

Le 8 décembre 2021

Maître Philippe Lebel
Secrétaire et directeur général des affaires juridiques
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, 3^e étage
Québec (Québec) G1V 5C1
Télécopieur: 418-525-9512
Adresse électronique: consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

Objet: Commentaires de l'ACIFA sur le Projet de règlement de l'AMF concernant le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier

Maître,

L'ACIFA remercie l'AMF de lui avoir donné l'occasion de formuler des commentaires sur le Projet de règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier. Notre Association soutient fermement un processus de traitement des plaintes et de résolution des différends qui soit équitable, pratique et transparent et qui garantisse que les clients disposent de moyens facilement accessibles et adaptés pour aborder et résoudre leurs préoccupations, leurs plaintes et leurs différends.

Commentaires préliminaires

Nous notons que:

Le Projet de règlement s'inscrit dans un objectif d'harmoniser et de renforcer le traitement équitable des plaintes dans le secteur financier québécois. Il prévoit des exigences qui s'inspirent des principes nationaux et internationaux développés en matière de traitement équitable des consommateurs et a été rédigé en tenant compte des commentaires soulevés par les membres de divers comités consultatifs de l'Autorité et de multiples intervenants du secteur financier.

Nous notons également que l'objectif du règlement est résumé comme suit:

Le Projet de règlement établit des règles et des pratiques communes aux institutions financières, aux intermédiaires financiers et aux agents d'évaluation crédit que ceux-ci seraient tenus de respecter en matière de traitement des plaintes et de règlement des différends. Ces règles et ces pratiques portent également sur la tenue du dossier de plainte et sur le transfert de ce dossier pour examen par l'Autorité. Le Projet de règlement propose aussi d'interdire certaines pratiques.

Le Projet de règlement spécifie les éléments sur lesquels la politique de traitement des plaintes et de règlement des différends adoptée par les intermédiaires financiers devrait porter.

Finalement, il prévoit des sanctions administratives pécuniaires que l'Autorité pourrait imposer aux institutions financières ou agents d'évaluation du crédit qui ne respectent pas les dispositions du règlement qui s'appliquent à leurs pratiques.

L'ACIFA soutient de façon générale les déclarations susmentionnées sur l'objectif et l'intention du Projet de règlement; cependant, nous avons des préoccupations au sujet du Projet de règlement qui découlent de son niveau d'exigences prescriptives dans un certain nombre de cas - s'écartant ainsi de la réglementation fondée sur des principes.

Les sociétés membres de l'ACIFA sont des institutions financières et des assureurs qui ont depuis longtemps mis en place des processus solides et complets de traitement des plaintes et de résolution des différends. De ce point de vue, notre Association estime que les régulateurs devraient communiquer leurs attentes par le biais de principes généraux et laisser à chaque entité réglementée le soin de définir les mécanismes et les détails de la réalisation des résultats pour les consommateurs associés à ces principes. Une telle approche fondée sur des principes est, à notre avis, plus efficace et plus efficiente qu'une approche prescriptive car elle évite une situation dans laquelle un régulateur dicte aux entreprises comment gérer les détails de leurs opérations.

Commentaires et observations générales

L'ACIFA croit fermement que l'écosystème de l'assurance et des services financiers au Québec, et en fait dans tout le Canada, est mieux servi par un système de réglementation qui est harmonisé au maximum entre les juridictions provinciales/territoriales et fédérales. Avec ce règlement, tel qu'il est rédigé, le Québec introduira un ensemble de règles nouvelles et uniques qui, à bien des égards, diffèrent nettement de celles utilisées dans les autres provinces, les territoires et le secteur financier sous réglementation fédérale.

Les membres de notre Association sont des institutions nationales dont les politiques et les procédures sont conçues pour être suivies dans l'ensemble du Canada. Les conséquences pratiques de l'introduction par l'AMF d'un règlement sur le traitement des plaintes qui comprend des éléments distincts et non harmonisés sont que les institutions financières qui choisissent d'exercer leurs activités au Québec devront consacrer des ressources financières et autres considérables pour faire face aux dispositions uniques du Québec, ressources qui auraient pu être consacrées à la satisfaction des besoins et des désirs des consommateurs québécois en matière d'assurance. Le résultat final est un système plus coûteux et inefficace sans, à notre avis, protéger davantage les consommateurs.

À cet égard, nous pensons que certaines dispositions du Projet de règlement dépassent les limites de la réglementation et sont donc incompatibles avec les engagements exprimés par l'AMF en matière de réglementation fondée sur des principes et d'optimisation de la charge réglementaire.

Un autre point thématique général que nous voulons souligner - développé dans les commentaires spécifiques ci-dessous - est que le Projet de règlement semble être très orienté vers les processus de plaintes sur papier. Il serait donc avantageux d'ajuster la formulation dans l'ensemble du document afin de supprimer ce parti pris et cette orientation, et de refléter plutôt le fait que les plaintes sont souvent déposées, et souvent résolues, verbalement ou électroniquement; et, de même, de préciser que les moyens de communication numériques sont tout à fait acceptables dans les processus de traitement des plaintes et de résolution des différends.

Période de transition et de mise en œuvre

Nous notons que le Projet de règlement et les documents d'accompagnement connexes sont muets sur la question cruciale d'une période de transition et de mise en œuvre. Cette incertitude préoccupe particulièrement les membres de l'ACIFA, étant donné qu'il s'agit d'un règlement totalement nouveau et substantiel qui appelle des changements majeurs dans la gouvernance, l'allocation des ressources, la structure, les systèmes, les politiques et les procédures des entreprises, ainsi que dans l'embauche et la formation du personnel à une époque de pénurie importante de main-d'œuvre. Compte tenu de tous ces facteurs, les membres de l'ACIFA demandent une période de transition et de mise en œuvre d'au moins trois ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement, afin de disposer du temps nécessaire pour apporter les changements requis en fonction d'un calendrier de réalisations prioritaires et échelonnées, ce qui constituera une tâche énorme. Pendant cette période de transition et de mise en œuvre, les assureurs, les distributeurs et les intermédiaires veilleront à ce que les plaintes soient traitées et les différends résolus de manière diligente, conformément aux attentes actuelles de l'AMF et du CCRA.

Commentaires sur les articles et dispositions spécifiques

- Nous sommes fermement en désaccord avec l'exigence énoncée à l'article 11 selon laquelle les entités réglementées doivent fournir «un service d'assistance à la rédaction d'une plainte» à toute personne qui en exprime le besoin. Nous soutenons le concept selon lequel les processus de plaintes doivent être simples et accessibles, et que les institutions doivent garantir le traitement équitable des clients. Cependant, demander à une entreprise d'aider un client à rédiger une plainte - une plainte qui concerne et sera adressée à l'entreprise elle-même - produit, à notre avis, un conflit d'intérêts évident. Ce conflit d'intérêts évident ne serait pas avantageux pour le plaignant et ne serait en aucun cas dans son intérêt. En pratique, un tel service d'assistance à la rédaction serait extrêmement difficile à structurer, à doter de ressources et à mettre en œuvre. À notre avis, un tel service d'assistance à la rédaction serait beaucoup plus approprié s'il était offert par l'AMF elle-même. Cette approche permettrait d'éviter le problème du conflit d'intérêts et serait plus efficace que si les entités réglementées devaient chacune élaborer elles-mêmes un tel service d'assistance.

- Nous sommes fermement en désaccord avec l'exigence énoncée à l'article 14, selon laquelle une entité réglementée doit continuer à gérer une plainte au moyen de ses processus existants, même lorsque « l'auteur de la plainte a introduit une demande ou une requête portant sur des éléments de la plainte auprès d'un tribunal ou d'un organisme juridictionnel ». À notre avis, agir de la sorte serait totalement incompatible avec les attentes appropriées en matière de droit et de bonne gouvernance. Nous considérons qu'à partir du moment où un plaignant décide de porter sa plainte ou son différend devant un tribunal ou un organisme juridictionnel, il s'est retiré de la procédure interne de traitement des plaintes de l'entreprise; par conséquent, la procédure interne de traitement des plaintes doit être interrompue et le dossier classé.

Nous recommandons également l'ajout d'une clause d'exclusion dans le Projet de règlement afin que les dossiers des tribunaux et des organismes juridictionnels soient exclus de la définition de « plainte » une fois que le plaignant a choisi cette voie.

- En ce qui concerne les articles 27, 28 et 29 sur les sanctions administratives pécuniaires, nous constatons que l'AMF se donne la latitude d'imposer des sanctions pour des erreurs administratives même très mineures et insignifiantes. À notre avis, cela constituerait un dépassement de la réglementation et serait incompatible avec les engagements exprimés par l'AMF en faveur d'une réglementation fondée sur des principes et d'une optimisation de la charge réglementaire.
- La définition de « plainte » énoncée à l'article 3, à savoir: « Toute insatisfaction ou reproche à l'égard d'un service ou d'un produit offert par une institution financière ou un intermédiaire financier... », est très vaste et générale; elle pourrait donc englober des problèmes très mineurs qu'un client n'a pas l'intention de présenter comme une « plainte ». Dans certains cas, un client mentionne verbalement, généralement au téléphone ou en personne, un point d'irritation mineur - dont il veut simplement que l'entreprise soit informée - et le client déclare expressément qu'il ne dépose pas de plainte officielle à ce sujet et qu'il ne s'attend pas à recevoir de suivi ou de réponse (par exemple: « J'ai été mis en attente pendant très longtemps pour parler à un représentant du service à la clientèle. »).

Dans le même ordre d'idées, dans la définition de « plainte », les mots « auquel on ne peut remédier dans l'immédiat » sont utilisés pour nuancer la définition. Selon l'ACIFA, cela exclurait les plaintes de niveau 1, lorsque ces plaintes sont résolues immédiatement à la satisfaction du plaignant. Nous demandons plus de clarté sur ce point dans la version ultérieure du règlement.

- Nous recommandons que l'article 4 fasse référence aux attentes réglementaires existantes de l'AMF et du CRRRA-OCRA en matière de traitement équitable des clients, y compris celles décrites dans la ligne directrice sur les saines pratiques commerciales de l'AMF; et, dans la mesure du possible, la formulation de l'article 4 devrait s'aligner sur ces attentes.

- Dans l'article 7, il n'est pas raisonnable d'attendre du personnel responsable du traitement des plaintes qu'il ait «une connaissance approfondie des produits et des services que l'intermédiaire financier offre», car il peut y avoir des cas - en particulier dans les grandes institutions financières/intermédiaires - où il existe une équipe centralisée chargée des plaintes et où ses spécialistes du traitement des plaintes s'appuient sur l'expertise de divers secteurs de l'entreprise pour être en mesure de traiter les plaintes qui surviennent et qui sont liées à des secteurs particuliers de l'entreprise. Nous recommandons de modifier la formulation en «avoir accès à des connaissances et des ressources approfondies concernant les produits et services offerts par l'intermédiaire financier.»

De même, nous recommandons que la formulation suivante du paragraphe 7(2) concernant le personnel responsable du traitement des plaintes - c'est-à-dire qu'il doit avoir « un accès en tout temps à l'information essentielle à l'exercice des fonctions de ce personnel » - soit modifiée pour refléter des attentes réalistes. Il n'est pas réaliste, du point de vue de la sécurité et de la protection de la vie privée, de s'attendre à ce qu'un membre du personnel chargé du traitement des plaintes ait un accès illimité à toutes les informations relatives aux clients. Dans certains cas de plaintes, des informations sur les clients jugées pertinentes devront être demandées à d'autres secteurs de l'entreprise, au lieu d'être directement et immédiatement accessibles au membre du personnel chargé du traitement des plaintes. Nous suggérons une révision de la formulation dans ce sens : «l'information essentielle pour permettre au personnel chargé du traitement des plaintes d'exercer ses fonctions doit être accessible à ces personnes en tout temps.»

Nous tenons également à souligner qu'il sera impossible, en particulier dans une grande entreprise, pour une seule personne de remplir le rôle de membre du personnel responsable des plaintes - car il lui faudra traiter un très grand nombre de dossiers de plaintes, de lettres d'accusé de réception et de réponses finales. Nous recommandons donc que le Projet de règlement soit modifié pour préciser que les membres du personnel responsables des plaintes peuvent déléguer leurs responsabilités à une autre personne; et qu'ils peuvent nommer un remplaçant, tel qu'un responsable de la conformité, s'ils sont dans l'incapacité d'agir ou en cas de conflit d'intérêts (par exemple, un plaignant qui est un membre de la famille ou une connaissance). De cette façon, les entreprises pourront planifier les ressources nécessaires pour se conformer aux exigences du Projet de règlement tout en ayant des contrôles en place pour gérer les délégations de pouvoir. Il est également tout à fait possible, notamment au sein d'une petite entreprise, qu'un responsable des plaintes ait d'autres fonctions et responsabilités non liées. Étant donné la nature prescriptive du Projet de règlement dans cet article et à d'autres endroits, il serait prudent d'aborder la possibilité des situations susmentionnées dans le Projet de règlement, notamment pour que les entreprises puissent structurer leurs ressources de manière efficace.

- Nous recommandons que la formulation de l'article 10 soit modifiée afin de clarifier si l'interprétation suivante est correcte ou non : l'analyse mentionnée à l'article 10 n'est pas censée être publiée ou diffusée publiquement; l'analyse mandatée est plutôt censée être un effort interne des institutions financières et des intermédiaires, dont le but est de déterminer s'il existe des problèmes systémiques qui sont à l'origine des plaintes. Dans le même ordre d'idées, nous recommandons à l'AMF d'aligner ses exigences d'analyse sur la directive autour de l'analyse des plaintes CCRRA-OCRA : *Conduite des activités d'assurance et traitement équitable des clients*, qui repose sur des principes de haut niveau.
- Au chapitre II, qui s'applique aux intermédiaires financiers, nous notons que ces sociétés peuvent varier considérablement en taille et en sophistication. Les attentes réglementaires prescriptives de type « applicables à tous » énoncées dans ce chapitre peuvent être très difficiles à respecter pour les petites sociétés d'intermédiation financière.
- En ce qui concerne l'article 12, certaines plaintes sont assez simples à résoudre, tandis que d'autres qui sont transmises à un niveau supérieur (plaintes de niveau 3) peuvent être très compliquées. Un délai de résolution de 60 jours pourrait s'avérer très difficile à respecter dans le cas de plaintes plus complexes transmises à un échelon supérieur. L'ACIFA ne sait pas non plus si le délai de 60 jours inclut le temps nécessaire à l'utilisation de la procédure dite du « ombudsman interne » (qui sera désormais une progression gérée par un « responsable des plaintes » interne).
- Nous sommes d'avis que l'utilisation du mot « *enlightened* » dans la phrase « *to allow the complainant the opportunity to seek advice for the purpose of making an **enlightened** decision* » est une utilisation inappropriée de ce mot en anglais; et l'intention serait mieux rendue en utilisant le mot « *informed* ».
- En ce qui concerne l'article 15, certaines plaintes soulèvent de multiples enjeux, y compris une variété de plaintes qui peuvent ne pas être liées ou même toutes dirigées contre la même entreprise. Si une entreprise recevant une plainte doit la résoudre en coordination avec une autre entreprise, telle qu'un partenaire commercial (par exemple, un distributeur d'assurance recevant une plainte qui implique également son assureur), il est raisonnable de s'attendre à ce que l'entreprise recevant la plainte informe le plaignant qu'il doit déposer lui-même sa plainte auprès de l'autre entreprise et lui fournisse les coordonnées de cette dernière. Il convient toutefois de préciser que si le plaignant dépose une plainte à enjeux multiples qui inclut des préoccupations concernant une autre entreprise - préoccupations que l'entreprise recevant la plainte ne peut pas aborder et résoudre parce qu'elles ne lui sont pas liées - alors l'entreprise recevant la plainte ne devrait pas être tenue de fournir des informations sur le ou les aspects « non applicables » de la plainte en réponse au plaignant.

- À l'article 16, nous recommandons d'éviter l'utilisation du terme «tout», qui implique «tous», comme modificateur de «document ou information» au paragraphe (3); le règlement devrait plutôt préciser un seuil pertinent, car il n'est pas nécessaire de saisir toutes les communications avec le client. Nous recommandons que le règlement spécifie «l'accusé de réception et la lettre de réponse finale au plaignant» comme étant le seuil pertinent.

Toujours à l'article 16, au lieu d'utiliser le terme «forme précise (*precise form*)» qui n'a pas une signification suffisante en anglais, nous recommandons l'utilisation de «clair, précis et non trompeur (*clear, accurate, and not misleading*)».

- L'article 18 est un exemple de disposition très prescriptive qui entre dans les détails sur la manière dont une entreprise doit gérer les plaintes qu'elle reçoit, au lieu de rester fondée sur des principes et de définir les attentes/résultats de l'organisme de réglementation en matière de protection des clients. Selon nous, cette clause est incompatible avec l'engagement exprimé par l'AMF d'optimiser la charge réglementaire.

Nous supposons que «sa fédération» fait référence aux deux Chambres du Québec que l'AMF supervise; et nous recommandons que ce manque de clarté soit corrigé dans la prochaine version du règlement. Nous supposons également que le terme «registre des plaintes» est censé signifier un registre de toutes les plaintes individuelles gérées par l'entreprise qui reçoit la plainte. Nous recommandons que le manque de clarté autour de ces deux points soit traité dans la prochaine version du règlement.

- En ce qui concerne l'article 19, nous sommes d'avis qu'une plainte de niveau 1 qui est immédiatement résolue par l'entreprise à la satisfaction du plaignant ne devrait pas être soumise à cet article. Nous croyons que le fait de préciser cette exclusion permettrait d'harmoniser le Règlement Québec/AMF avec la définition d'une plainte de niveau 1 énoncée dans la Déclaration annuelle sur les pratiques commerciales du CCRRA. En l'absence d'harmonie entre la définition d'une plainte de niveau 1 de l'AMF et la définition correspondante utilisée dans la Déclaration annuelle sur les pratiques commerciales, il serait nécessaire que l'AMF utilise son propre mécanisme distinct de l'industrie pour la déclaration des plaintes (en dehors de la Déclaration annuelle sur les pratiques commerciales), ce qui serait inefficace et dégraderait la valeur de la déclaration faite par l'intermédiaire de la Déclaration annuelle sur les pratiques commerciales.
- En ce qui concerne l'article 20, nous recommandons que, lorsque le règlement fait référence à un autre document ou à un autre règlement, les dispositions ou articles pertinents soient inclus et explicités directement, plutôt que d'obliger le lecteur ou l'utilisateur à trouver et à consulter le document distinct. Le sens de l'expression « forme écrite » n'est pas clair, et nous recommandons que la prochaine version du règlement précise qu'il ne s'agit pas d'une expression exclusivement «sur papier», mais qu'elle inclut également les moyens de communication numériques/électroniques et verbaux.

En outre, le paragraphe 20(6) prévoit «la signature du responsable du traitement des plaintes». Nous recommandons que cette formulation soit modifiée pour dire «la signature du responsable du traitement des plaintes ou d'un délégué».

Dans l'ensemble, cet article est un autre exemple d'une approche très prescriptive qui abandonne la réglementation fondée sur des principes.

- En ce qui concerne le paragraphe 21(5), nous recommandons que le Projet de règlement soit modifié pour préciser qu'une signature électronique - ou simplement un bloc-signature dans un message électronique - est suffisante; et que le terme «signature» ne signifie pas exclusivement une signature manuscrite sur papier. Nous recommandons également que pour les plaintes adressées à l'AMF (ou à une fédération, ce que nous supposons être une Chambre du Québec), le règlement précise un délai pour sa réponse au plaignant.

De même, en ce qui concerne l'article 21 en général, nous recommandons que pour la version anglaise du règlement, au lieu d'utiliser le terme «offer», qui en anglais peut impliquer un règlement financier, le terme «resolution» devrait être utilisé, car certaines plaintes peuvent être résolues de manière satisfaisante sans aucun règlement financier. Nous recommandons donc de dire «*has accepted the proposed resolution to the complaint, if applicable.* («...a accepté la résolution proposée pour la plainte, **le cas échéant.**»)

- Dans l'article 23, nous recommandons de préciser les attentes de l'AMF concernant l'expression «entre autres». Il serait également bénéfique que le règlement reconnaisse explicitement que toutes les plaintes ne sont pas formulées par écrit, car certaines ne sont transmises que verbalement; et le processus de réponse à ces plaintes uniquement verbales implique souvent aussi une communication uniquement verbale.
- L'article 24 est trop restrictif dans sa formulation, car il ne reflète pas le fait que les plaintes peuvent être déposées verbalement, par exemple par l'intermédiaire d'un représentant du centre d'appel.

En conclusion, L'ACIFA remercie à nouveau l'AMF de lui avoir donné l'occasion de présenter ses commentaires sur le Projet de règlement sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier. Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements de la part de L'ACIFA ou rencontrer des représentants de notre Association au sujet de cette soumission ou de toute autre question, veuillez communiquer avec Keith Martin, codirecteur général de L'ACIFA, à [REDACTED] ou au numéro [REDACTED].

Veillez agréer, Maître, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[REDACTED]

Rob Dobbins

Secrétaire du Conseil d'administration et président du Comité exécutif des opérations

- c.c. M. Éric Jacob, surintendant de l'assistance aux clientèles et de l'encadrement de la distribution
M. Patrick Déry, surintendant de l'encadrement de la solvabilité
Mme Louise Gauthier, directrice principale des politiques d'encadrement de la distribution
M. Mario Beaudoin, directeur des pratiques de distribution alternatives en assurance

À propos de l'ACIFA

L'ACIFA est une association sectorielle à but non lucratif qui se consacre au développement d'un marché de l'assurance ouvert et flexible. Notre association a été créée en 1997 pour donner une voix aux institutions financières qui vendent des assurances par l'entremise de divers canaux de distribution. Nos membres proposent des assurances par le biais de centres d'appels, d'agents et de courtiers, d'agences de voyage, de publipostage, de succursales d'institutions financières et d'Internet.

L'ACIFA croit que les consommateurs sont mieux servis lorsqu'ils ont un choix significatif dans l'achat de produits et services d'assurance. Nos membres offrent l'assurance voyage, l'assurance vie, l'assurance maladie, l'assurance dommages et l'assurance-crédit collective dans tout le Canada. En particulier, l'assurance-crédit collective et l'assurance voyage sont les lignes de produits sur lesquelles se concentre l'ACIFA, car nos membres ont un point commun.

La diversité des membres de l'ACIFA permet à notre association d'avoir une vue d'ensemble du régime réglementaire qui régit le marché de l'assurance. Nous travaillons avec les gouvernements et les organismes de réglementation (principalement provinciaux et territoriaux) afin d'élaborer un cadre législatif et réglementaire pour le secteur de l'assurance qui contribue à garantir que les consommateurs canadiens obtiennent les produits d'assurance qui répondent à leurs besoins. Notre objectif est d'assurer la mise en place de normes appropriées pour la distribution et la commercialisation de tous les produits et services d'assurance.

Les membres de l'ACIFA comprennent les branches d'assurance des principales institutions financières du Canada - BMO Assurance, Assurance CIBC, Desjardins Assurances, Banque Nationale Assurances, RBC Assurances, La Financière ScotiaVie, et TD Assurance - ainsi que les principaux acteurs de l'industrie: Assurant, Assurance-vie Canada, la Banque Canadian Tire (BCT), Compagnie d'assurance-vie Première du Canada, CUMIS Services Incorporated, Manuvie (La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers), Sun Life, et Valeyo.