

Information



Date d'entrée en vigueur : 22 décembre 2021

Identifiant : N° GR0013INF

Règlement des plaintes : Cadre stratégique et meilleures pratiques

Objectif

Cette ligne directrice porte sur le thème du règlement des plaintes. Elle a deux objectifs principaux :

1. Présenter le cadre stratégique de l'ARSF en matière de règlement des plaintes (le « Cadre stratégique »).
2. Présenter certaines meilleures pratiques que l'ARSF a établies dans le cadre de ses recherches sur les compétences.

Portée

Ce cadre d'orientation examine comment les plaintes contre les entités réglementées suivantes sont ou pourraient être traitées :

- compagnies d'assurance constituées en société;
- credit unions et caisses populaires;
- experts en assurance;

- agents d'assurance;
- compagnies d'assurance;
- sociétés de prêt et de fiducie;
- administrateurs d'hypothèques;
- agents hypothécaires;
- courtages hypothécaires;
- courtiers hypothécaires;
- administrateurs de régimes de retraite;
- employeurs des participants au régime de retraite;
- promoteurs de régimes de retraite;
- fiduciaires de caisse de retraite.

La présente ligne directrice s'appliquera également, avec les ajustements nécessaires, au secteur des planificateurs financiers (PF) et des conseillers financiers (CF) et à tout autre secteur pour lequel l'ARSF acquiert une responsabilité réglementaire.

Justification et contexte

Le règlement des plaintes est un élément important de la protection des droits et des intérêts des consommateurs, des participants et des bénéficiaires de régimes de retraite.¹ Cette ligne directrice est conçu pour résumer les progrès de la recherche de l'ARSF sur le règlement des plaintes. Bien que cette ligne directrice présente le cadre stratégique de l'ARSF et un aperçu des meilleures pratiques, il n'introduit pas de nouvelles exigences en matière de traitement des plaintes pour les secteurs réglementés.

Information

¹ L'ARSF reconnaît qu'il existe des différences entre les bénéficiaires de régimes de retraite et les consommateurs d'autres secteurs qu'elle réglemente. Toutefois, aux fins du présent document, le terme « consommateur » est utilisé et il vise également à désigner les bénéficiaires de régimes de retraite, le cas échéant.

Cette section comprend les sous-sections suivantes :

- [Introduction](#)
- [Cadre stratégique sur le règlement des plaintes](#)
- [Terminologie et portée](#)
- [Meilleures pratiques](#)
- [Conclusion et prochaines étapes](#)

Introduction

Dans son [EF2021-2022 – Énoncé des priorités – version préliminaire](#), l'ARSF a proposé l'élaboration d'un cadre de traitement des plaintes.² Pour soutenir la réalisation de ce résultat attendu principal, l'ARSF a mené une recherche de compétences sur le règlement des plaintes. Cette recherche, qui comprenait l'engagement des intervenants externes, a conduit à l'élaboration du **cadre stratégique** : un cadre intersectoriel fondé sur des principes, conçu pour guider le travail politique de l'ARSF sur le règlement des plaintes.

Ce document a deux objectifs principaux. Le premier objectif est de présenter le cadre stratégique de l'ARSF (p. 5). Le cadre stratégique n'introduit pas de nouvelles exigences en matière de traitement des plaintes pour les secteurs réglementés. Il sera plutôt utilisé pour guider le travail stratégique de l'ARSF. Le second objectif est de présenter une sélection de meilleures pratiques que l'ARSF a établies grâce à ses recherches (p. 7-18). Ces meilleures pratiques ont mené à l'élaboration du cadre stratégique et y ont contribué.

Les meilleures pratiques abordées dans le présent document proviennent de divers organismes et autorités de réglementation internationaux. Voici trois des organismes internationaux les plus importants qui traitent du sujet du règlement des plaintes relatives aux services financiers :

- Groupe de travail G20/Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la protection des consommateurs de services financiers
- Banque mondiale

² ARSF, EF2021-2022 – Énoncé des priorités – version préliminaire, p. 12

- International Network of Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network)

Le travail de ces trois entités sera évident dans ce document. En outre, les politiques et procédures des autorités de réglementation suivantes ont été des ressources précieuses pour l'élaboration du document :

- Australian Securities and Investments Commission (ASIC)
- BC Financial Services Authority (BCFSA)
- Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA)
- Central Bank of Ireland
- Financial Conduct Authority (FCA)
- Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC)
- Autorité des marchés financiers (AMF)
- Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO)

L'ARSF reconnaît que ce document ne traite pas de tous les aspects du règlement des plaintes. Par conséquent, ce document ne doit pas être compris comme un inventaire complet de toutes les pratiques. Il s'agit plutôt d'une exploration de certaines pratiques qui méritent d'être comprises et prises en compte par la réglementation. En outre, l'inclusion d'une pratique particulière dans ce document ne signifie pas que cette pratique existe ou devrait nécessairement exister dans chacun des secteurs réglementés de l'ARSF.

Comme nous le verrons plus loin dans la conclusion et les prochaines étapes, le cadre stratégique jouera un rôle important au cours de l'exercice 2022-23, à savoir guider un examen du règlement des plaintes dans chacun des secteurs réglementés de l'ARSF. L'ARSF utilisera le cadre stratégique, et tiendra compte des meilleures pratiques (le cas échéant), pour évaluer les forces et les faiblesses de l'écosystème actuel de règlement des plaintes. Cet examen permettra à l'ARSF de cibler les lacunes et les possibilités d'amélioration.



Cadre stratégique sur la résolution des plaintes

Vision : Les consommateurs, les participants et les bénéficiaires de régimes de retraite ont accès à un processus de règlement des plaintes de bout en bout qui permet de résoudre les plaintes de manière équitable, rapide, transparente et efficace.

Bien que le processus de règlement des plaintes de bout en bout dans chaque secteur réglementé varie en fonction des exigences établies dans la législation, les règlements et les règles et lignes directrices de l'ARSF, la vision de l'ARSF est guidée par les principes suivants axés sur les consommateurs :

- **Accessibilité :** Les consommateurs, les membres et les bénéficiaires de régimes de retraite disposent des renseignements et du soutien nécessaires pour suivre le processus de bout en bout.
- **Équité :** Les consommateurs, les participants et les bénéficiaires de régimes de retraite voient leurs plaintes évaluées en fonction de leur bien-fondé, sans parti pris et de manière cohérente selon la nature du problème.
- **Rapidité d'exécution :** Les consommateurs, les participants et les bénéficiaires de régimes de retraite voient leurs plaintes évaluées dans un délai raisonnable et sans retard inutile.
- **Transparence :** Les consommateurs, les participants et les bénéficiaires de régimes de retraite comprennent clairement les renseignements utilisés pour évaluer leurs plaintes, l'état d'avancement de leurs plaintes, le fondement des décisions et les prochaines étapes pertinentes.
- **Efficacité :** Les consommateurs, les membres et les bénéficiaires de régimes de retraite voient leurs plaintes traitées et, lorsque cela est justifié, obtiennent réparation.

Cet accent sur les caractéristiques de haut niveau, par opposition aux exigences rigides, soutient l'engagement de l'ARSF envers une réglementation fondée sur des principes et axée sur les résultats, et reconnaît la diversité des secteurs que l'ARSF réglemente.

Terminologie

Une plainte est une déclaration d'insatisfaction d'un consommateur à l'égard d'une action, d'un service ou d'un produit d'un prestataire de services financiers ou d'un mandataire.

Le rôle de l'ARSF

Le rôle de l'ARSF dans le traitement des plaintes déposées contre les participants de l'industrie est de déterminer la nature de la plainte et, en cas de violation de la loi, du code de conduite ou de l'engagement public, de prendre des mesures pour assurer la conformité. L'ARSF n'offre pas ou n'obtient pas de réparation pour les consommateurs, sauf dans la mesure où l'application de la réglementation entraîne une réparation. En tant qu'organisme de réglementation, l'ARSF s'efforce de veiller à ce que les entités réglementées se conforment à leurs obligations en matière de pratiques commerciales, ce qui inclut la mise en place de processus adéquats de traitement des plaintes.

L'ARSF surveille également les tendances et trouve les problèmes réglementaires systémiques. En remplissant ce rôle réglementaire, l'ARSF détermine la visibilité requise pour les pratiques et les données relatives aux plaintes dans les secteurs réglementés. Les plaintes des consommateurs sont une source précieuse de renseignements sur les problèmes potentiels de pratiques commerciales.

L'ARSF soutient également les consommateurs, les membres et les bénéficiaires de régimes de retraite des secteurs réglementés en veillant à ce qu'ils disposent de renseignements clairs et accessibles au public sur les mécanismes pertinents de traitement des plaintes et sur le système des plaintes en général.

Terminologie et portée

Aux fins du présent document, l'ARSF adopte la définition de **plainte** du G20/de l'OCDE : « une déclaration d'insatisfaction d'un consommateur à l'égard d'une action, d'un service ou d'un produit d'un prestataire de services financiers ou d'un mandataire ». ³ Le présent document ne fait pas de distinction entre « règlement des plaintes » et « règlement des litiges » : les deux termes décrivent la procédure par laquelle les consommateurs voient leurs plaintes traitées.

Le terme « **prestataire de services financiers** » sera utilisé pour désigner un large éventail d'entités et de personnes qui fournissent des services financiers. Dans le présent document, toutes les entités réglementées par l'ARSF sont considérées comme des prestataires de services financiers.

En outre, comme on le verra bientôt, la distinction entre le **règlement interne des différends** (RID) et le **règlement externe des différends** (RED) joue un rôle important dans ce document. Ces deux termes sont utilisés comme suit :

- **RID** : Un processus de traitement des plaintes proposé par l'entremise d'un prestataire de services financiers.
- **RED** : Un processus de traitement des plaintes qui est externe à un fournisseur de services financiers.

Dans les secteurs réglementés par l'ARSF, le processus de traitement des plaintes offert par un assureur, une coopérative de crédit, une société de courtage hypothécaire, un administrateur de régime de retraite ou une société de prêt et de fiducie constitue une forme de RID. En outre, le processus de traitement des plaintes offert par un organisme externe, tel que le Service de conciliation en assurance générale (SCAG), le Service de conciliation des assurances de personnes (SCAPC) ou l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI), constitue une forme de RED. Dans le secteur des régimes de retraite, l'ARSF elle-même remplit un type de rôle limité de RED lorsqu'une plainte est fondée sur une présumée non-conformité réglementaire ou résulte de celle-ci.

³ G20/OCDE, « Update Report on the work to Support the Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection », p. 18

Meilleures pratiques

Cette section présente neuf des meilleures pratiques pour le règlement des plaintes de nature financière. Comme énoncé dans l'introduction, ces meilleures pratiques proviennent de divers organismes et autorités de réglementation internationaux. Bien que cet examen des meilleures pratiques ne soit pas exhaustif, il fournit une excellente vue d'ensemble des sujets et questions importants liés au règlement des plaintes.

Meilleure pratique n° 1 – Le règlement des plaintes est un élément des cadres de protection des consommateurs.

Cette pratique est tenue en compte dans la documentation portant sur le règlement des plaintes. Par exemple, les principes de haut niveau du G20 sur la protection des consommateurs de services financiers, qui constituent la principale norme internationale en matière de cadres de protection des consommateurs de services financiers, comprennent un principe sur le règlement des plaintes.⁴ De même, la Banque mondiale considère le règlement des plaintes comme un élément essentiel des cadres de protection des consommateurs⁵ :

Un cadre efficace de protection des consommateurs de services financiers repose sur un mécanisme de recours accessible et efficace qui permet aux consommateurs de connaître et de faire valoir leurs droits à ce que leurs plaintes soient traitées et résolues de manière transparente et juste dans un délai raisonnable.

Dans la pratique, de nombreuses autorités de réglementation incluent le règlement des plaintes dans leur cadre de protection des consommateurs.

Bien que cette pratique ne précise pas les caractéristiques que doit posséder un processus de règlement des plaintes, elle indique clairement que le règlement des plaintes est essentiel à la protection des droits et des intérêts des consommateurs. Cette pratique sert de base aux autres pratiques qui suivent.

⁴ G20/OCDE, « G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection », p. 7

⁵ Banque mondiale, « Complaints Handling within Financial Service Providers », p. 1

Meilleure pratique n° 2 – Les consommateurs ont accès au RID par l'intermédiaire de leur fournisseur de services financiers.

Lorsqu'un consommateur a une plainte, la première étape pour lui est d'accéder au processus de RID de son prestataire de services financiers. Le groupe de travail G20/OCDE sur la protection des consommateurs de services financiers indique que les prestataires de services financiers et les mandataires devraient disposer de mécanismes internes de traitement des plaintes et de réparation.⁶ En outre, la Banque mondiale écrit :

Le règlement rapide des plaintes, y compris l'octroi de réparations lorsque cela est justifié, devrait être une responsabilité première des PSF [prestataires de services financiers]. Un mécanisme de RID est défini comme une fonction de traitement des plaintes, une unité ou une équipe dédiée au sein d'un PSF. Le mécanisme de RID doit être mis en œuvre avec une structure, des politiques, des procédures, des systèmes et une gouvernance appropriés.⁷

Lors de l'examen de 2017 du cadre du RED financier en Australie, le comité d'examen a souligné l'importance du RID :

Un RID efficace profite à la fois aux sociétés et aux consommateurs. Le RID est un élément important de la relation globale des sociétés financières avec leurs clients et constitue le principal moyen pour les consommateurs lésés de demander réparation. La pression sur le RED est réduite lorsque les plaintes sont résolues directement entre les sociétés et leurs clients.⁸

L'importance du RID se reflète dans la pratique : dans de nombreux territoires, les autorités de réglementation exigent des prestataires de services financiers qu'ils mettent un processus de RID à la disposition des consommateurs. Cela dit, il est entendu que les petits prestataires de services financiers et les administrateurs de certains secteurs (p. ex., le courtage hypothécaire

⁶ G20/OCDE, « G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection », p. 7

⁷ Banque mondiale, « Complaints Handling within Financial Service Providers », p. 1

⁸ Gouvernement de l'Australie, « Review of the financial system external dispute resolution and complaints framework », p. 189

ou les pensions) n'auront pas les ressources nécessaires pour mettre en œuvre un processus de RID aussi robuste que leurs homologues plus importants.

Meilleure pratique n° 3 – Les processus de DIR doivent présenter certaines caractéristiques axées sur le consommateur.

La simple existence d'un processus de RID ne garantit pas la capacité de ce processus. Les bons processus de RID présentent certaines caractéristiques axées sur le consommateur. Les caractéristiques pertinentes diffèrent selon les modèles réglementaires, mais il existe un degré élevé de convergence.

Le groupe de travail G20/OCDE sur la protection des consommateurs de produits financiers indique que les processus de règlement des plaintes doivent être accessibles, abordables, indépendants, équitables, responsables, rapides et efficaces.⁹ L'ACFC énumère trois principes directeurs pour le RID : efficacité, efficacité et responsabilité.¹⁰ L'ASIC note l'importance d'un règlement équitable, rapide et efficace des litiges, ainsi que d'autres caractéristiques – telles que l'accessibilité et la réactivité – que le RID devrait posséder.¹¹ Si ces principes axés sur le consommateur peuvent être décrits en des termes différents, les objectifs sous-jacents sont similaires dans de nombreux modèles réglementaires.

Il est intéressant de noter que le cadre politique de l'ARSF comprend des principes de meilleures pratiques qui sont souvent établies comme des principes importants pour le RID (et le RED). Ces cinq principes sont l'accessibilité, l'équité, le caractère opportun, la transparence et l'efficacité.

Meilleure pratique n° 4 – Les consommateurs ont accès au RED lorsque leur plainte ne peut être résolue de manière adéquate par l'entremise du RID.

⁹ G20/OCDE, « G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection », p. 7

¹⁰ Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC), « DC-12 Processus interne de règlement des conflits »

¹¹ Australian Securities & Investments Commission (ASIC), « Regulatory Guide 271: Internal dispute resolution », p. 10, 38 et 42

Si la plainte d'un consommateur ne peut pas être résolue de manière adéquate par le processus de DRI pertinent, l'étape suivante pour le consommateur est le RED.¹² Comme l'a déclaré le groupe de travail G20/OCDE sur la protection des consommateurs de produits financiers : Le recours à une procédure de réparation indépendante devrait être disponible pour traiter les plaintes qui ne sont pas résolues efficacement par l'entremise des mécanismes internes de règlement des litiges des prestataires de services financiers et des mandataires.¹³ L'INFO Network se consacre à l'avancement du RED pour les services financiers. Selon l'INFO Network :

Un système de médiation pour les services financiers joue un rôle essentiel en contribuant à renforcer la confiance des consommateurs envers les services financiers. Celui-ci profite aux consommateurs, aux entreprises de services financiers, aux régulateurs des services financiers, à l'État et à l'économie nationale. Ce système résout les plaintes individuelles déposées contre des sociétés de services financiers plus rapidement, à moindre coût et de manière moins formelle que les tribunaux, tout en communiquant de manière proactive des renseignements sur son travail afin d'améliorer les choses à l'avenir.¹⁴

Cette pratique est courante dans de nombreux territoires. Par exemple, l'ASIC exige que les sociétés financières adhèrent à l'Australian Financial Complaints Authority (AFCA).¹⁵ L'AFCA est la seule autorité de réglementation des différends financiers en Australie. Au Royaume-Uni, le Financial Ombudsman Service, un organisme public indépendant doté de pouvoirs statutaires, est un service gratuit qui règle les plaintes entre les consommateurs et les sociétés qui fournissent des services financiers.¹⁶ En Nouvelle-Zélande, tous les prestataires de services financiers ayant des clients de détail sont tenus d'adhérer à un système de RED. Il existe quatre systèmes approuvés en Nouvelle-Zélande : le Banking Ombudsman Scheme (BOS), l'Insurance and Financial Services Ombudsman Scheme (IFSO), le Financial Services Complaints Limited

¹² Le sujet du financement du RED n'est pas exploré dans ce document dans son entièreté. Toutefois, la question du rapport coût-efficacité pour l'industrie est un élément important à prendre en compte lorsqu'on envisage l'approche appropriée en matière de RED. Par exemple, il est courant que les frais d'adhésion au RED des prestataires de services financiers dépendent de la taille du prestataire envisagé.

¹³ G20/OCDE, « G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection », p. 7

¹⁴ International Network of Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network), « Guide to setting up a Financial Services Ombudsman Scheme », p. 7

¹⁵ ASIC, « Regulatory Guide 267: Oversight of the Australian Financial Complaints Authority »

¹⁶ *Financial Services and Markets Act 2000*, Part XVI (R.-U.).

(FSCL) et le Financial Dispute Resolution Service (FDRS).¹⁷ Dans le contexte canadien, les banques et les caisses populaires sous réglementation fédérale sont tenues d'appartenir à un organisme de RED agréé.¹⁸ Il existe actuellement deux autorités de RED : ADR Chambers Banking Ombuds Office (ADRBO) et OBSI. De même, les compagnies d'assurance sous réglementation fédérale qui relèvent de la *Loi sur les sociétés d'assurances* sont tenues de devenir membres d'un « organisme de traitement des plaintes » indépendant si aucune loi provinciale n'impose l'adhésion à un organisme de traitement des plaintes.¹⁹ En Ontario, il existe deux organismes de RED pour l'assurance : SCAPC et OAP.

Il est important de noter, cependant, que le RED peut prendre différentes formes. En fait, le groupe de travail G20/OCDE sur la protection des consommateurs de produits financiers note différents modèles que les décideurs politiques pourraient envisager :

Lors de la mise en place d'un mécanisme [de règlement extrajudiciaire des différends] pour résoudre les litiges avec les prestataires de services financiers, les décideurs politiques envisagent une série de modèles possibles, par exemple des services de médiation indépendants, des services de règlement extrajudiciaire des différends proposés par les autorités de réglementation, des systèmes de conciliation, des centres de règlement des différends financiers, des associations sectorielles ou des systèmes dirigés par le secteur, qui reflètent les structures et circonstances juridiques spécifiques des territoires et respectent les exigences spécifiques prévues par la loi.²⁰

Les différents cadres législatifs et réglementaires des services financiers permettent différents types de RED. Par exemple, certains organismes de RED sont des organismes à but non lucratif (p. ex., l'OSBI au Canada), d'autres sont à but lucratif (p. ex., l'ADRBO au Canada), et d'autres sont des organismes publics (p. ex., le Financial Services and Pensions Ombudsman [FSPO] en Irlande). Dans certains cas, le rôle du RED est intégré dans le mandat législatif de l'organisme de réglementation. Par exemple, l'Autorité des marchés financiers (AMF) du Québec a

¹⁷ Financial Market Authority (FMA), « Frequently asked questions », <https://www.fma.govt.nz/contact/faqs/>

¹⁸ *Loi sur les banques*, par. 455.01(2)

¹⁹ *Loi sur les sociétés d'assurances*, art. 486.1

²⁰ G20/OCDE, « Update Report on the work to Support the Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection », p. 22

notamment pour mandat de donner aux consommateurs l'accès à des services de règlement des différends.²¹

De même, le modèle approprié pour le RED peut dépendre du secteur considéré. Par exemple, dans le contexte des systèmes de régimes de retraite privés, l'International Organisation of Pension Supervisors (IOPS) a noté que les autorités de réglementation de régimes de retraite pourraient traiter les plaintes, en particulier dans les territoires où le nombre de fonds de pension ou d'administrateurs est faible.²²

Meilleure pratique n° 5 – Les mécanismes de RED sont indépendants des prestataires de services financiers et des groupes de consommateurs.

L'indépendance des prestataires de services financiers et des groupes de consommateurs est une caractéristique essentielle des mécanismes de RED. L'indépendance est importante pour garantir que le RED est un forum par lequel les différends entre les consommateurs et les prestataires de services financiers peuvent être résolus de manière impartiale. Le groupe de travail G20/OCDE sur la protection des consommateurs de produits financiers a noté l'hypothèse de l'indépendance.²³ La Banque mondiale a également souligné l'importance de l'indépendance : « Le principe d'indépendance est particulièrement important pour garantir que les consommateurs et les prestataires de services financiers aient confiance envers les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends ».²⁴ En outre, dans son guide sur les approches fondamentales pour les organes financiers du RED, l'INFO Network indique : « Le système de médiation pour les services financiers devrait être établi de manière à être visiblement et manifestement indépendant à la fois du secteur des services financiers et des organismes de défense des consommateurs ».²⁵ En fait, l'un des six principes fondamentaux de l'INFO Network pour les systèmes de médiation est l'indépendance, pour garantir l'impartialité.²⁶

²¹ *Loi sur l'encadrement du secteur financier*, art. 4

²² International Organisation of Pension Supervisors (IOPS), « Good Practices on the Role of Pension Supervisory Authorities in Consumer Protection Related to Private Pension Systems », p. 9

²³ G20/OCDE, « Update Report on the work to Support the Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection », p. 21.

²⁴ Banque mondiale, « Good Practices for Financial Consumer Protection », p. 52.

²⁵ INFO Network, « Effective approaches to fundamental principles », p. 2.

²⁶ *Ibid*

L'indépendance est considérée comme une propriété importante que les organismes du RED doivent mettre en pratique. En Australie, l'AFCA est tenue par la loi de fonctionner de manière indépendante. En Irlande, l'ombudsman de la FSPO doit être indépendant dans l'exercice de ses fonctions.²⁷ De même, les quatre organismes de RED en Nouvelle-Zélande sont tous régis par le principe d'indépendance.²⁸ Dans le contexte canadien, les organismes de RED sous réglementation fédérale doivent être indépendants.²⁹

Cette discussion soulève une question importante : quelles conditions doivent être remplies pour qu'un organisme de RED soit indépendant? Une réponse complète à cette question dépasse le cadre de ce document, mais certaines conditions communément citées concernent :

- le modèle de gouvernance de l'organisme de RED (p. ex., le conseil d'administration);
- la nomination du décideur principal, les conditions de durée, la structure salariale, la relation avec l'industrie, les pouvoirs, etc.;
- le modèle de financement de l'organisme de RED; et
- les documents constitutifs de l'organisme de RED (p. ex., la législation qui consacre l'indépendance de l'organisme de RED).

Bien qu'il puisse y avoir un désaccord sur les conditions précises qui doivent être satisfaites pour qu'un organisme de RED soit indépendant, il y a néanmoins un large consensus sur le fait que le principe d'indépendance est central au RED.

Meilleure pratique n° 6 – Les mécanismes de RED ont la capacité de garantir de manière fiable une réparation pour les consommateurs.

Si un mécanisme de RED fonctionne correctement, il est en mesure d'obtenir réparation (p. ex., une indemnisation) pour les consommateurs (lorsque cela est justifié).³⁰ Cela signifie que

²⁷ *Financial Services and Pensions Ombudsman Act 2017*, par. 12(8)

²⁸ *Financial Service Providers (Registration and Dispute Resolution) Act 2008*, par. 52(2)

²⁹ *Règlement sur les réclamations (banques, banques étrangères autorisées et organismes externes de traitement des plaintes)*, art. 5

³⁰ INFO Network, « Guide to setting up a Financial Services Ombudsman Scheme », p. 41-42

lorsqu'un organisme de RED prend une décision en faveur d'un consommateur, le prestataire de services financiers se conforme à cette décision. Le fait de ne pas pouvoir obtenir réparation pour les consommateurs sape la proposition de valeur d'un organisme de RED des litiges, à savoir servir de mécanisme de réparation extrajudiciaire.³¹

L'autorité contraignante est un moyen d'obtenir réparation. Si un organisme de RED dispose d'une autorité obligatoire, ses décisions sont alors contraignantes pour les prestataires de services financiers. Dans de nombreux territoires, les organismes de RED ont une autorité contraignante, notamment en Australie (AFCA), en Irlande (FSPO) et au Royaume-Uni (Financial Ombudsman Service).

Cependant, certains organismes de RED tentent d'obtenir réparation pour les consommateurs par l'entremise de recommandations non contraignantes. Dans le contexte canadien, trois organismes de RED qui font des recommandations non contraignantes sont le SCAPC, l'OBSI et le SCAG. Si un organisme de RED formule une recommandation non contraignante, celle-ci peut être refusée par le prestataire de services financiers. Pour parvenir à la conformité, les organismes de RED peuvent associer des recommandations non contraignantes à d'autres tactiques. Par exemple, les organismes de RED peuvent utiliser l'approche « nommer et blâmer », selon laquelle l'organisme de RED annonce publiquement le nom d'un prestataire de services financiers qui refuse d'accepter la recommandation non contraignante. Cette mesure vise à dissuader les prestataires de services financiers de rejeter les recommandations non contraignantes.

Bien entendu, tous les modèles de RED ne sont pas également capables d'assurer une réparation aux consommateurs. Certains commentateurs affirment qu'une autorité contraignante est préférable à des recommandations non contraignantes. Cependant, il existe d'autres caractéristiques de conception que les décideurs politiques doivent prendre en compte lorsqu'ils envisagent la valeur de l'autorité contraignante. Par exemple, si l'autorité contraignante nécessite l'existence d'une procédure d'appel, le temps nécessaire au règlement des plaintes augmente et la rapidité du processus de RED peut être compromise. Bien qu'il ne s'agisse que

³¹ Thomas, David et Francis Frizon (2012), « Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman », p. 7

d'un exemple parmi d'autres, les décideurs doivent tenir compte des compromis nécessaires pour garantir qu'un organisme de RED assure une réparation fiable.

Meilleure pratique n° 7 – Il n'existe qu'un seul organisme de RED pour un secteur particulier des services financiers.

Lorsqu'il existe plus d'un organisme de RED pour un secteur donné, ils finissent par se faire concurrence pour obtenir l'adhésion des prestataires de services financiers. Cette concurrence entre les organismes de RED peut engendrer des résultats problématiques, notamment (i) l'affaiblissement de l'indépendance du RED, (ii) la diminution de la confiance des consommateurs, (iii) la création de parcours complexes pour les consommateurs, et (iv) la fragmentation et l'inefficacité du système de RED.

Un certain nombre d'organisations internationales ont critiqué la pratique consistant à avoir plusieurs organes de RED pour un seul secteur. Considérez l'affirmation suivante, tirée d'un rapport de la Banque mondiale :

Quelques pays ont adopté l'idée inhabituelle d'ombudsmans « concurrentiels », où – sous réserve de normes minimales précises – le secteur financier peut choisir entre deux ou plusieurs ombudsmans financiers concurrents. Un tel choix présente de graves risques pour l'indépendance et l'impartialité, car les sociétés financières peuvent favoriser l'ombudsman qu'elles considèrent comme susceptible de leur offrir la meilleure offre.³²

De même, l'INFO Network a déclaré :

Les systèmes de médiation des services financiers « concurrents » présentent des risques :

- Les plaignants peuvent ne pas être certains de savoir quelle entreprise de services financiers est couverte par quel système de médiation des services financiers. De plus, les plaignants peuvent avoir moins confiance dans l'indépendance et

³² Thomas, David et Francis Frizon (2012), « Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman », p. 38

l'impartialité si la société de services financiers peut choisir le système de médiation des services financiers à utiliser.

- Des sociétés de services financiers peu scrupuleuses pourraient essayer d'exercer une influence sur les systèmes de médiation des services financiers – en favorisant celui qu'elles préfèrent et/ou en menaçant d'amoindrir financièrement un système en menaçant de passer à un autre.³³

Cette question n'est pas seulement théorique – en fait, il y a actuellement une discussion en cours au Canada concernant la structure du système de RED pour les banques. Dans le cadre de l'examen de l'industrie réalisé par l'ACFC en 2020 sur les deux organismes de RED du secteur bancaire (ADRBO et OBSI), l'ACFC a soulevé des préoccupations concernant le « modèle à OETP multiple ». ³⁴ Comme l'a déclaré le ministère des Finances Canada : « L'ACFC laisse entendre que le modèle à multiples OETP du Canada pourrait miner la confiance des consommateurs, réduire l'accessibilité, accroître la complexité et l'inefficacité et rendre plus difficile le contrôle réglementaire ». ³⁵ À l'été 2021, le ministère des Finances Canada a tenu une consultation publique sur le renforcement du système de RED du Canada dans le secteur bancaire et a accueilli les commentaires sur la façon dont les lacunes liées au système actuel de RED pourraient être améliorées.

Il existe une question distincte, mais connexe concernant le nombre approprié d'organismes de RED pour l'ensemble du système des services financiers dans un territoire donné. Bien que cette question ne soit pas abordée dans le présent document, il convient de noter que certaines juridictions – comme l'Australie (AFCA) et l'Irlande (FSPO) – ont récemment adopté un modèle dans lequel il n'existe qu'un seul organisme de RED pour tous les secteurs des services financiers. Bien sûr, au Canada, les règles de compétence aboutissent souvent à la création de multiples organismes de RED basés sur les frontières provinciales (et fédérales) ou basés sur des autorités et des forums qui se chevauchent.

Meilleure pratique n° 8 – Les organismes de réglementation ont accès aux données relatives aux plaintes provenant de leurs secteurs réglementés et utilisent ces données pour consolider leurs efforts de réglementation.

³³ INFO Network, « Guide to setting up a Financial Services Ombudsman Scheme », p. 21

³⁴ ACFC, « Examen de l'industrie : Le fonctionnement des organismes externes de traitement des plaintes »

³⁵ Ministère des Finances du Canada, « Document de consultation : Renforcer le système externe de traitement des plaintes du Canada »

Cette pratique n'a pas d'incidence directe sur l'interaction du consommateur avec le processus de règlement des plaintes. Cependant, l'identification des problèmes systémiques et des risques pour les consommateurs reste une pratique importante pour le règlement des plaintes et remplit une fonction importante pour la protection des consommateurs. Le groupe de travail G20/OCDE sur la protection des consommateurs de produits financiers établit clairement ce lien :

L'analyse des données relatives aux plaintes des consommateurs... fournit des renseignements aux autorités de réglementation et aux superviseurs sur la manière d'améliorer les pratiques commerciales, et aide les autorités de réglementation à déterminer les risques pour les consommateurs, les lacunes réglementaires, les irrégularités systémiques du marché, et à évaluer l'efficacité des mesures réglementaires et le respect des lois et des règlements.³⁶

Les autorités de réglementation peuvent collecter et utiliser différents types de données sur les plaintes : Données de RID, données de RED, et données basées sur les plaintes reçues directement des consommateurs. En Australie, l'ASIC reçoit les données de RID des entreprises et les données de RED de l'AFCA.³⁷ En fait, l'ASIC a récemment entrepris un travail important pour améliorer la communication de ses données de RID.³⁸

La FCA reçoit et analyse également les données relatives aux plaintes de ses entités réglementées et du Financial Ombudsman Service. Les données relatives aux plaintes des premiers sont publiées sur le site Web de la FCA.³⁹ Le protocole d'entente (PE) entre la FCA et le Financial Ombudsman Service définit les renseignements qui peuvent être partagés entre les

³⁶ G20/OCDE, « Update Report on the work to Support the Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection », p. 22.

³⁷ ASIC, « Regulatory Guide 267 : Oversight of the Australian Financial Complaints Authority », pp. 22-23.

³⁸ En juillet 2021, l'ASIC a publié deux nouveaux documents de déclaration de RID : un dictionnaire de données et un glossaire de données. On peut lire, sur le site Web de l'ASIC : « Le dictionnaire de données définit les renseignements que les sociétés financières devront collecter et communiquer à l'ASIC. Le glossaire des données fournit des explications sur les termes clés du dictionnaire des données. » [TRADUCTION] Consulter : ASIC, « 21-177MR ASIC publishes Internal Dispute Resolution data dictionary and glossary ahead of pilot » à l'adresse <https://asic.gov.au/about-asic/news-centre/find-a-media-release/2021-releases/21-177mr-asic-publishes-internal-dispute-resolution-data-dictionary-and-glossary-ahead-of-pilot/>

³⁹ FCA, « Complaints data » à l'adresse <https://www.fca.org.uk/data/complaints-data>

deux entités. Comme l'indique le PE, les renseignements que le Financial Ombudsman Service partage avec la FCA incluent les suivants :⁴⁰

- les renseignements dont la FCA a raisonnablement besoin pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations légales à l'égard du Financial Ombudsman Service;
- les renseignements courants sur le nombre et le type de plaintes traitées;
- en cas de préoccupations, des renseignements sur : des manquements graves dans le traitement des plaintes d'une société; des inquiétudes sur l'aptitude et la probité d'une entreprise ou d'une personne agréée; ou d'autres questions qui peuvent nécessiter une action de la FCA conformément à ses objectifs statutaires;
- si la FCA le demande pour une action réglementaire réelle ou envisagée, les renseignements qui sont pertinents pour l'exercice des fonctions statutaires de la FCA.

Les renseignements précis collectés et utilisés varient selon les autorités de réglementation. Il est pertinent de considérer que l'accès aux données relatives aux plaintes peut améliorer la capacité d'un organisme de réglementation à recevoir un avertissement préalable et à répondre aux problèmes systémiques dans ses secteurs réglementés.

Meilleure pratique n° 9 – Les organismes réglementation jouent un rôle de surveillance dans le processus de règlement des plaintes.

Bien que cette pratique soit implicite dans certaines des autres pratiques ci-dessus, il est utile de la considérer comme une pratique autonome. Dans de nombreux territoires, l'organisme de réglementation exerce une fonction de surveillance pour s'assurer que le processus de règlement des plaintes fonctionne correctement. Dans ces territoires, on peut considérer que l'organisme de réglementation ne fait pas partie du processus de règlement des plaintes, mais qu'elle en supervise le fonctionnement. L'ASIC, par exemple, écrit :

⁴⁰ Protocole d'entente entre la Financial Conduct Authority (FCA) et l'opérateur du système, le Financial Ombudsman Service Limited, p. 5

Dans ce cadre, nous sommes chargés de superviser le fonctionnement efficace du système de règlement des différends, ce qui inclut la définition des normes et des exigences relatives aux processus de RID des sociétés financières et la supervision de l'AFCA.⁴¹

L'organisme de réglementation veille à ce que d'autres entités – comme les prestataires de services financiers et les organismes de RED – soient bien placées pour résoudre les plaintes.

Compte tenu de sa fonction de surveillance, l'organisme de réglementation ne traite pas lui-même les plaintes individuelles. L'ASIC et l'ACFC, par exemple, ne s'occupent pas des plaintes individuelles et n'offrent pas de réparation. Sur son site Web, l'ACFC explique clairement les limites de son rôle : « N'oubliez pas que l'ACFC n'offre pas de mesure de réparation et de dédommagement et ne peut pas intervenir dans le règlement des différends ».⁴² Toutefois, le fait que ces autorités de réglementation n'interviennent pas dans les plaintes individuelles ne signifie pas qu'ils n'acceptent pas les plaintes. Au lieu de cela, lorsque ces autorités de réglementation reçoivent des plaintes de consommateurs, ils enquêtent sur celles-ci afin de déterminer si un prestataire de services financiers a respecté la loi qui le régit, y compris ses obligations en matière de pratiques commerciales. Ainsi, les plaintes des consommateurs sont importantes pour cibler les problèmes de réglementation (p. ex., le non-respect de la législation et les tendances systémiques dans un secteur particulier).

Cette distinction entre le rôle de l'organisme de réglementation et le rôle des entités chargées d'accorder des réparations (p. ex., les organismes de RED) est formulée par l'INFO Network :

Le rôle de l'ombudsman des services financiers est d'offrir une réparation individuelle aux plaignants. Ce rôle n'établit pas de règles générales pour le secteur des services financiers et ne sanctionne pas les sociétés de services financiers individuelles. Ce sont les rôles de l'organisme de réglementation des services financiers. Par contre,

⁴¹ ASIC, *Regulatory Guide 271 : Internal dispute resolution*, p. 9

⁴² ACFC, « Comment déposer une plainte auprès d'une institution financière » à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/agence-consommation-matiere-financiere/services/plaintes/deposer-plainte-institution-financiere.html>

l'organisme de réglementation des services financiers devrait laisser les recours individuels au système de médiation des services financiers.⁴³

Comme le montrent les modèles ci-dessus, l'organisme de réglementation peut remplir une fonction importante dans le système de règlement des plaintes sans traiter les plaintes individuelles.

Conclusion et prochaines étapes

Ce document avait deux objectifs principaux. Le premier objectif était de présenter le cadre politique de l'ARSF. Le deuxième objectif était de présenter une sélection de meilleures pratiques que l'ARSF a établies grâce à ses recherches. Comme l'indiquait l'introduction, le cadre stratégique est un cadre intersectoriel fondé sur des principes, conçu pour guider le travail stratégique de l'ARSF en matière de règlement des plaintes. Le cadre stratégique n'introduit pas de nouvelles exigences en matière de traitement des plaintes pour les secteurs réglementés.

Il est important de souligner que les territoires étudiés dans ce document ont des cadres législatifs et réglementaires différents pour le règlement des plaintes. Par conséquent, les meilleures pratiques énumérées dans ce document prennent des formes différentes selon les contextes. Par exemple, le système de RED d'un territoire donné peut différer sur de nombreux points : le nombre d'organismes de RED, la relation de l'organisme de RED avec le gouvernement ou l'organisme de réglementation, le modèle de gouvernance du RED, le modèle de financement du RED, le mécanisme de l'organisme de RED pour obtenir réparation, etc. Si ces meilleures pratiques constituent un point de départ informatif pour aborder le sujet du règlement des plaintes, elles ne répondent pas à toutes les questions que les décideurs peuvent se poser à ce sujet. Le modèle approprié pour le règlement des plaintes dépend du contexte législatif et réglementaire considéré.

Enfin, l'indique l'introduction, l'inclusion d'une pratique particulière dans ce document ne signifie pas que cette pratique existe ou devrait nécessairement exister dans chacun des secteurs réglementés de l'ARSF. Cependant, ces meilleures pratiques ont contribué – et continueront de contribuer – au travail politique de l'ARSF et à son approche du règlement des plaintes.

⁴³ INFO Network, « Guide to setting up a Financial Services Ombudsman Scheme », p. 33

Prochaines étapes : Examen du règlement des plaintes

Les travaux à venir de l'ARSF s'appuieront sur l'élaboration du cadre stratégique. Dans son [Énoncé des priorités pour l'EF 2022-2023](#), l'ARSF propose de renforcer sa compréhension de base du système actuel de règlement des plaintes⁴⁴, y compris les expériences des consommateurs. Le cadre stratégique jouera un rôle fondamental dans l'examen de l'exercice 2022-23. Les principes énumérés dans le cadre stratégique – accessibilité, équité, rapidité, transparence et efficacité – aideront à guider l'examen de l'état actuel par l'ARSF. Plus précisément, l'ARSF examinera dans quelle mesure ces principes de meilleures pratiques sont actuellement mis en œuvre dans les systèmes de règlement des plaintes dans les secteurs réglementés. Il est important de souligner que cette prochaine phase de travail vise à mieux comprendre les forces et les faiblesses de l'état actuel.

L'ARSF adoptera une approche sectorielle de ce travail et accueillera volontiers les commentaires (voir **Annexe : Sujets de discussion**) sur des questions ou sujets particuliers qui devraient être explorés. Le plan préliminaire de l'ARSF pour l'examen comprend l'examen de ce qui suit :

EF 2022-23 – Examen du règlement des plaintes		
Groupes	Questions d'orientation	Activités potentielles
Plaignants	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure les plaignants bénéficient-ils d'un processus de règlement des plaintes qui est accessible, équitable, rapide, transparent et efficace? 	<ul style="list-style-type: none"> Sondage auprès des plaignants Entretiens avec les plaignants

⁴⁴ ARSF, « EF2022-2023 Énoncé des priorités – version préliminaire », p. 8

Entités réglementées	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les pratiques de traitement des plaintes des entités réglementées sont-elles conformes aux principes? 	<ul style="list-style-type: none"> • Examens de supervision • Sondages sur l'industrie
ARSF	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure l'ARSF remplit-elle actuellement son rôle dans le système de règlement des plaintes? • Le cadre législatif et réglementaire de l'ARSF permet-il à cette dernière de promouvoir les principes dans les secteurs réglementés? 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen interne • Mobilisation des intervenants

Ce travail sera une prochaine étape importante pour l'ARSF. Grâce à une meilleure compréhension de la situation actuelle, l'ARSF sera mieux placée pour déterminer les possibilités d'améliorer le règlement des plaintes dans les secteurs réglementés. Les conclusions de l'ARSF au cours de l'exercice 2022-23 détermineront les étapes appropriées à plus long terme pour son travail sur le règlement des plaintes.

Date d'entrée en vigueur et examen futur

Cette ligne directrice entre en vigueur le 22 décembre 2021 et sera examinée au plus tard le 22 décembre 2024.

À propos de cette ligne directrice

Ce document est conforme au [Cadre de lignes directrices de l'ARSF](#). En tant que cadre d'orientation informatif, il décrit les points de vue de l'ARSF sur certains sujets sans créer de nouvelles obligations de conformité pour les personnes réglementées.

Annexe : Sujets de discussion

L'ARSF souhaite [recueillir les commentaires des intervenants](#) sur les sujets de discussion suivants jusqu'au 15 février 2022.

- 1. Meilleures pratiques** : Y a-t-il d'autres meilleures pratiques que l'ARSF devrait explorer ou prendre en considération dans le contexte de son travail sur le règlement des plaintes?
- 2. Cadre politique** : Le cadre politique inclut-il les principes appropriés? Y a-t-il d'autres principes qui méritent d'être pris en compte dans le cadre politique de l'ARSF?
- 3. Travail pour l'EF 2022-23** : Y a-t-il des sujets ou des questions spécifiques que l'ARSF devrait explorer au cours de ses prochains travaux afin de consolider sa compréhension du système actuel de règlement des plaintes?
- 4. Commentaires généraux** : Y a-t-il d'autres sujets, questions ou thèmes que l'ARSF devrait prendre en considération dans le cadre de son travail sur le règlement des plaintes?