15/30, wherein a complaint should be resolved immediately if possible; otherwise, prompt evaluation of the complaint should be conducted and a concluding decision made within 10 or 15 business days. For particularly complex complaints, this deadline may be prolonged to a maximum of 20 or 30 working days. These limits do not include the time during which an FSP may await supplemental information from the complainant⁴. (nous soulignons)

Nous sommes d'avis que ces suggestions de la banque mondiale devraient être suivies.

³ Voir par exemple l'article 14 du Règlement sur le régime de protection des consommateurs en matière financière qui impose un délai maximal de 56 jours pour le traitement d'une plainte. GOUVERNEMENT DU CANADA, Règlement sur le régime de protection des consommateurs en matière financière : DORS/2021-181, La Gazette du Canada, Partie II, volume 155, numéro 17, 18 août 2021. [En ligne] <https://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2021/2021-08-18/html/sor-dors181-fra.html>

⁴ WORLD BANK GROUP, *Complaints Handling within Financial Service Providers Principles, Practices, and Regulatory Approaches*, juin 2019. [En ligne] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/773561567617284450/pdf/Complaints-Handling-within-Financial-Service-Providers-Principles-Practices-and-Regulatory-Approaches-Technical-Note.pdf>

L'article 24 du projet de règlement stipule que le résumé des politiques de traitement des plaintes destiné aux consommateurs soit accessible, clair et honnête :

24. Le résumé de la politique de traitement des plaintes et de règlement des différends d'une institution financière, d'un intermédiaire financier ou d'un agent d'évaluation du crédit doit être rédigé sous une forme claire et simple et de façon à ce que les termes utilisés ne portent pas à confusion, ni induisent en erreur.

Il doit être aisément accessible à toute personne faisant partie de sa clientèle ou, dans le cas d'un agent d'évaluation du crédit, par une personne concernée sur qui il détient un dossier⁵.

Le fait que le règlement impose simplement que le résumé de la politique de traitement des plaintes et de règlement des différends soit **aisément** accessible nous apparaît insuffisant, notamment du fait de la subjectivité intrinsèque à la détermination de cette caractéristique. L'étude que nous avons menée sur les processus de traitement des plaintes dans le secteur financier nous a amené à formuler un certain nombre de recommandations relatives à l'accessibilité des mécanismes de traitement des différends qui vont au-delà de ce que prévoit le projet de règlement actuel et qui seraient susceptibles de garantir une meilleure prise de connaissance par les consommateurs. Notamment :

Union des consommateurs recommande que les gouvernements compétents veillent à imposer aux institutions financières la publicisation des services et des processus de traitement des plaintes. Les lois pertinentes pourraient par exemple prévoir l'obligation d'afficher de façon évidente et de manière standardisée, sur la page d'accueil de leurs sites Internet un bandeau ou une affiche indiquant : plaintes et commentaires, qui conduise l'internaute à une page explicative et, en succursale, une affiche renseignements et plaintes qui conduise au responsable des plaintes de l'établissement ; elles pourraient aussi imposer l'obligation de dévoiler, dans toute communication avec un client qui mentionne une insatisfaction, l'existence des services de traitement des plaintes et les façons d'avoir accès au processus⁶.

La Banque mondiale va dans le même sens et indique :

Websites: At a minimum, the homepage of an FSP's website must contain a clearly visible link to the specific page that lists contact details where to lodge a complaint, describes the complaints process and time limits for complaints handling, and contains a form through which consumers may lodge a complaint⁷.

⁵ AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS, *op. cit.* 2,

⁶ UNION DES CONSOMMATEURS, *op. cit.* 1.

⁷ WORLD BANK GROUP, *op. cit.* 4.

Plusieurs années après la publication de notre rapport, nous constatons qu'il est toujours difficile de trouver la section concernant les plaintes sur la plupart des sites des institutions financières et agents de renseignements personnels notamment. Nous nous permettons donc d'insister sur une communication plus active de leur politique de traitement des plaintes par les institutions réglementées.

Pour éviter toute confusion auprès du public, l'article 26 du projet de règlement interdit aux institutions financières, aux intermédiaires financiers et aux agents d'évaluation du crédit l'usage du terme « ombudsman » pour désigner leurs processus internes :

26. L'institution financière, l'intermédiaire financier ou l'agent d'évaluation du crédit ne peut :

2 ° pour toute représentation ou communication destinée au public, utiliser le terme « ombudsman » ou toute autre qualification de même nature, pour désigner son processus de traitement des plaintes ou les personnes affectées à sa mise en œuvre, à son application ou à sa révision, qui laisse croire que ces personnes n'agissent pas pour le compte de l'institution financière, de l'intermédiaire financier ou de l'agent d'évaluation du crédit⁸.

L'utilisation du terme *ombudsman* pour définir le dernier échelon des systèmes internes de traitement des plaintes porte effectivement à confusion et pourrait laisser croire aux consommateurs qu'il s'agit d'un service indépendant de l'organisme alors même que l'ombudsman est employé par celui-ci. Aussi, les consommateurs peuvent croire à tort que le recours à l'ombudsman constitue la dernière étape du processus de traitement de leur plainte. Cette interdiction est donc parfaitement justifiée.

⁸ AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS, *op. cit.* 2.

Conclusion

Au Québec, la quasi-totalité des gens entretiennent des relations avec des institutions financières, des agents de renseignements personnels et des intermédiaires financiers. Des problèmes se posent inévitablement ; d'où l'importance que soient mis sur pied des services de règlement des plaintes accessibles et efficaces. Cela est d'autant plus vrai pour certains groupes visés par le projet de règlement avec lesquels les consommateurs n'ont pas le choix d'entretenir une relation, comme les agents de renseignements personnels.

Les systèmes internes actuels de traitement des plaintes ne sont pas parfaits ; leur accessibilité, notamment, doit être améliorée, mais l'organisme réglementaire doit s'assurer que ces systèmes sont ordonnés, encadrés et surveillés et ce, peu importe les pressions que pourraient faire les acteurs du système financier, qui doivent comprendre que le règlement des différends avec leurs clients peut leur permettre de conserver leur clientèle et, en outre, de mettre en lumière et de régler des problèmes systémiques.

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 14 groupes de défense des droits des consommateurs.

La mission d'UC est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face ; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des actions collectives. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.