



8 décembre 2021

M^e Philippe Lebel
Secrétaire et directeur général des affaires juridiques
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1
consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

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

Monsieur,

C'est avec grand intérêt que nous avons pris connaissance du projet de règlement de l'Autorité des marchés financiers (ci-après « l'Autorité ») sur le traitement des plaintes et le règlement des différends dans le secteur financier (ci-après « le Règlement »). Nous saluons l'objectif avoué d'harmoniser et de renforcer le traitement équitable des plaintes dans le secteur financier québécois et souhaitons, par la présente lettre, porter à l'attention de l'Autorité des éléments de ses propositions qui auraient un impact significatif tant pour les institutions financières que pour les consommateurs québécois et suggérer des avenues qui permettront à l'Autorité d'atteindre pleinement ses objectifs.

Avec un actif de plus de 391 G\$, le Mouvement Desjardins est le 1^{er} groupe financier coopératif au Canada et le 5^e au monde. Pour répondre aux besoins diversifiés de ses 7 millions de membres et clients, particuliers comme entreprises, il offre une gamme complète de produits et services par l'entremise de son vaste réseau de points de service, de ses plateformes virtuelles et de ses filiales présentes à l'échelle canadienne. Il exerce ses activités dans les domaines suivants : Particuliers et Entreprises, Gestion de patrimoine, Assurance de personnes et Assurance de dommages.

Comme groupe financier intégré, le Mouvement Desjardins est présent à toutes les étapes de la vie financière de ses membres et clients. Le traitement efficace et juste d'une insatisfaction est une partie importante de la relation de confiance que nous entretenons avec eux et nous étions heureux de constater que le principal objectif souhaité par l'Autorité, par son projet de Règlement, est d'assurer à l'ensemble des consommateurs québécois un traitement équitable et diligent de leurs plaintes et insatisfactions. Suivant cette volonté de l'Autorité, nos commentaires porteront principalement, sans s'y limiter, sur la définition du concept de plaintes et les délais de traitement proposés dans le projet de Règlement.

Nous portons aussi à votre attention qu'à titre de membre des sections Québec de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes (ACCAP) et du Bureau d'assurance du Canada (BAC), ainsi que du Conseil des fonds d'investissement du Québec (CFIQ), nous avons participé à l'élaboration de leurs commentaires au projet de Règlement en objet et soulignons notre appui à ceux-ci.

Concept de plainte et autres définitions

L'un des éléments phares du projet de Règlement est la nouvelle définition du concept de plainte proposée par l'Autorité, qui se lit comme suit : « *Toute insatisfaction ou reproche à l'égard d'un service ou d'un produit offert par une institution financière ou un intermédiaire financier, ou à l'égard d'une pratique d'un agent d'évaluation du crédit, qui lui est communiqué par une 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 dossier, auquel on ne peut remédier dans l'immédiat et pour lequel une réponse finale est attendue [...]* »

Le libellé proposé de cette nouvelle définition remet en question l'ensemble du processus actuel de traitement des insatisfactions par le secteur opérationnel d'abord suivi d'un transfert aux services de traitement des plaintes, si l'insatisfaction persiste. Selon la définition proposée, seules les insatisfactions pouvant se régler sur le champ (« dans l'immédiat ») pourront être traitées par le secteur d'affaires.

Nous comprenons que l'intention de l'Autorité avec le renouvellement de la définition de plainte est de garantir aux consommateurs que leur insatisfaction sera traitée avec tout le soin nécessaire, peu importe le type d'institution avec laquelle ils font affaire, ou la taille de celle-ci. Cette approche inclusive et universelle est tout à fait souhaitable, mais elle aura pour effet de pénaliser injustement des consommateurs, dont les membres et clients de Desjardins, qui confient leurs besoins financiers à des institutions dont l'approche est fondée d'emblée sur des pratiques saines et équitables, tant lors des interactions en personne, au téléphone, ou sur des plateformes numériques.

Nous considérons que notre processus actuel est à l'avantage des consommateurs, car il permet une prise en charge fluide et adéquate de leur demande. Concrètement, la situation problématique est d'abord examinée par les experts du secteur opérationnel. Cela permet que la situation soit analysée :

- a) sous tous ses angles par le secteur d'affaires avec qui le client entretient le lien d'affaires ;
- b) par tous les experts en la matière ;
- c) par le gestionnaire du secteur concerné.

L'expérience nous apprend que les experts de première ligne sont souvent ceux qui sont en mesure de trouver une solution concrète et adaptée. Cette étape nous apparaît indispensable pour assurer aux consommateurs un traitement équitable et simple de leurs insatisfactions.

L'ajout du terme « immédiat » limitera considérablement la première étape du processus actuel, qui, sans être parfait, permet de régler la grande majorité des insatisfactions de nos membres et clients dans un délai raisonnable et à leur satisfaction.

À titre d'exemple, il arrive qu'un consommateur manifeste une insatisfaction à l'égard d'une prestation de services par une personne qui ne peut se rendre disponible dans l'immédiat, ou encore, à l'égard de produits ou services pour lesquels une expertise distincte est nécessaire. Ainsi, afin d'y répondre de manière diligente tout en respectant les obligations réglementaires applicables (par exemple s'assurer que l'interlocuteur prenant en charge l'insatisfaction ait les connaissances, voire le permis nécessaire afin de prodiguer les bons conseils concernant le service ou produit visé par

l'insatisfaction), un délai raisonnable est nécessaire, et il est, d'un point de vue opérationnel, impossible d'y répondre dans l'immédiat.

Plus spécifiquement, pour une institution financière de la taille de Desjardins, l'ajout de cette notion d'immédiateté ajoute une contrainte additionnelle considérable sur les services de traitement des plaintes. À défaut de régler les plaintes reçues dans les nouveaux délais requis, nos effectifs seront embourbés par des tâches administratives, même avec le processus simplifié (accusé réception, consignation au registre, réponse, etc.).

La définition élargie de la notion de plainte entrainera une augmentation exponentielle car toute insatisfaction ou situation particulière se retrouverait dans le processus de plaintes régulier, alors que la situation aurait pu autrement se régler à la satisfaction des consommateurs au niveau opérationnel, et surtout, dans un délai raisonnable. Actuellement plus de 96 % des insatisfactions sont réglées en 30 jours et moins par les secteurs opérationnels de Desjardins. Le processus actuel permet une gradation qui se conjugue bien à toute la variété des demandes reçues et surtout, favorise un règlement en première ligne. Pour l'institution financière, cela permet donc de résoudre un grand nombre d'insatisfactions sans monopoliser les ressources et le temps des services dédiés spécifiquement au traitement des plaintes. Pour sa part, le consommateur n'a pas à consacrer son temps et son énergie à fournir des documents et sa version des faits, comme il doit le faire lorsqu'il est engagé dans un processus formel de traitement d'une plainte.

Il existe un sain équilibre entre une approche diligente et rapide lequel n'existera plus si la définition proposée dans le Règlement est adoptée telle qu'actuellement présentée. Nous sommes persuadés que cette situation irait à l'encontre de la volonté de l'Autorité de garantir un suivi simple et sans frais pour l'auteur de la plainte.

En somme, il est primordial que l'Autorité prenne la pleine mesure des répercussions importantes et peut-être inattendues de la nouvelle définition si elle veut réellement atteindre ses objectifs. Les interactions de Desjardins avec ses membres et clients ne se font pas en silo, et la définition actuelle de « plainte » permet d'adopter une approche graduelle, qui fait intervenir l'expertise de nos employés à différentes étapes de la résolution d'une insatisfaction, afin d'éviter le plus de tracas possible pour nos membres et clients. Cette façon de faire est simple et correspond, à notre avis, aux attentes de ceux-ci lorsqu'ils choisissent de faire affaire avec une entité de Desjardins et à celles de l'Autorité en matière de saines pratiques commerciales, d'autant plus que le traitement des insatisfactions par les secteurs opérationnels est encadré et documenté afin d'en assurer la traçabilité. Le but recherché par le client est que la situation se règle, et rapidement. De l'engager presque systématiquement dans un processus de plainte irait à l'encontre de cet objectif.

Intermédiaires financiers (Chapitre II)

Par ailleurs, nous croyons que pour les intermédiaires financiers de petite taille, la mise en place des exigences du Chapitre II est difficilement réalisable, puisque plusieurs n'ont ni la structure ni les ressources nécessaires pour s'y conformer. Cette situation risquerait d'engendrer des processus de traitement de plaintes disparates d'un intermédiaire à l'autre, ce qui serait inéquitable pour les consommateurs.

Chez Desjardins, cela signifierait de ne plus avoir de vue transversale sur les plaintes et, conséquemment, être dans l'impossibilité d'identifier et d'analyser les causes communes et résoudre les enjeux qu'elles soulèvent.

En ce sens, nous estimons que le projet de Règlement devrait permettre la délégation des fonctions relatives au traitement des plaintes à un tiers.

Pistes de solutions et autres suggestions

La notion de résolution « immédiate » de la plainte doit à notre avis être revue pour faire place à une terminologie plus souple qui permettrait de conserver tous les bienfaits du processus actuel tels que nous vous les avons énumérés et de prévenir une interprétation abusive de la notion de *cours normal des affaires*, présente dans la définition actuellement en vigueur. Il serait également souhaitable d'étoffer, dans la définition de plainte, la notion d'« insatisfaction ou reproche », en précisant par exemple qu'il s'agit d'une insatisfaction qui subsiste après avoir été considérée et traitée promptement au niveau opérationnel. Les institutions assujetties au Règlement pourraient ainsi se donner les balises nécessaires au respect de saines pratiques commerciales tout en étant conformes au Règlement.

L'accès à l'expertise pertinente et à des solutions adéquates doit demeurer au cœur du processus de résolution d'une insatisfaction, même lorsque celle-ci ne peut être répondue immédiatement. Le processus actuel répond à ce critère.

Toujours en ce qui a trait à la définition de « plainte », l'Autorité pourrait mieux cerner la portée du Règlement, qui pourrait notamment :

- Contenir la définition du terme « une personne faisant partie de sa clientèle » ;
- Énumérer des situations qui sont considérées comme une plainte, comme le font par exemple l'ACFM et l'OCRCVM, ou faire la distinction entre une plainte réglementaire et une plainte de service ;
- Indiquer la mention que l'assureur peut offrir au consommateur la possibilité d'avoir accès à un processus de révision d'une réclamation avant de déposer une plainte ;
- Favoriser, de façon générale, l'accompagnement des secteurs opérationnels d'affaires par les services de traitement des plaintes plutôt que ces derniers les prennent en charge ;
- Prévoir la mise en place, par les services de traitement des plaintes, de contrôles relatifs aux plaintes traitées par les secteurs opérationnels d'affaires.

Par ailleurs, l'Article 11 du projet de Règlement stipule que « l'institution financière [...] doit offrir à toute personne faisant partie de sa clientèle qui en exprime le besoin un service d'assistance à la rédaction d'une plainte ». Nous comprenons que l'Autorité veut s'assurer qu'en cas de besoin, les personnes qui en font la demande seront accompagnées dans la formulation d'une plainte. Dans un tel cas, nous estimons qu'il serait plus clair de remplacer « rédaction d'une plainte » par « formulation d'une plainte », la formulation actuelle laissant croire que les plaintes doivent être déposées par écrit, ce qui ne semble pas être l'intention de l'Autorité.

Dans des situations où des poursuites sont en cours ou lorsque des dossiers deviennent litigieux, le fait d'exiger que les services de traitement des plaintes continuent d'échanger avec le plaignant (article 14, alinéa 3) pourrait affecter les privilèges relatifs au secret professionnel ou entrer en contradiction avec l'application du Code de procédure civile. Ceci pourrait aller à l'encontre de l'intérêt des clients. Aussi, afin d'éviter d'éventuels « aveux extrajudiciaires » de part et d'autre, nous croyons que ces affaires devraient être exclues de la définition de plainte. De plus, ce paragraphe semble contredire notamment le paragraphe (3) de l'article 3721 des Règles de l'OCRCVM qui entrera en vigueur en janvier 2022 : « Toute affaire faisant l'objet d'une poursuite civile ou d'un arbitrage n'est pas considérée comme une plainte pour l'application du présent article. ». Les discussions ou échanges devraient plutôt se poursuivre à l'intérieur du processus judiciaire.

De plus, dans le même esprit de simplification de la démarche des consommateurs, nous estimons que l'article 15 du Règlement viendrait multiplier des plaintes émanant de la même situation, mettant un fardeau inutile sur les services de traitement des plaintes, et compliquant la démarche du plaignant. En effet, si les allégations de la plainte visent une institution financière et un intermédiaire financier à l'intérieur de l'organisation, par exemple à la fois l'assureur et le personnel de la caisse chez Desjardins, cela reviendrait à traiter deux plaintes distinctement, plutôt que de façon centralisée. Si la plainte vise Desjardins et une autre institution, par exemple Desjardins reçoit une plainte qui concerne un transfert de fonds entre Desjardins et une autre institution financière, nous inviterions alors le client à se plaindre aussi à l'autre institution ou intermédiaire, alors qu'à ce stade de l'analyse, il est prématuré de prétendre qui est responsable de la plainte. Cela risque d'engendrer plus d'insatisfaction de la part du client, d'autant plus si l'analyse subséquente révèle que c'est l'institution initiale qui a commis une erreur. En somme, nous estimons cette approche trop prescriptive et mal adaptée à la réalité du traitement des plaintes.

Les délais de traitement

La réduction à 60 jours du délai de traitement des plaintes est difficilement applicable à la réalité d'une institution comme Desjardins et, à l'instar de la nouvelle définition proposée de « plainte » dans le Règlement, aurait des impacts négatifs directs sur les consommateurs. La complexité des plaintes et insatisfactions évolue au même rythme que celle des produits, ce qui implique que plusieurs personnes et services sont souvent sollicités dans la résolution de celles-ci. Dans la pratique, il n'est pas réaliste d'obtenir et valider toutes les informations et versions des faits de toutes les personnes et tous les services concernés en si peu de temps. De plus, cela crée un décalage avec les exigences de l'OCRCVM et soumet donc les courtiers en valeurs mobilières du Québec à des exigences plus élevées que leurs concurrents hors Québec. Par exemple, l'OCRCVM et l'ACFM permettent, sous réserve de justification, de prolonger le délai à condition d'en aviser le client et l'OCRCVM ou l'ACFM. Le délai proposé par l'Autorité semble être définitif et inflexible.

Nous comprenons que l'intention de l'Autorité est d'assurer que les plaintes ne traînent pas en longueur sans raison valable et sommes tout à fait en accord avec cet objectif. Néanmoins, pour les plaintes complexes, comme c'est souvent le cas chez Desjardins et ses entités, cela ne peut que nuire au plaignant. Le Règlement ne devrait pas réduire le délai, mais plutôt demander que la plainte soit traitée diligemment et que la réponse soit transmise au plus tard le 90^e jour suivant sa réception par le responsable du traitement des plaintes.

De plus, nous estimons qu'un délai de rigueur n'est pas à l'avantage des consommateurs. En effet, le fait de transmettre une réponse finale même si nous ne disposons pas de toute la documentation et l'information requise (comme le stipule l'article 12) présente des enjeux importants. L'institution financière est souvent tributaire des délais que mettent des tiers à fournir la documentation ou l'information nécessaire à l'examen de la plainte, bien que ceux-ci soient totalement hors de son contrôle. Il n'est pas rare qu'ils consacrent plusieurs semaines, voire des mois, à transmettre l'information. On pense par exemple aux informations et documents à obtenir de la part de médecins ou d'hôpitaux, d'organismes gouvernementaux comme la CNESST, la RAMQ, la RRQ, la SAAQ ou les agences de revenu, des assureurs responsabilité, d'entrepreneurs, d'ingénieurs, de partenaires d'affaires ou lorsqu'applicable, des représentants légaux des plaignants.

Autre exemple, lorsque la plainte vise une réclamation d'invalidité, une évaluation par un expert médical externe est parfois requise pour statuer sur l'évolution de l'état de santé, ou pour avoir un avis d'un tiers. Ce ne sont pas tous les médecins spécialistes qui réalisent ce genre d'évaluation ; l'expertise disponible est donc limitée. L'assureur et le plaignant sont alors tributaires des disponibilités d'un expert. Il peut s'écouler plusieurs semaines entre l'expertise et l'émission du rapport. De plus, l'absence de certains renseignements pourrait faire en sorte que le plaignant se bute à un refus, alors que sa demande serait peut-être recevable une fois les renseignements reçus.

Dans le cas où la documentation ou l'information requise devienne disponible après que la réponse finale ait été transmise au plaignant (délai de rigueur), l'organisation devrait alors « rouvrir » la plainte et transmettre une seconde réponse finale. Nous estimons que cela engorgerait inutilement le processus de traitement de plaintes pour les institutions financières et pour l'Autorité, et le rendrait flou et frustrant pour l'ensemble des consommateurs. C'est pourquoi nous suggérons de baser la dimension du délai sur une obligation de principe, visant à répondre à la plainte dans les meilleurs délais s'il le faut, sous réserve d'expliquer à l'auteur de la plainte les raisons du retard et le délai prévu.

Il en va de même pour le délai minimal de vingt jours dans le cas de la présentation d'une offre, qui ne précise pas les modalités relatives à une contre-offre. Nous estimons que celles-ci devraient être précisées étant donné que le non-respect de cet article est accompagné de sanctions.

Entrée en vigueur

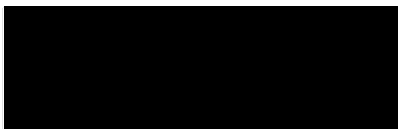
Les changements envisagés par l'Autorité dans son projet de Règlement nécessiteront des adaptations très importantes à de multiples niveaux de nos processus de traitement des plaintes pour lesquels nous devons former les employés. Un grand nombre de nouvelles ressources sera requis afin d'absorber l'augmentation du volume et se conformer à des délais de traitement réduits. À elle seule, l'évaluation des impacts opérationnels demandera plusieurs mois. L'implantation des nouvelles règles nécessitera quelques années, et devrait, à notre avis, se faire par étape.

Dans l'éventualité où il serait décidé d'aller de l'avant avec le texte proposé, nous demandons un délai minimal de deux à trois ans pour nous conformer aux exigences du Règlement. Ceci est essentiel pour effectuer un changement de cette envergure de façon structurée et réfléchie afin d'éviter la confusion parmi nos employés et ne pas venir compromettre la qualité et l'équité du traitement des dossiers des membres et clients.

Conclusion

Nous voyons de bon augure l'engagement de l'Autorité de rendre le processus de traitement des plaintes harmonisé, simple et accessible pour le consommateur. Néanmoins, il nous apparaît impératif de réévaluer certaines dimensions du texte actuel du projet de Règlement pour atteindre les objectifs poursuivis. Les pistes de solutions et les réflexions que nous proposons visent à surmonter ces écueils. Ceux liés à la notion d'immédiateté dans la définition de plainte, la réduction du délai de traitement à 60 jours et que ce délai soit de rigueur nous semblent particulièrement primordiaux. L'Autorité a montré une ouverture notable envers l'industrie dans ses consultations formelles et informelles entourant ses modifications au projet de Règlement et nous l'en remercions. C'est avec plaisir que nous continuerons de prendre part aux travaux de l'Autorité qui portent sur des objectifs communs au Mouvement Desjardins et ses quelque sept millions de membres et clients.

Veuillez recevoir, Monsieur, nos salutations distinguées.



Bernard Brun
Directeur principal
Relations gouvernementales et institutionnelles

c. c. : Madame Marie-Andrée Alain, Chef de la conformité et de la protection des renseignements personnels, Mouvement Desjardins
Monsieur Yvan-Pierre Grimard, Vice-président Relations gouvernementales et institutionnelles, Mouvement Desjardins

