



Renforcer le système externe de traitement des plaintes au Canada

**COMMENTAIRES D'OPTION CONSOMMATEURS PRÉSENTÉS
AU MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA**

14 octobre 2021

Table des matières

1. Intérêt d'Option consommateurs pour cette consultation	3
2. Un système de plainte à retoucher.....	3
Mettre fin à la possibilité d'option	4
Un processus méconnu des consommateurs	5
Aider les plus vulnérables	7
3. Réponses aux questions de la consultation	7
Question 1 – Principes directeurs.....	7
Question 2 – Structure du système externe de traitement des plaintes du Canada	8
Question 3 – Principaux attributs d'un processus externe de traitement des plaintes efficace	8
Question 4 – Modèle de financement d'un OETP	9
Question 5 – Portée des fonctions des OETP	9
Question 6 – Aide au plaignant.....	10
Question 7 – Recommandations des OETP	10
Question 8 – Structure de gouvernance des OETP.....	10

1. Intérêt d'Option consommateurs pour cette consultation

Fondée en 1983, Option consommateurs est une association ayant pour mission de défendre les droits et les intérêts des consommateurs. Elle s'intéresse de près aux questions liées aux finances personnelles, aux pratiques commerciales, aux services financiers, à la protection des renseignements personnels, à l'énergie et à l'accès à la justice.

Option consommateurs informe les consommateurs sur leurs droits, les reçoit en consultation budgétaire et donne des séances d'information sur le budget, l'endettement, le droit de la consommation et la protection de la vie privée. Nous réalisons des recherches sur des enjeux de consommation d'importance et intervenons régulièrement auprès des décideurs et des médias pour dénoncer des situations inacceptables. Lorsque nécessaire, nous intentons également des actions collectives contre des commerçants.

Chaque année, nous recevons de nombreuses plaintes de consommateurs concernant leurs services bancaires. Les situations typiques couvrent notamment des cas de fraude, des différends quant au partage de responsabilité à la suite d'une transaction non autorisée, des questions quant aux frais bancaires et aux taux d'intérêt, ainsi que des problèmes liés à l'endettement. Il n'est pas rare que nous invitons des consommateurs qui ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente avec leur banque à faire appel à son processus de plainte officiel, et ultimement à s'adresser aux organismes externes de traitement des plaintes (OETP).

En conséquence, la présente consultation nous interpelle tout particulièrement. Les quelques commentaires que nous exposerons dans les pages suivantes se fondent essentiellement sur notre expérience auprès des consommateurs. Nous espérons que nos réflexions pourront contribuer positivement aux travaux du ministère des Finances.

2. Un système de plainte à retoucher

Les banques canadiennes sont parmi les entreprises les plus profitables au pays. Affichant des revenus records, ces organisations sont pleinement en mesure de défendre leurs intérêts en cas de litige avec l'un de leurs clients. Face à de tels colosses, le consommateur n'est pas en situation d'égalité et n'a guère les moyens pour défendre sa cause. En conséquence, la vaste majorité des consommateurs renonceront à faire valoir leurs droits si les mécanismes d'accès à la justice se montrent indûment coûteux en temps et en argent.

Pour rétablir l'équilibre, il est primordial de disposer de mécanismes impartiaux qui permettent aux consommateurs de services financiers de faire valoir efficacement leurs droits. Or, comme nous l'exposerons dans la présente section, le système de traitement des plaintes dans le secteur bancaire reste perfectible à cet égard, principalement en raison de la possibilité pour les banques de choisir l'OETP qui traitera les plaintes des consommateurs.

Mettre fin à la possibilité d'option

Selon nous, l'encadrement actuel du secteur bancaire est insuffisant pour garantir l'impartialité et l'intégrité du processus externe de traitement des plaintes. Sans conteste, le plus important écueil à cet égard tient au fait que la loi autorise les banques à choisir l'OETP qui traitera les plaintes formulées contre elles, pour peu que cet organisme soit approuvé par le gouvernement¹.

Cette possibilité d'option entraîne de nombreux risques d'atteinte à l'indépendance du processus de plainte. L'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) souligne ainsi qu'un tel régime peut non seulement miner la confiance du public, mais qu'il risque aussi d'ajouter à la complexité du système et de se montrer plus difficile à superviser par les autorités publiques². Puisque le financement des OETP provient des banques, il est à craindre qu'ils soient indûment influencés à rendre des décisions plus favorables aux institutions financières, afin d'éviter qu'elles ne choisissent de faire affaires avec leurs concurrents.

Pour remédier à ces problèmes, un seul et unique organisme devrait être chargé de traiter l'ensemble des plaintes des consommateurs contre les institutions financières – comme c'est d'ailleurs déjà le cas dans bien d'autres domaines. En guise d'illustration, le secteur des télécommunications, lui aussi sous juridiction fédérale, n'est chapeauté que par un seul organisme externe de traitement des plaintes : la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision (CPRST). Cet organisme a reçu des commentaires positifs quant à son efficacité et sa structure offre de meilleures garanties d'indépendance.

Les arguments comme quoi une « concurrence » entre différents OETP pourrait entraîner une amélioration des services pour les consommateurs ne tiennent pas la route. Appliquer une logique de marché au système des OETP canadien est une approche mal fondée, car le « client » de l'OETP n'est pas le consommateur, mais bien la banque qui finance ses activités – et dont les intérêts divergent drastiquement de ceux du consommateur avec qui elle a un litige. Si des problèmes de qualité du service

¹ *Loi sur les banques*, L.C. 1991, ch. 46, art. 627.43-627.54

² ACFC, *Examen de l'industrie : le fonctionnement des organismes externes de traitement des plaintes*, Canada, 2020, p. 31-32

émergent chez les OETP, ils pourront être plus adéquatement résolus par un encadrement réglementaire approprié, par des audits et par des sanctions dissuasives.

Bref, offrir aux banques la possibilité de choisir leur OETP est une avenue parsemée de risques, auxquels on ne trouve guère d'avantages corollaires pour le public. Si le ministère affirme, dans son document de consultation, ne pas avoir observé de dysfonctionnement du système résultant de cette pratique, nous soumettons qu'il ne s'agit pas là d'un argument valable pour défendre le *statu quo*. À notre avis, le régime actuel d'encadrement pave la voie aux conflits d'intérêts et aux accrocs à l'indépendance du processus de plainte. Il est inutile d'attendre que des situations problématiques se manifestent pour agir.

Un processus méconnu des consommateurs

Nous constatons, dans nos contacts avec les consommateurs, que la plupart des personnes qui ont des démêlés avec leur banque n'ont jamais entendu parler des OETP et sont généralement surprises qu'une telle instance de plainte existe. Cela démontre que de sérieux efforts doivent encore être consentis pour faire connaître le processus de plainte dans le secteur bancaire.

Le document de consultation du ministère des Finances nous apprend que les banques ont reçu, en 2018, pas moins de 5 millions de plaintes de leurs clients. De ce nombre, seulement 4 600 consommateurs ont ultimement contacté l'OETP de leur banque. Comme le suggère le ministère, le très faible taux de plainte à l'externe peut s'expliquer, en partie, par le fait que les banques parviennent à régler le différend avant qu'il ne progresse plus loin dans le processus. Toutefois, nos observations empiriques nous laissent à penser que le nombre anémique de plaintes portées devant les OETP peut aussi s'expliquer par le fait que ces organismes sont mal connus et, qu'à défaut d'en connaître l'existence, les consommateurs n'y font tout simplement pas appel lorsqu'ils ont un différend avec leur banque.

Pour mieux faire connaître les OETP, nous estimons que les banques devraient être assujetties à des obligations d'information élevées quant à leur processus de plainte. Selon nous, les représentants des banques devraient être tenus d'informer clairement un consommateur, lorsqu'ils refusent leur réclamation, de sa possibilité de suivre le processus de plainte de la banque³. Cette approche permettrait d'éviter les situations

³ Pour plus de développements sur nos positions à cet égard, voir : OPTION CONSOMMATEURS, *Le processus interne de traitement des plaintes des institutions financières : des pistes pour sortir les consommateurs des dédales administratifs*, 2010, p. 15-25, en ligne : <https://option-consommateurs.org/wp-content/uploads/2017/08/oc-memoire-services-financiers-plaintes-20101222.pdf>

où un consommateur croit, à tort, que la réponse qu'il a obtenue est finale et sans appel, et qu'il ne dispose plus d'aucun recours.

Enfin, notons qu'une information claire implique que l'institution financière n'emploie pas des termes et des désignations qui sèment la confusion quant aux divers intervenants du processus de plainte. Rappelons ici que plusieurs banques ont pour pratique d'employer des titres qui suggèrent que leurs employés sont des intervenants indépendants, notamment en utilisant l'expression « ombudsman » pour les désigner. La notion d'« ombudsman », pour un consommateur, peut référer à un organisme externe et ainsi le tromper quant à la véritable nature de cet intervenant, croyant qu'il fait affaire avec l'instance ultime de plainte.

Extrait du site web de la Banque Royale du Canada



MENU Bureau de l'Ombudsman

Le Bureau de l'Ombudsman offre un terrain neutre où les parties peuvent avoir des discussions franches en vue de résoudre les conflits à l'amiable.

La Banque royale du Canada, la plus importante institution financière canadienne, emploie toujours l'expression « ombudsman » pour désigner un intervenant interne de son processus de plainte. La banque affirme pourtant que cet intervenant est « indépendant et impartial⁴ ».

L'entrée en vigueur prochaine, en 2022, du nouveau régime de protection des consommateurs en matière financière laisse présager que certaines des difficultés d'information du consommateur pourront être aplanies⁵. Toutefois, nous invitons les autorités fédérales à poursuivre leur travail d'application de la loi au cours des prochaines années pour s'assurer que l'information pertinente sur les OETP soit adéquatement divulguée au consommateur.

⁴ <https://www.rbc.com/ombudsman-f/#how-can-we-help>

⁵ Voir : *Loi sur les banques*, L.C. 1991, ch. 46, art. 627.01-627.998; *Règlement sur le régime de protection des consommateurs en matière financière*, DORS/2021-181. On notera entre autres que le nouveau régime prévoit désormais explicitement l'interdiction d'utiliser le vocable « ombudsman », qui suggère que le préposé ou la procédure sont indépendants de l'institution financière. Voir : *Loi sur les banques*, L.C. 1991, ch. 46, art. 627.43

Aider les plus vulnérables

Nous constatons régulièrement que des personnes appartenant à des groupes considérés comme plus vulnérables ont des besoins d'accompagnement particuliers lorsqu'elles ont un différend avec un commerçant.

L'analphabétisme, les lacunes de littératie numérique, les barrières de la langue ou le handicap, sont autant d'exemples d'obstacles à l'accès à la justice pour ces consommateurs. Les nouveaux arrivants, par exemple, sont souvent peu familiers avec le système financier canadien et peuvent éprouver de la difficulté à s'exprimer en français ou en anglais. Les aînés peuvent parfois avoir plus de peine à expliquer leur situation au téléphone, et favoriser le contact en personne pour résoudre un problème. Le recul constant du nombre de points de service bancaires au Canada et la numérisation progressive des services financiers contribuent à exacerber ces difficultés.

Dans une perspective d'accès à la justice, nous considérons que des mesures d'accompagnement devraient être mises en œuvre pour aider les personnes vulnérables à recourir aux OETP. Ces mesures devraient inclure le support financier à des organismes communautaires qui pourraient accompagner une personne qui fait des démarches face à une institution financière. Elles pourraient également inclure des mécanismes facilitant la communication avec le plaignant, notamment par le recours à des interprètes pour les personnes qui ne maîtrisent pas suffisamment le français ou l'anglais.

3. Réponses aux questions de la consultation

Question 1 – Principes directeurs

Ces principes sont-ils appropriés pour éclairer la définition des orientations stratégiques futures quant à la structure et aux principaux éléments du système des OETP au Canada?

Les principes d'accessibilité, de responsabilité, d'impartialité, d'indépendance et d'efficacité énumérés par le ministère nous apparaissent appropriés pour établir de grandes orientations du système des OETP. Bien entendu, ces principes ne peuvent que fournir une orientation générale, et nous souhaitons que des mesures rigoureuses et concrètes permettent véritablement de les mettre en œuvre.

Nous regrettons par ailleurs que la liste de principes énoncés par le ministère ne comporte pas explicitement le principe de la « transparence ». Pour nous, il est important que les OETP et les banques soient assujettis à de hauts standards de transparence envers le public, de façon à ce que la société civile puisse documenter les problèmes systémiques qui affectent le marché bancaire⁶. Cela est d'autant plus important que le processus des OETP est déjudiciarisé et non créateur de droit.

Question 2 – Structure du système externe de traitement des plaintes du Canada

Quelle structure de système d'OETP nous permettrait le mieux de remédier aux lacunes indiquées dans le rapport de l'ACFC et d'assurer le plus efficacement possible le respect des principes directeurs énoncés dans la section précédente?

Pour les raisons énoncées à la section 2 du présent document, nous estimons que la structure du système d'OETP doit être entièrement revue pour faire en sorte qu'un seul organisme externe ait le mandat de recevoir l'ensemble des plaintes des consommateurs, pour toutes les banques canadiennes. Cet organisme unique, à but non lucratif, devrait disposer d'un mode de financement qui en garantit l'indépendance, et être en mesure de rendre des décisions contraignantes pour les banques. Le gouvernement fédéral pourrait s'inspirer du modèle développé dans le domaine des télécommunications, également sous sa juridiction, qui a donné des résultats satisfaisants pour les consommateurs.

Qui plus est, les sommes ne devraient pas être perçues par l'OETP, mais par le ministère des Finances ou un organisme gouvernemental. Cela signifie que l'organisme devrait avoir un budget alloué lui permettant de mener à bien sa mission.

Question 3 – Principaux attributs d'un processus externe de traitement des plaintes efficace

Dans quelle mesure la structure des bénéficiaires d'un OETP a-t-elle une incidence réelle ou perçue sur l'impartialité et l'indépendance d'un OETP?

⁶ Encore ici, le nouveau cadre de protection des consommateurs dans le secteur bancaire pourra peut-être pallier à certaines de ces difficultés, notamment quant à l'obligation des OETP de publier un résumé de leurs décisions. Voir : *Loi sur les banques*, L.C. 1991, ch. 46, art. 627.49 i)

La recherche du profit nous apparaît incompatible avec un système de résolution des plaintes impartial et indépendant. Selon nous, la privatisation des voies d'accès à la justice des consommateurs accroît les risques de conflits d'intérêts et fait en sorte de subordonner la prestation du service public à la réalisation de profits. En conséquence, l'organisme unique de traitement des plaintes devrait être un organisme à but non lucratif, et non une entreprise privée. L'ensemble des revenus de cet organisme devrait être dédié à la réalisation de sa mission de résolution des plaintes, et non être remis à des actionnaires.

Question 4 – Modèle de financement d'un OETP

Dans quelle mesure la formule d'évaluation d'un OETP pourrait-elle influencer sur l'impartialité et l'indépendance réelles ou perçues de l'OETP?

Contrairement à ce qu'avance le document de consultation du ministère, nous ne voyons guère d'avantage au mode de financement fondé sur le volume de plaintes traitées. Dans un tel modèle, la banque a tout intérêt à s'assurer que le moins de consommateurs possible recourent aux services de l'ombudsman externe. Si cela peut théoriquement l'amener à vouloir régler le plus possible les litiges à l'interne, cela peut tout autant l'inciter à ne pas faire connaître cette voie d'accès à la justice au consommateur, voire même le pousser à ne pas y faire appel.

Selon nous, le modèle de financement à retenir doit assurer le plus possible l'indépendance de l'OETP et éviter toute forme d'influence, d'une quelconque manière, sur le processus de plainte d'un consommateur. Un partage des coûts au prorata de la taille des institutions financières, doublé d'une surveillance étroite des autorités publiques, offre de meilleures garanties d'impartialité et d'indépendance.

Question 5 – Portée des fonctions des OETP

Quels sont les avantages pour les consommateurs d'un OETP du secteur bancaire qui fournit des services de résolution des différends non bancaires? Y a-t-il des inconvénients?

Dans la mesure où l'OETP n'est pas en conflit d'intérêts lorsqu'il traite une plainte d'un consommateur, nous n'avons pas d'objection à ce qu'il développe une expertise pluridisciplinaire. Pour nous, l'important est d'éviter les situations où un consommateur essuie un refus de traitement de sa plainte, notamment en raison d'une interprétation trop restrictive du mandat de l'OETP.

Question 6 – Aide au plaignant

Un OETP devrait-il être tenu d'offrir une aide au plaignant et, dans l'affirmative, quel type d'aide devrait-il fournir?

Tel qu'exposé à la section 2 du présent document, nous estimons que l'OETP devrait fournir toute l'aide nécessaire au plaignant, et plus particulièrement aux personnes appartenant à des groupes considérés comme vulnérables. Cela inclut l'accès à des interprètes pour les personnes qui maîtrisent insuffisamment le français et l'anglais, ainsi que la possibilité de rencontrer en personne un accompagnateur pour aider la personne à faire valoir ses droits.

Question 7 – Recommandations des OETP

Selon vous, les décisions d'un OETP devraient-elles être contraignantes ou non pour les banques? Veuillez consulter les principes directeurs pour appuyer votre position.

Il va de soi que les décisions rendues par les OETP devraient être contraignantes pour les banques. Pour que le système d'OETP soit véritablement rapide et efficace, les décisions qui y sont rendues se doivent d'être exécutoires dans les plus brefs délais, sans risque qu'elles soient ignorées par la banque. La possibilité pour une banque de refuser de se conformer à une décision est une menace importante pour l'accès à la justice du plaignant, qui serait alors contraint de mener une lutte de longue haleine devant les tribunaux.

L'argument comme quoi les banques se sont toujours conformées volontairement aux décisions des OETP n'apparaît pas suffisant pour garantir la confiance du public dans ce contexte. Par ailleurs, puisque les banques disent toujours respecter ces décisions, on ne voit guère pourquoi elles refuseraient qu'elles deviennent contraignantes.

Question 8 – Structure de gouvernance des OETP

Le gouvernement devrait-il établir des exigences en matière de représentation au conseil d'administration d'un OETP? Dans quelle mesure un OETP devrait-il être tenu de rendre public son processus de gouvernance?

Le conseil d'administration d'un OETP devrait effectivement faire l'objet d'un encadrement gouvernemental, de façon à garantir une représentativité adéquate des intérêts des consommateurs de même que l'indépendance des membres qui y siègent. Par exemple, la majorité des sièges pourrait provenir de nominations du gouvernement, selon des expertises pertinentes, et être complétée par un certain nombre de sièges réservés à un appel public. Le gouvernement pourrait s'inspirer de ce qui fait déjà au sein de certains organismes d'autoréglementation. Nous estimons par ailleurs que, pour favoriser la confiance du public, les OETP devraient faire l'objet de la plus haute transparence quant à leur processus de gouvernance.