

Projet de règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier

COMMENTAIRES D'OPTION CONSOMMATEURS PRÉSENTÉS

À L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

8 décembre 2021

Table des matières

Présentation de l'intervenante	2
Intérêt d'Option consommateurs pour cette consultation	2
Introduction	3
1. Définition de plainte	3
2. Indépendance du représentant autonome et conflit d'intérêts	4
3. Désignation et fonctions de la personne responsable du traitement des plaintes: le cas du représentant autonome	5
4. Analyse des causes communes à l'origine des plaintes et des motifs au soutien d'une plainte	6
5. Service d'assistance à la rédaction	7
6. Délai de traitement de la plainte	8
7. Délai d'évaluation de l'offre de règlement	8
8. Dossier de plainte	9
9. Accessibilité du résumé du processus de traitement des plaintes	10
10. Autres observations	11

Présentation de l'intervenante

Issue du mouvement des associations coopératives d'économie familiale (ACEF), et plus particulièrement de l'ACEF de Montréal, Option consommateurs existe depuis 1983 et a pour mission d'aider les consommateurs et de défendre leurs droits.

Au fil des années, Option consommateurs a notamment développé une expertise dans les domaines des finances personnelles, des pratiques commerciales, des services financiers, de la protection de la vie privée, de l'énergie, de l'endettement et de l'accès à la justice.

Chaque année, Option consommateurs offre des services d'aide directe à la population des quartiers centraux de Montréal ou encore à l'ensemble des consommateurs québécois. Que ce soit par l'entremise de consultations budgétaires, d'activités d'information et de sensibilisation ou par le programme de microcrédit Prêt du quartier, elle offre un soutien tangible aux consommateurs les plus vulnérables. Option consommateurs offre également un service d'information juridique afin de répondre aux questions des consommateurs québécois sur leurs droits et leurs recours.

Option consommateurs accorde également de nombreuses entrevues dans les médias, siège à plusieurs comités de travail et conseils d'administration, réalise des projets d'intervention d'envergure avec d'importants partenaires et produit notamment des rapports de recherche, des mémoires et des guides pratiques.

Intérêt d'Option consommateurs pour cette consultation

Depuis sa création, Option consommateurs s'intéresse aux problèmes rencontrés par les consommateurs. En tant qu'association de consommateurs, elle reçoit tous les jours des plaintes de la part de consommateurs qui s'estiment lésés. Elle est donc bien placée pour dénoncer les pratiques commerciales de certaines entreprises dans les médias et devant les tribunaux. L'association agit pour protéger les droits des consommateurs et c'est pourquoi elle s'intéresse à la présente consultation.

Depuis les débuts de ses activités, Option consommateurs est en contact avec des consommateurs qui vivent des difficultés financières ou qui ont des questions sur leur dossier de crédit. Chaque année, nous recevons des centaines de personnes en consultation budgétaire ou dans des séances d'information sur l'endettement et le crédit. Or, de nombreux consommateurs nous contactent en raison de difficultés en lien avec les institutions financières. Il leur est souvent difficile de connaître les démarches à entreprendre pour obtenir des réponses satisfaisantes. De même, plusieurs autres se sont plaints du mauvais service des agences d'évaluation de crédit. Cette situation s'est d'ailleurs aggravée lors des événements entourant la fuite des renseignements personnels détenus par Desjardins. C'est dans cette optique qu'Option consommateurs présente les commentaires qui suivent.

Introduction

Depuis l'ouverture de la période de consultation le 9 septembre 2021, Option consommateurs a suivi et analysé de très près le *Projet de Règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier* (ci-après le « Projet de règlement »). Constatant, d'emblée, que ce secteur avait un grand besoin d'uniformisation, de précision et de meilleures protections envers les consommateurs, il s'agit pour nous d'une excellente nouvelle.

De façon générale, Option consommateurs appuie les orientations du Projet de règlement en ce qu'elles visent le traitement équitable des plaintes des consommateurs.

Plus précisément, Option consommateurs accueille favorablement :

- l'obligation d'accompagner la clientèle dans la rédaction d'une plainte ainsi que la sanction qui y est associée;
- le délai de réflexion offert aux consommateurs pour répondre à une offre de règlement;
- l'obligation de tenir un registre de suivi des plaintes;
- l'introduction au règlement de la définition de *plainte*;
- l'obligation d'analyser les motifs au soutien d'une plainte;
- l'interdiction dans la présentation d'une offre de règlement à l'auteur d'une plainte, d'obliger ce dernier à retirer toute autre plainte dont il est également l'auteur.

Nous considérons que ces éléments constituent des pas dans la bonne direction pour assurer l'équité dans le traitement des plaintes des consommateurs.

Cependant, des améliorations et des précisions doivent être apportées à ce Projet de règlement pour qu'il puisse véritablement atteindre ses objectifs principaux d'optimisation, d'uniformisation et de protection. De ce point de vue, nous exposons dans les lignes qui suivent, nos commentaires au sujet de l'analyse que nous faisons de certains articles présentés dans le projet de règlement.

1. Définition de plainte

Il nous apparaît primordial de nous attarder à la définition de la plainte proposée à l'article 3 du Projet de règlement.

La qualification du problème est importante dans l'analyse et le traitement d'une plainte. Elle permet de situer le problème, soit dans la sphère des droits et obligations uniquement (litige), ou encore dans la sphère du conflit tel qu'il est vécu par le consommateur, et donc de façon plus large et plus concrète pour la personne qui se plaint. Il est donc important que

cette qualification du problème, ici la plainte, soit suffisamment large pour comprendre l'ensemble des problèmes vécus par les consommateurs qui utilisent les services financiers. La définition offerte par le projet de règlement a l'avantage de ne pas être limitative. Elle permet d'inclure l'ensemble des insatisfactions expérimentées par la clientèle, sans statuer sur leur valeur, ce qui permet de comprendre les problèmes vécus par les consommateurs et d'y répondre dans leur amplitude.

Selon notre analyse, cette définition doit être lue en conjonction avec la nécessité périodique d'analyser les causes communes aux plaintes et d'évaluer leurs répercussions sur d'autres clients, prévue aux articles 9 et 10 du Projet de règlement. Cette approche a l'avantage, non seulement d'identifier les causes d'insatisfaction soulevées par un certain nombre de clients, à partir d'une ou de certaines plaintes, mais aussi d'y répondre de façon globale. Il s'agit d'une approche globale (ou collective) du règlement des différends, ce qui, à long terme, peut être bénéfique notamment en termes d'économie de ressources dédiées pour le traitement de ces plaintes.

Par ailleurs, dans le but d'éviter toute confusion entre les autres demandes adressées par les consommateurs et les plaintes qu'ils formulent, nous suggérons la mise en place de mécanismes permettant de déterminer clairement la mise en branle d'une plainte. Il peut s'agir de la mise en place d'une ligne dédiée au traitement des plaintes, par exemple. Cela permettra une véritable scission entre les demandes d'information et les plaintes, et évitera ainsi toute discussion quant à la nature de la requête du consommateur et le calcul du délai de traitement de la plainte. Cela étant, un consommateur pourrait tout de même formuler une plainte auprès de tout autre service.

Option consommateurs recommande le maintien de la définition prévue à l'article du projet de *règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier*.

Option consommateurs recommande aussi de modifier le projet de règlement de manière à prévoir l'ajout d'une obligation de mise en place d'une ligne téléphonique dédiée au traitement de plaintes en assurant un délai de réponse raisonnable aux consommateurs.

2. Indépendance du représentant autonome et conflit d'intérêts

Dans son énonciation, l'article 5 impose à l'intermédiaire financier l'obligation d'agir avec indépendance et l'obligation d'éviter toute situation de conflit d'intérêts. Nous considérons

qu'il s'agit là d'obligations éthiques minimales dans le traitement des plaintes. Cependant, nous sommes préoccupés par la mise en œuvre de ces obligations par un représentant autonome. Nous considérons qu'il est antinomique de demander à un représentant qui exerce seul et qui est visé par une plainte, d'analyser celle-ci de façon indépendante et sans conflit d'intérêts.

Il est important que le consommateur puisse avoir confiance dans le processus de traitement des plaintes qui lui est proposé. Ceci passe non seulement par un traitement équitable de sa plainte, mais aussi par l'apparence que sa plainte sera traitée équitablement. Or, nous voyons mal comment un représentant qui pratique de façon autonome peut, même avec les meilleures intentions, convaincre un consommateur qu'il traitera de façon objective une plainte qu'il a reçue concernant ses propres pratiques. De même, nous ne voyons pas de quelle façon cette personne pourrait agir avec indépendance et éviter toute situation où il serait en conflit d'intérêts, comme le prévoit l'article 5 du Projet de règlement. Selon nous, ce problème se pose aussi de façon similaire aux petits cabinets disposant d'une équipe limitée composée de quelques personnes qui travaillent en étroite collaboration.

Dans un tel contexte, nous suggérons que d'autres mécanismes soient mis en place de manière à garantir à la clientèle indépendance et absence de conflit d'intérêts dans le traitement des plaintes. Ceci peut se faire en prévoyant, dans la politique de traitement des plaintes et des règlements des différends, de transmettre les plaintes à un tiers, quand on est un représentant autonome ou une petite entreprise.

Option consommateurs recommande que l'article 5 soit modifié par l'insertion de l'obligation, pour les représentants autonomes et les petites entreprises, de référer le traitement de leurs plaintes à un tiers indépendant.

3. Désignation et fonctions de la personne responsable du traitement des plaintes: le cas du représentant autonome

L'article 6 du projet de règlement énonce que l'intermédiaire financier doit inclure dans sa politique de traitement des plaintes et de règlement des différends des éléments portant sur la désignation et les fonctions de la personne de son organisation agissant à titre de responsable du traitement des plaintes, notamment des critères relatifs à la probité, à la compétence et à la solvabilité.

Tel que déjà souligné au point précédent, il serait à notre avis impossible pour un représentant autonome ayant déjà été l'objet de sanction disciplinaire de respecter, sans

l'aide d'un tiers, les critères de probité prévus au premier paragraphe de l'article 6 du Projet de règlement.

Nous croyons donc que le Projet de règlement devrait prévoir de façon plus spécifique l'obligation pour les représentants autonomes et les cabinets de très petite taille de mettre en place un processus de traitement des plaintes qui serait suffisamment autonome pour garantir le traitement objectif et équitable des plaintes soumises par les consommateurs. Ceci pourrait se faire par une obligation de transférer la plainte à une personne tierce ou à l'AMF.

Dans l'hypothèse où un intermédiaire autonome transmet les plaintes à un tiers, il doit intégrer à sa politique de traitement de plaintes, une liste des personnes pouvant agir comme responsables de traitement des plaintes. Ces personnes seraient idéalement membres d'un organisme accrédité en matière de règlement des différends, par exemple l'Institut de médiation et d'arbitrage du Québec (IMAQ) ou la Chambre de la sécurité financière.

Option consommateurs recommande que l'article 6 soit modifié par l'ajout, dans la politique de traitement des plaintes et pour les intermédiaires autonomes et les entreprises de petite taille, d'une liste de personnes pouvant agir comme responsables de traitement des plaintes.

4. Analyse des causes communes à l'origine des plaintes et des motifs au soutien d'une plainte

Les articles 9 et 10 du Projet de règlement énoncent que la politique de traitement des plaintes doit prévoir l'analyse des causes communes aux plaintes et des motifs au soutien d'une plainte. Il s'agit pour nous d'énoncés importants du projet de règlement, car ces articles déterminent clairement que la finalité du processus des plaintes est non seulement de régler un problème, mais aussi d'aider à prendre conscience des éléments à la source d'un problème.

Cette prise de conscience est importante, car elle peut permettre à une institution de réaliser qu'elle a des pratiques discutables et l'amener à modifier ses pratiques, ce qui aura un impact collectif. Cette approche a été encouragée, comme finalité, par des experts interrogés dans le cadre d'une recherche réalisée par Option consommateurs en 2018 et portant sur le modèle idéal de médiation en droit de la consommation. Nous sommes rassurés de constater qu'elle pourra s'appliquer au domaine financier.

En matière d'ordre public, l'objectif est non seulement de protéger la partie la plus faible, mais aussi de la protéger dans une perspective plus globale. L'analyse des causes communes des plaintes pourrait permettre aux institutions financières et intermédiaires financiers de prendre conscience des problèmes en lien avec leurs pratiques et de les modifier, ce qui permettrait de tirer le plein potentiel de ce processus.

Toutefois, nous croyons qu'il pourrait être fort difficile pour un représentant autonome ou un petit intermédiaire financier d'avoir suffisamment de recul pour analyser les causes communes des plaintes traitées et pour résoudre les enjeux à la base de celles-ci.

Option consommateurs recommande le maintien des articles 9 et 10 du projet de *règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier*

5. Service d'assistance à la rédaction

L'article 11 du projet de règlement impose l'obligation pour l'institution financière ou l'intermédiaire financier d'offrir de l'aide au consommateur qui le demande pour la formulation de sa plainte. Notre large expérience auprès de consommateurs vulnérables nous permet d'affirmer, avec aplomb, qu'un des plus grands besoins soulevés par les consommateurs dans le cadre d'une plainte est le besoin d'accompagnement. Nous saluons donc l'introduction de cet article au projet de règlement. Les produits et services financiers sont souvent complexes et il peut être difficile pour un consommateur, particulièrement s'il est vulnérable, de bien formuler son insatisfaction.

Toutefois, nous devons aussi souligner que quand la normativité juridique est en cause, les consommateurs sont peu outillés pour articuler leur requête à cet égard, en raison du manque d'informations. Le besoin d'assistance fonctionne donc de pair avec le besoin d'information juridique. Les services juridiques n'étant pas à la portée de tous les consommateurs, il ne serait pas vain d'offrir aux consommateurs de l'information en lien avec leur situation, pour assurer un meilleur accompagnement. Par exemple, sous forme de fiches déjà préparées par l'AMF.

Option consommateurs recommande le maintien de l'article 11 du projet de *règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier* et de le modifier par l'ajout de l'obligation d'offrir à la clientèle l'information juridique en lien avec leur plainte.

6. Délai de traitement de la plainte

L'article 12 alinéa 4 prévoit un délai de réponse de 60 jours, de la part de l'institution financière, de l'intermédiaire financier ou de l'agent d'évaluation du crédit, à la suite d'une plainte.

Nous sommes d'avis que le délai maximal de 60 jours prévu représente un bon compromis. Considérant la lourdeur administrative pouvant découler du processus décisionnel d'une plainte, nous trouvons qu'il est tout à fait justifié d'allouer ce délai, notamment pour donner la possibilité à l'institution financière, l'intermédiaire financier ou l'agent d'évaluation du crédit de répondre le plus adéquatement possible au consommateur, sans pour autant retarder le traitement de la plainte inutilement. En ce qui concerne l'obligation de diligence, nous sommes d'avis que, bien que le terme utilisé soit très général, l'énumération des impositions subséquentes laisse présager une saine gestion du processus.

Option consommateurs recommande le maintien de l'article 12 du Projet de *règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier*.

7. Délai d'évaluation de l'offre de règlement

L'article 13 du Projet de règlement impose d'accorder à l'auteur de la plainte un délai minimal de 20 jours pour lui permettre d'évaluer l'offre qui lui est faite. Pour le consommateur, la prévision d'un délai lui permettant d'analyser l'offre est une mesure importante, car elle lui permet de consulter, d'être accompagné dans son processus de décision et d'éviter de renoncer à des droits, le cas échéant. Toutefois, le délai de 20 jours prévu au règlement peut s'avérer insuffisant dans un contexte où des droits sont en jeu et où le consommateur a besoin d'un avis professionnel, notamment en raison des agendas chargés de ces professionnels. Nous considérons qu'un délai de 30 jours serait plus approprié dans un tel contexte. Les projets de règlement peuvent souvent être difficiles et lourds à comprendre pour le consommateur moyen. Il doit être impératif que ce dernier puisse consulter l'expert de son choix lorsqu'il est temps de prendre une décision sur un projet de règlement d'une plainte, et ce, sans se sentir pressé ou brusqué.

Enfin, nous sommes en accord avec le délai de 30 jours proposé pour donner suite à l'acceptation de l'offre de règlement par l'auteur de la plainte. Il nous apparaît justifié, dans les circonstances, de leur accorder cette durée, le tout afin de finaliser l'entente et de dédommager le consommateur.

Option consommateurs recommande donc la modification de l'article 13 par le remplacement du délai de 20 jours par un délai minimal de 30 jours pour évaluer l'offre de règlement et y donner suite.

8. Dossier de plainte

L'article 16 du projet de règlement énumère les différents documents et renseignements que doit contenir un dossier de plainte.

Nous accueillons favorablement la transparence recherchée avec l'introduction de l'article 16 au projet de règlement. Toutefois, nous sommes d'avis que dans certaines situations, notamment dans le cas où une personne déciderait de recourir au service d'assistance à la rédaction prévu à l'article 11 du Projet de règlement, il est possible qu'une plainte puisse être incomplète. Dans de telles situations, l'enregistrement d'une conversation audio entre le représentant de l'entreprise et l'auteur de la plainte lors d'un appel téléphonique relatif à la plainte pourrait apporter un complément d'information. Nous considérons donc que l'enregistrement audio de cet appel téléphonique, lorsqu'un tel enregistrement existe, devrait être ajouté parmi les éléments à conserver au dossier de plainte. Cet enregistrement pourrait être utilisé, au besoin, dans le processus de règlement des différends.

Option consommateurs appuie l'article 16 et recommande sa modification par l'ajout de l'enregistrement audio de la conversation relative à la plainte, parmi les documents et renseignements à contenir au dossier de plainte

9. Accessibilité du résumé du processus de traitement des plaintes

Au sujet de l'accessibilité du résumé de la politique de plainte et de règlement des différends, l'article 24 du projet de règlement souligne notamment que ce résumé doit être aisément accessible à toute personne faisant partie de la clientèle ou dans le cas d'un agent d'évaluation du crédit, par une personne concernée sur qui il détient un dossier.

L'accessibilité au processus de plainte et de règlement des différends est primordiale pour les consommateurs, car il est ici question d'accès à la justice. Celle-ci est décrite par certains auteurs comme une forme d'égalité. Ainsi, pour le professeur Galanter¹, cet accès s'étend notamment aux questions d'égalité devant la loi, de prévention et de règlement des différends. Il met l'accent sur le problème de l'inégalité des parties lorsqu'un litige oppose une personne physique à une personne morale. Pour d'autres auteurs comme le professeur Jean-François Roberge², l'accès à la justice est l'action de rendre accessible une forme de justice qui doit être perçue comme telle par celui ou celle à qui elle est destinée ; elle doit répondre à ses motivations et attentes de justice.

Ces deux définitions traduisent clairement le contexte dans lequel se situe un consommateur quand il n'est pas satisfait d'un service offert par une institution et qu'il souhaite obtenir justice, mais aussi l'importance de rendre accessible une forme de justice pour les usagers. L'énoncé de l'article 24 quant à l'accessibilité du processus de plainte est, à notre sens, très peu précis pour orienter ceux qui mettent en place ces processus et pour permettre aux consommateurs d'avoir un réel accès à la justice, car aucune mesure concrète n'est énoncée. Par exemple, d'aucuns pourraient se questionner au sujet du sens accordé aux termes «*aisément accessible*» utilisés dans le projet de règlement.

S'agit-il de la disponibilité sur le Web? Selon notre expérience, le processus de traitement des plaintes est rarement accessible via la page d'accueil d'une entreprise. Il faut donc le rechercher dans l'ensemble du site Web, et certains sites ne disposent pas d'outil de recherche. S'agit-il de l'utilisation d'un vocabulaire standard? Dans les faits, il existe plusieurs façons de nommer un processus. Dans certains cas, il s'agit de service à la clientèle, dans d'autres, on parle de traitement des insatisfactions, ou encore, on utilise l'expression plainte. Il peut donc être difficile pour le consommateur de savoir comment il peut transmettre sa plainte.

¹ GALANTER Marc, « Access to justice in a world of Expanding Social Capability », (2009)37 Ford. Urb. Law J.115.

² Jean-François Roberge, La justice participative : Fondements et cadre juridique (Montréal : Éditions Yvon Blais, 2017 p.18

Nous sommes d'avis qu'un vocabulaire standardisé et simple devrait être utilisé. De même, nous sommes d'avis qu'un lien menant vers le résumé du processus de traitement des plaintes devrait être accessible sur la page d'accueil de l'entreprise.

Option consommateurs recommande de modifier l'article 24 en précisant ce qui est considéré, dans le résumé de politique de plainte et de règlement des différends, comme étant «*aisément accessible*» pour la clientèle.

10. Autres observations

Un des problèmes qui nous est rapporté par les consommateurs est la difficulté qu'ils éprouvent quand ils essaient de rejoindre un représentant et/ou d'atteindre le bon département afin de déposer une plainte. Par exemple, la ligne peut être soudainement coupée alors que le consommateur est en attente ou encore le consommateur peut être transféré d'un département à un autre sans jamais réussir à parler à la bonne personne. Toutes ces manœuvres participent à dissuader les consommateurs dans leurs démarches. Même si, dans certains cas, l'AMF peut aider les plaignants qui en font la demande, dans les faits, peu de gens le savent. Par ailleurs, certains consommateurs soulignent la difficulté qu'ils ont d'obtenir un service en français.

Considérant ce qui précède, nous sommes d'avis qu'il serait dans l'intérêt de tous, que des exigences claires sont formulées au sujet des délais d'attente dans le traitement des appels logés par les consommateurs, par exemple en exigeant que les appels des consommateurs soient traités dans un certain délai qui serait considéré comme raisonnable. Une sanction pourrait être associée à une telle obligation afin de dissuader les pratiques dénoncées.

Finalement, une exigence selon laquelle les institutions doivent s'assurer que les services de réception et de suivi des plaintes soient offerts en français serait nécessaire.

Option consommateurs recommande de modifier le projet de loi par l'ajout d'une exigence relative au traitement des appels des consommateurs dans un délai raisonnable et d'y associer une sanction. L'organisme recommande aussi que tout service de réception et de traitement de plainte soit offert en français, même si le même service est offert dans une autre langue.