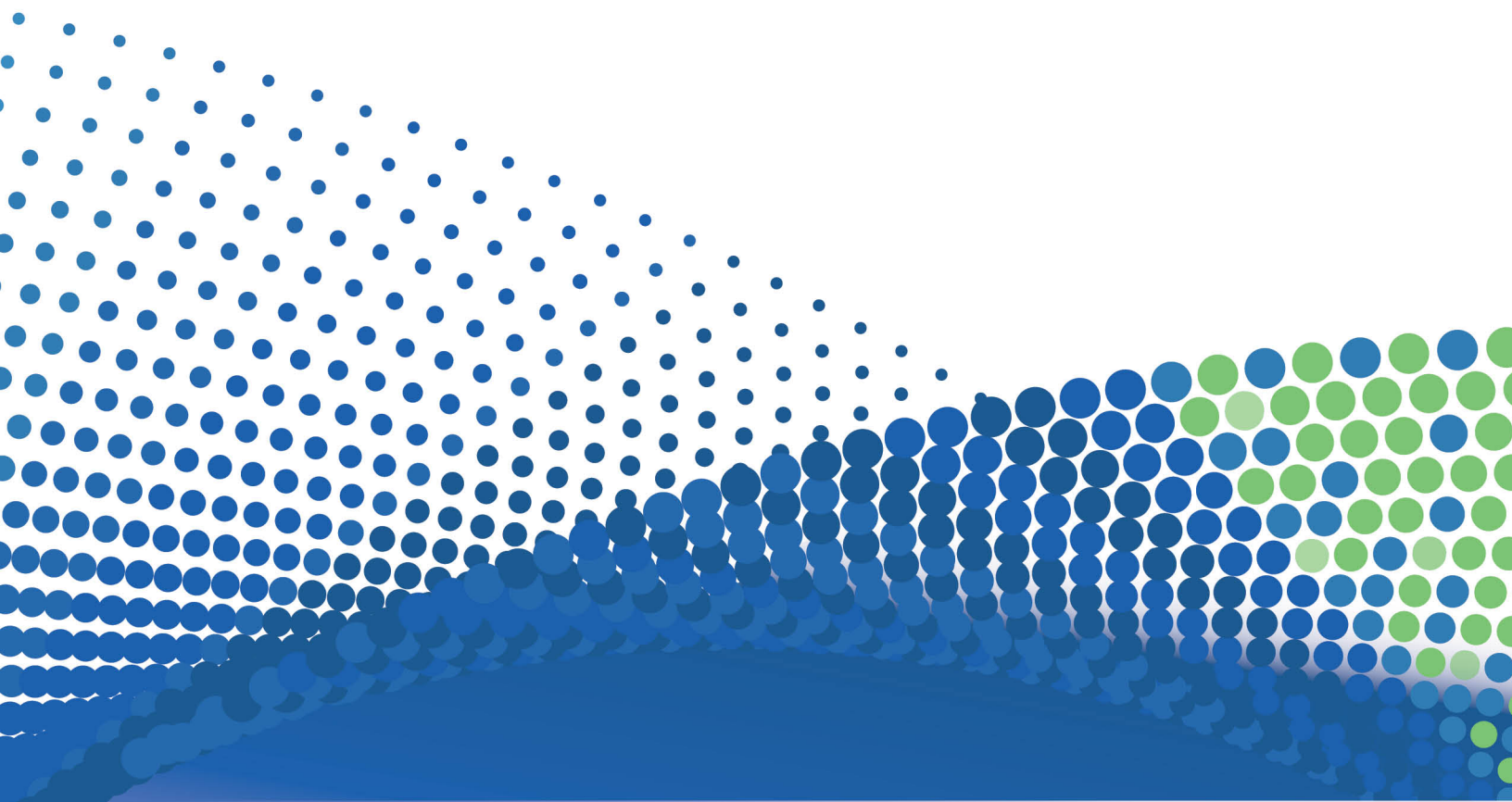




Le fonctionnement des organismes externes de traitement des plaintes

EXAMEN DE L'INDUSTRIE



Sauf avis contraire, le contenu de ce document peut, sans frais ni autre permission, être reproduit en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit à des fins personnelles ou publiques, mais non à des fins commerciales. La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites sans la permission de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Pour de plus amples renseignements, communiquez avec :
Agence de la consommation en matière financière du Canada 427 avenue Laurier Ouest,
Ottawa ON K1R 1B9
www.canada.ca/fr/agence-consommation-matiere-financiere

No de cat. FC5-66/2020F-PDF (PDF électronique, français)
ISBN : 978-0-660-34074-6

©Sa Majesté la reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Finances Canada, février 2020.

This document is also available in English under the title: **Industry Review: The Operations of External Complaints Bodies**

Table des matières

1	Sommaire	1
1.1	Contexte.....	2
1.2	Déroulement de l'examen	2
1.3	Principales conclusions	3
2	Examen du fonctionnement des organismes externes de traitement des plaintes	6
2.1	Objectif.....	6
2.2	Portée et méthodologie.....	6
2.3	Brève description des processus des organismes externes de traitement des plaintes	8
3	Rapidité	10
3.1	Délai de 30 jours	11
3.2	Délai de 120 jours	11
4	Accessibilité	12
4.1	Communication claire et simple.....	13
4.2	Processus d'étude initiale.....	14
4.3	Processus relatif à la lettre annonçant l'écoulement des 90 jours.....	15
4.4	Enquêtes actives : pratiques exemplaires en matière d'accessibilité.....	16
5	Responsabilité	17
5.1	Consultation des banques membres et des plaignants	17
5.2	Déclaration des manquements de conformité et des plaintes.....	18
6	Impartialité et indépendance	20
6.1	Enquêteurs	20
6.2	Enquêtes.....	21
6.3	Recommandations des organismes externes de traitement des plaintes.....	23
7	Transparence	24
7.1	Rapports publics annuels.....	25
8	Efficacité	26
8.1	Politiques et procédures de traitement efficace des plaintes	26
8.2	Formation.....	29
8.3	Problèmes systémiques dans les banques	30
9	Conclusion	30

1 Sommaire

Les organismes externes de traitement des plaintes (OETP) traitent des plaintes déposées au sujet de produits et services bancaires et jouent un rôle important dans les mesures de protection des consommateurs mises en place par le gouvernement fédéral. Ils sont tenus d'opérer et de traiter les plaintes des consommateurs en se montrant rapides, accessibles, responsables, impartiaux, indépendants, transparents et efficaces.

L'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC ou Agence) surveille la conformité des OETP avec leurs obligations en matière de pratiques commerciales. Ces obligations, décrites dans les lois et règlements ainsi que les lignes directrices de l'Agence, visent à ce que les consommateurs aient accès à un processus équitable et impartial pour régler les plaintes que les banques ne sauraient résoudre à l'interne. L'existence même de services efficaces de règlement de différends par un tiers favorise la confiance dans les institutions financières et contribue ainsi à la stabilité du système financier.

Les banques canadiennes sont tenues d'être membres de l'un des deux OETP approuvés par le ministre des Finances, soit ADR Chambers – Bureau de l'Ombudsman des services bancaires (ADRBO) ou l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI)¹. Les consommateurs ont le droit de soumettre un différend à l'OETP choisi par leur banque quand celle-ci ne peut résoudre une plainte rapidement et à leur satisfaction. L'ACFC estime qu'en 2018, les consommateurs ont déposé auprès des banques plus de 5 millions de plaintes, dont la plus grande partie a été réglée par le processus de traitement des plaintes à l'interne. Les OETP n'ont enquêté que sur 500 d'entre elles, soit les cas les plus complexes et épineux pour la plupart.

En guise de réponse à une demande du ministre des Finances, l'ACFC a examiné l'efficacité des OETP et les processus de traitement de plaintes des banques de novembre 2018 à juin 2019. Le présent rapport porte sur les conclusions de cet examen pour ce qui est des OETP par rapport à leurs obligations en matière de pratiques commerciales; considère les pratiques exemplaires internationales ayant trait au règlement de différends par un tiers; et tient compte des opinions des consommateurs et des groupes de consommateurs. Les conclusions sur le traitement des plaintes par les banques font l'objet d'un autre rapport.

L'ACFC a constaté que les OETP remplissent la plupart de leurs obligations, mais pas toutes. Elle a en effet repéré des aspects à améliorer dans leurs politiques, leurs procédures et leurs pratiques de traitement de plaintes. L'Agence travaillera donc avec eux en se basant sur les conclusions de son examen pour combler les lacunes et améliorer le tout.

Par ailleurs, en 2020, l'Agence supervisera une évaluation, menée par un tiers, des activités des OETP. Elle profitera de l'occasion pour demander à l'évaluateur d'examiner de plus près

¹ L'obligation d'être membre d'un OETP s'applique aux banques canadiennes, aux banques étrangères autorisées et aux coopératives de crédit fédérales.

certaines aspects des activités des OETP, comme la gouvernance et la structure organisationnelle.

L'examen de l'ACFC a aussi corroboré certaines des réserves d'ordre général émises par des consommateurs et des groupes de consommateurs concernant le modèle à multiples OETP. Ce modèle n'est pas conforme aux normes internationales. Il diminue l'efficacité et complexifie, pour les consommateurs, le système de règlement de plaintes par un tiers. L'Agence croit que le fait de permettre aux banques de choisir un OETP peut influencer sur la perception des consommateurs quant à l'équité et à l'impartialité du système et doute que la concurrence entre les OETP au seul regard des banques membres soit à l'avantage des consommateurs.

1.1 Contexte

Le ministre des Finances a demandé à l'ACFC d'examiner les activités des OETP après que des consommateurs, des groupes de consommateurs, des parlementaires et d'autres parties prenantes ont soulevé des préoccupations à l'automne 2018. Les questions portaient sur la rapidité, l'accessibilité, la responsabilité, l'indépendance, la transparence et l'efficacité des OETP. Des représentants de consommateurs ont aussi avancé que les problèmes inhérents aux activités des OETP étaient d'ordre structurel et découlaient du fait qu'il y a plus d'un OETP, une formule unique au Canada permettant aux banques de choisir parmi plus d'un organisme approuvé.

Lorsque le gouvernement a adopté un cadre à fournisseurs multiples, il a reconnu la nécessité de demander des comptes aux OETP approuvés afin d'appliquer des normes uniformes. Ces normes sont décrites dans les lois, les règlements et [DC-13 Guide de présentation d'une demande pour les organismes externes de traitement des plaintes](#)², une ligne directrice de l'ACFC.

1.2 Déroulement de l'examen

L'examen a comme objectif de regarder de plus près si les OETP exercent leurs fonctions conformément à leurs obligations et de repérer les aspects à améliorer. C'est le premier examen détaillé et exhaustif des OETP par l'ACFC depuis leur approbation en 2015.

L'ACFC a donc examiné l'ADRBO et l'OSBI de novembre 2018 à juin 2019, soit en même temps que les procédures de traitement des plaintes des banques. Aux fins du présent rapport, elle a examiné les politiques et procédures des OETP, analysé des dossiers de plainte et d'enquête, interrogé des employés, communiqué avec des parties prenantes et consulté les cadres réglementaires d'autres pays en matière de règlement de différends par un tiers.

Le présent rapport porte sur les conclusions d'un examen de l'industrie, un travail de recherche dont l'Agence se sert pour recueillir des renseignements auprès d'entités réglementées sur les

² Consulter le [Règlement sur les réclamations \(banques, banques étrangères autorisées et organismes externes de traitement des plaintes\) DORS/2013-48](#) ainsi que les [lignes directrices de l'ACFC](#).

enjeux de protection des consommateurs, les tendances émergentes du marché et d'autres sujets généraux relatifs au secteur des services financiers³. L'objectif n'était pas de superviser le secteur, ni de déceler des manquements de conformité, ni de comparer les OETP, mais bien d'évaluer ces derniers en fonction de leurs obligations en matière de pratiques commerciales et des pratiques exemplaires au chapitre du règlement de différends par un tiers. Dans certains cas, il s'est avéré nécessaire de formuler des observations comparant les approches distinctes de chaque OETP.

L'ACFC reconnaît que l'examen était assujéti à des limitations potentielles, notamment parce qu'il s'est déroulé pendant une période restreinte, et que les conclusions découlent seulement de ce que l'Agence a pu observer pendant la période accordée. Enfin, le rapport ne tient pas compte des améliorations que les OETP pourraient avoir apportées depuis le printemps 2019.

1.3 Principales conclusions

1.3.1 Rapidité

Les OETP sont censés résoudre les plaintes efficacement, et les règlements leur imposent deux obligations à cet égard. D'abord, s'ils n'ouvrent pas d'enquête du fait que la plainte ne s'inscrit pas dans leur mandat, ils doivent fournir une explication au consommateur dans les 30 jours. Ensuite, ils doivent formuler une recommandation finale au consommateur quant à la résolution de sa plainte dans les 120 jours suivant l'ouverture de l'enquête. Ils peuvent exceptionnellement dépasser ce délai, mais l'ACFC s'attend au contraire à ce qu'ils s'efforcent de résoudre la plupart des plaintes plus rapidement.

En général, l'ACFC a constaté que les OETP prennent beaucoup de temps pour traiter les plaintes. Si l'ADRBO et l'OSBI règlent la plupart des plaintes dans les délais prescrits, il y a beaucoup de progrès à faire. En effet, à compter du moment où un consommateur dépose une plainte à un OETP, l'Agence a observé que l'ADRBO prend 156 jours avant de communiquer une recommandation finale, et l'OSBI, 112 jours. Dans l'échantillon de dossiers examinés par l'ACFC, un grand nombre de consommateurs (78 %) se sont dits frustrés par la durée du traitement de leurs plaintes. Il existe pourtant des façons d'accélérer le processus; par exemple, ils pourraient améliorer le transfert de renseignements sur les plaintes des banques aux OETP. C'est une responsabilité partagée.

1.3.2 Accessibilité

L'ACFC s'attend à ce que les OETP fassent en sorte que les consommateurs puissent facilement accéder à leurs services de traitement de plaintes. À cet effet, les organismes sont tenus d'offrir aux consommateurs des services sans frais dans les deux langues officielles et d'accepter les communications écrites, téléphoniques, électroniques ou par télécopieur. Dans l'ensemble,

³ Voir le [Cadre de surveillance](#) de l'ACFC.

l'Agence s'attend à ce que les OETP fournissent aux consommateurs des renseignements sur leurs procédures présentés dans un langage simple et clair et qui n'induit pas en erreur.

L'ACFC a constaté que l'OSBI satisfait aux exigences en matière d'accessibilité et qu'il dépasse même les attentes à certains égards du fait qu'il a adopté des pratiques exemplaires internationales relatives aux services de règlement de différends par un tiers. Par exemple, il aide raisonnablement les consommateurs à déposer des plaintes et à comprendre leurs droits, et il les accompagne tout au long du processus.

L'ADRBO satisfait généralement aux exigences, mais l'ACFC émet des réserves quant à certaines politiques et procédures pouvant réduire son accessibilité pour les consommateurs. En particulier, son processus d'« étude initiale » et ses procédures pour recueillir les plaintes que les banques n'ont pas réussi à résoudre dans les 90 jours ne répondent pas aux attentes de l'Agence en matière d'accessibilité.

L'ACFC a repéré des occasions pour les OETP de se rendre plus accessibles en général. Trop de consommateurs semblent abandonner leur plainte, plutôt que de la soumettre à un OETP, quand la solution proposée par le plus haut palier des procédures internes de leur banque ne les satisfait guère. L'Agence clarifiera donc ses attentes au chapitre de l'accessibilité et exigera à la fois des banques et des OETP qu'ils en fassent davantage pour renseigner les consommateurs sur leur droit d'escalader des plaintes.

1.3.3 Responsabilité

Les OETP doivent rendre des comptes en consultant annuellement leurs banques membres et des plaignants et en publiant les résultats. Ils doivent aussi surveiller leurs activités et déclarer proactivement leurs manquements de conformité et les plaintes déposées à leur endroit. Ces obligations ont pour but d'inciter les OETP à surveiller et à examiner constamment leurs activités en vue de trouver des occasions d'améliorer leurs procédures de traitement de plaintes.

L'OSBI satisfait et dépasse les attentes de l'ACFC pour ce qui est de consulter des plaignants. Quant à l'ADRBO, il consulte annuellement ses banques membres et des plaignants, mais l'Agence n'a trouvé aucune indication comme quoi il s'en sert pour améliorer son fonctionnement.

Aucun des deux OETP ne satisfait aux attentes de l'ACFC pour ce qui est de surveiller, de repérer et de déclarer les risques de non-conformité aux obligations en matière de pratiques commerciales. L'ADRBO ne satisfait pas non plus aux attentes de l'Agence pour ce qui est de déclarer les plaintes déposées contre lui par des consommateurs.

1.3.4 Impartialité et indépendance

L'ACFC s'attend à ce que les OETP mettent en œuvre des politiques et procédures solides pour maintenir l'impartialité et l'indépendance de leurs enquêteurs, enquêtes et recommandations. C'est d'autant plus important au Canada, puisqu'il y a plus d'un OETP et que ce sont les

banques, et non les consommateurs, qui les choisissent. En effet, si les OETP se disputent les banques, ils sont susceptibles de concevoir leur fonctionnement de sorte à avantager les banques plutôt que les consommateurs. Les OETP doivent donc appliquer des politiques et procédures solides pour démontrer leur impartialité et leur indépendance à l'Agence et au public.

L'ADRBO et l'OSBI ont tous deux appliqués certaines des politiques et procédures nécessaires pour satisfaire aux attentes de l'ACFC, mais il y a des progrès à faire. Les deux organismes ont des politiques sur les conflits d'intérêts pour assurer l'indépendance des enquêteurs, et le code de conduite de l'OSBI est détaillé et exhaustif. Par contre, ils devraient tous deux renforcer les attestations des enquêteurs à ce chapitre en mettant en place des formations obligatoires et en évaluant les employés.

Les procédures de l'ADRBO censées assurer l'impartialité et l'indépendance des enquêtes ne sont pas suffisamment détaillées ni exhaustives. Les deux OETP pourraient par ailleurs améliorer leurs politiques et procédures protégeant l'indépendance des recommandations finales.

1.3.5 Transparence

L'ACFC s'attend à ce que les OETP mettent à la disposition du public des renseignements sur leurs services, leurs activités et leur fonctionnement, par exemple sur leur mandat, leurs banques membres, les frais et les plaintes. En faisant preuve d'ouverture et de transparence, ils peuvent inspirer confiance.

L'ADRBO et l'OSBI satisfont tous deux aux exigences en matière de transparence. Notamment, l'OSBI fait preuve d'un grand engagement organisationnel à cet égard, par exemple en publiant périodiquement des rapports sur des dossiers émergents ou des problèmes touchant des groupes de consommateurs vulnérables. Dans le sondage de l'ACFC mené auprès d'un échantillon représentatif, 15 % des Canadiens ont affirmé avoir entendu parler de l'OSBI, alors que seulement 5 % connaissaient l'ADRBO. Seulement 4 % des Canadiens connaissaient les deux; 83 % n'avaient entendu parler de ni l'un ni l'autre.

1.3.6 Efficacité

L'ACFC s'attend à ce que les OETP soient efficaces en donnant la priorité aux consommateurs et à la résolution de plainte. En effet, l'Agence ne mesure pas leur efficacité au nombre de plaintes résolues en faveur des consommateurs. Elle s'attend plutôt à ce que les enquêtes et les recommandations des OETP soient adaptées à la nature et aux circonstances de chaque plainte. Les organismes devraient aussi fournir de la formation à leurs enquêteurs pour s'assurer qu'ils comprennent et appliquent les politiques et procédures en place.

L'OSBI se montre résolu à résoudre efficacement les plaintes. Il a en grande partie mis en oeuvre les politiques et procédures nécessaires pour satisfaire aux exigences en matière d'efficacité, mais l'Agence a tout de même repéré plusieurs aspects qu'il pourrait améliorer.

L'ADRBO ne satisfait pas aux attentes en matière d'efficacité. Plus précisément, l'ACFC émet des réserves sur son processus d'étude initiale, son programme de formation et ses procédures relatives aux enquêtes et aux recommandations.

Aucun des OETP ne satisfait aux exigences de l'Agence pour ce qui est de repérer et de communiquer les problèmes ayant le potentiel de toucher un grand nombre de consommateurs.

2 Examen du fonctionnement des organismes externes de traitement des plaintes

2.1 Objectif

L'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) a examiné le fonctionnement des organismes externes de traitement des plaintes (OETP) pour déterminer s'ils traitent les plaintes des consommateurs de manière accessible, responsable, impartiale et indépendante des banques membres. L'Agence a aussi vérifié la transparence, l'efficacité et la rapidité de ces fonctions.

2.2 Portée et méthodologie

Les OETP présentement approuvés par le ministre des Finances sont au nombre de deux : l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) et l'ADR Chambers – Bureau de l'Ombudsman des services bancaires (ADRBO). L'ACFC les a évalués en fonction des dispositions⁴ et des règlements⁵ de la [Loi sur les banques](#) et des deux lignes directrices applicables : [DC-12 Processus interne de règlement des différends](#) et [DC-13 Guide de présentation d'une demande pour les organismes externes de traitement des plaintes](#)⁶.

L'ACFC a évalué non seulement si les OETP respectaient leurs obligations en matière de pratiques commerciales, mais aussi s'ils appliquaient les politiques et procédures nécessaires à la promotion de la conformité et à la satisfaction des exigences réglementaires, et s'ils alignaient leurs activités sur des pratiques exemplaires internationales en matière de règlement des différends par un tiers.

L'examen a comporté :

- un examen sur dossier des politiques et procédures,
- une étude d'un échantillon de dossiers de plainte,
- des entrevues sur place,
- un examen des pratiques exemplaires internationales,

⁴ Articles 455 et 573 de la [Loi sur les banques](#).

⁵ [Règlement sur les réclamations \(banques, banques étrangères autorisées et organismes externes de traitement des plaintes\) DORS/2013-48](#).

⁶ Consulter les [lignes directrices de l'ACFC](#).

- des consultations de consommateurs et de parties prenantes.

2.2.1 Examen sur dossier

L'examen sur dossier des politiques et procédures des OETP a porté sur les documents suivants :

- procédures opérationnelles standard,
- mandat,
- descriptions des tâches et aide-mémoire,
- guides relatifs au remboursement,
- manuels d'enquête,
- modules de formation,
- ententes de niveau de service,
- processus d'assurance de la qualité,
- programmes de conformité,
- examens par un tiers.

2.2.2 Étude des dossiers de plainte

L'ACFC a sélectionné des dossiers de plainte par échantillonnage aléatoire stratifié parmi ceux qu'ont traités les OETP du 1^{er} novembre 2016 au 31 octobre 2018. Elle a examiné 100 dossiers de plainte clos, comprenant l'enquête et la résolution, pour vérifier leur conformité aux normes de rapidité et évaluer les pratiques de production de rapports et de consignation. L'Agence a aussi analysé 50 dossiers plus en détail pour vérifier leur respect des obligations en matière de pratiques commerciales et leur conformité aux procédures internes.

2.2.3 Entrevues sur place

L'ACFC a réalisé des entrevues sur place pendant trois semaines. Elle a interrogé environ 30 employés, qui étaient amenés à travailler directement avec les clients pour la plupart, tels que les enquêteurs et ceux qui reçoivent les plaintes. L'Agence a aussi interrogé la haute direction.

2.2.4 Examen des pratiques exemplaires internationales

L'ACFC a étudié la réglementation encadrant le règlement de différends par un tiers dans des pays comparables au Canada, à savoir l'Australie, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis. Elle a par ailleurs pris en considération les recommandations et les principes établis par la Banque mondiale, le Groupe de travail sur la protection des consommateurs de produits et services financiers du G20 et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et l'International Network of Financial Services Ombudsman Schemes.

2.2.5 Consultation de consommateurs et de parties prenantes

L'ACFC a consulté des plaignants individuels, des groupes et des représentants de consommateurs ainsi que d'autres parties prenantes (par exemple, les organismes de réglementation provinciaux) pour connaître leur opinion, leur expérience et leurs réserves.

Parallèlement, l'Agence a fait appel à Environics pour effectuer une enquête quantitative d'opinion publique auprès d'un échantillon représentatif de 5 000 Canadiens titulaires d'un compte ou d'une carte de crédit dans une banque⁷.

2.2.6 Limitations

C'est le premier examen détaillé et exhaustif des OETP par l'ACFC depuis leur approbation en 2015. L'Agence reconnaît que cet examen est assujéti à plusieurs limitations potentielles.

Premièrement, l'examen était restreint dans le temps. L'Agence a examiné huit entités réglementées en six mois, ce qui a limité ses occasions de faire un suivi en demandant d'autres documents et des précisions en cas de questions.

Deuxièmement, les dossiers de plainte ont été sélectionnés selon une formule d'échantillonnage aléatoire stratifié plutôt que par une méthode probabiliste. L'échantillonnage pourrait donc être biaisé en soi.

Enfin, il s'agit d'un examen transversal dont les conclusions découlent seulement de ce que l'ACFC a pu observer entre novembre 2018 et juin 2019. Le présent rapport ne tient pas compte des améliorations que les OETP pourraient avoir apportées depuis le printemps 2019.

2.3 Brève description des processus des organismes externes de traitement des plaintes

Les OETP ont pour principale fonction d'enquêter sur les plaintes que les banques n'ont su résoudre et d'en recommander une résolution qui satisfait les plaignants. Chaque banque est tenue d'être membre d'un OETP approuvé et de renseigner clairement les consommateurs sur leur droit d'y transmettre des plaintes s'ils ne sont pas satisfaits de la résolution proposée par son responsable principal des plaintes (RPP⁸) ou si elle n'est pas en mesure de proposer une résolution dans les 90 jours suivant la transmission de la plainte au deuxième palier de ses procédures de traitement des plaintes.

Lorsqu'un OETP reçoit une plainte, il doit d'abord déterminer si elle s'inscrit dans son mandat. Le mandat décrit la mission de l'organisme, ses principaux pouvoirs et obligations en vertu de la *Loi sur les banques* et ses processus de réception, d'enquête et de résolution quant aux plaintes des consommateurs contre une banque membre. Par exemple, le mandat précise que les OETP n'enquêtent pas sur les plaintes qui se rapportent aux politiques des banques prévoyant des frais pour certains services, ou au montant de ces frais, mais qu'ils font une enquête si un consommateur prétend qu'une banque n'a pas respecté ses propres procédures et a exigé des frais par erreur. Lorsqu'une plainte ne s'inscrit pas dans le mandat d'un OETP, celui-ci doit

⁷ Les résultats sont considérés comme exacts 19 fois sur 20, avec une marge d'erreur de 1,4 %.

⁸ Chaque banque se doit de nommer une personne à qui revient la décision finale dans le traitement d'une plainte. Dans la plupart des banques, cette personne est appelée « ombudsman », mais ici, nous n'employons pas ce terme pour parler d'un employé d'une banque afin de ne pas induire en erreur les consommateurs, qui pourraient penser que les RPP sont des personnes externes et indépendantes.

fournir une explication au plaignant dans les 30 jours suivant le constat et s'abstenir d'enquêter.

Les OETP, avant d'enquêter sur une plainte qui s'inscrit dans leur mandat, doivent informer le consommateur de toute limitation que le processus pourrait imposer à son droit de porter le litige devant la cour. Le consommateur doit y consentir en signant un contrat qui décrit le processus; établit les droits et les responsabilités des deux parties; explique que le processus de l'OETP peut avoir un effet sur la limite de temps admise pour porter le litige devant la cour; et interdit toute utilisation à la cour des renseignements produits par l'OETP.

Les OETP assignent les plaintes à des enquêteurs une fois le processus de réception terminé. Ils doivent fournir une recommandation finale au consommateur dans les 120 jours suivant l'acquisition complète, auprès des banques, des consommateurs et des tiers pertinents, de tous les renseignements nécessaires à l'enquête. Il leur incombe d'ailleurs de mettre en oeuvre les politiques et procédures visant à protéger l'indépendance des enquêteurs et à assurer la convenance de l'enquête et de la recommandation finale aux circonstances de la plainte. Les OETP formulent enfin une recommandation finale sous forme de lettre ou de rapport décrivant la plainte du consommateur, le point de vue de la banque et les principaux résultats de l'enquête.

Les recommandations finales des OETP sont non contraignantes pour les consommateurs et les banques, mais jusqu'à maintenant, aucune banque n'a refusé d'obtempérer à la recommandation finale d'un OETP à l'égard d'une plainte sur ses produits et services.

Dans le cadre de l'examen, l'ACFC a observé que les deux OETP recommandent une forme de remboursement au profit du consommateur pour environ le tiers des plaintes à l'étude. Dans la moitié de ces cas environ (12 % à 15 % des plaintes totales), les deux ont donné tort à la banque et recommandé qu'elle rembourse au consommateur la totalité de la somme demandée. Dans l'autre moitié de ces cas (15 % à 20 % des plaintes totales), ils ont recommandé que la banque rembourse au consommateur une partie seulement de ce qu'il demandait ou qu'elle bonifie ce que son RPP avait offert.

Quand les OETP recommandent un remboursement, il s'agit habituellement d'une compensation pour les pertes financières découlant directement des mesures que la banque a prises ou omis de prendre. Plus rarement, les OETP recommandent que la banque redonne accès à des produits ou services en particulier, comme un compte-chèques, ou qu'elle fasse le nécessaire pour réparer le dossier de crédit du consommateur. Ils tiennent aussi compte des autres torts que la banque pourrait avoir causés au consommateur, à savoir des manques à gagner, la perte d'intérêts ou de salaire ou d'autres inconvénients, même si les recommandations relatives à ces types de dommage sont rares.

Il faut savoir que les OETP n'ont pas nécessairement à résoudre un grand nombre de plaintes en faveur des consommateurs pour bien exercer leur fonction principale. En effet, l'ACFC ne mesure pas leur efficacité au nombre de fois qu'ils ont recommandé un remboursement. Elle

s'attend plutôt à ce qu'ils mènent des enquêtes exhaustives et impartiales et qu'ils formulent des recommandations finales adaptées à la nature et aux circonstances des plaintes. En offrant aux consommateurs un examen indépendant, impartial et conforme aux normes établies dans les règlements et les lignes directrices, les OETP contribuent à donner confiance au public dans les institutions financières et la stabilité du système financier.

3 Rapidité

L'ACFC s'attend à ce que les OETP résolvent les plaintes efficacement. Les règlements établissent les normes de rapidité et imposent deux obligations aux OETP à cet égard. Premièrement, si un OETP détermine qu'il n'ouvrira pas d'enquête sur une plainte du fait qu'elle ne s'inscrit pas dans son mandat, il doit en informer le plaignant et lui fournir une explication dans les 30 jours suivant la réception de la plainte. Deuxièmement, les OETP doivent formuler une recommandation finale au consommateur relativement à sa plainte dans les 120 jours suivant la date à laquelle ils ont déterminé avoir les renseignements nécessaires pour procéder à l'enquête. Ils peuvent occasionnellement dépasser ce délai, mais seulement à titre exceptionnel.

Dans la majorité des cas, les OETP mènent leurs enquêtes et formulent des recommandations conformément aux obligations de rapidité établies dans les règlements. L'ACFC s'attend tout de même à ce qu'ils traitent les plaintes en deçà des délais maximums, et l'examen a repéré des occasions de rendre le processus plus efficace.

L'ACFC a constaté qu'en général, les OETP traitent les plaintes lentement et qu'il y a beaucoup de progrès à faire. La plupart des consommateurs qui transmettent une plainte à un OETP ont déjà enduré un long processus de résolution auprès de leur banque⁹. De fait, les consommateurs se disaient fatigués et frustrés par la longueur du processus de règlement dans environ 78 % (39 sur 50) des dossiers à l'étude.

L'ACFC a observé qu'à compter du dépôt d'une plainte, il fallait 156 jours à l'ADRBO et 112 jours à l'OSBI pour présenter une recommandation finale¹⁰. La plupart du temps, cette lenteur semblait découler de l'inefficacité des processus de collecte de renseignements auprès des banques et des consommateurs. Quant au long délai de traitement de plaintes de l'ADRBO, deux raisons principales l'expliquent : non seulement l'organisme prend beaucoup de temps, après avoir recueilli les renseignements nécessaires, pour déterminer si une plainte s'inscrit

⁹ Par exemple, dans les six plus grandes banques, de 88 à 207 jours s'écourent entre la transmission d'une plainte au deuxième palier et l'envoi d'une lettre de règlement définitif par le RPP au consommateur, selon l'examen de l'industrie mené par l'ACFC sur les procédures de traitement de plaintes des banques.

¹⁰ L'analyse des délais a porté sur un échantillon de 50 plaintes pour l'OSBI, mais de 40 pour l'ADRBO, car 10 dossiers étaient incomplets ou n'avaient pas fait l'objet d'une enquête complète. Comme indiqué à la section 4.2, le processus d'étude initiale de l'ADRBO fait en sorte que les plaintes qui s'inscrivent dans son mandat ne font pas toutes l'objet d'une enquête complète.

dans son mandat, mais une fois l'enquête terminée, il prend encore 30 jours, environ, pour formuler sa recommandation.

3.1 Délai de 30 jours

Lorsqu'un OETP détermine qu'une plainte ne cadre pas avec son mandat, il doit fournir une explication au consommateur par écrit dans les 30 jours suivant la réception de la plainte. Autrement dit, l'organisme a 30 jours pour recevoir la plainte, déterminer si elle s'inscrit dans son mandat et justifie une enquête complète et en informer le consommateur. L'ACFC s'attend à ce que le délai de 30 jours commence dès le dépôt de la plainte, mais aucun des deux OETP ne semble considérer avoir reçu une plainte avant d'avoir recueilli les renseignements nécessaires pour déterminer si elle s'inscrit dans son mandat. Et les deux organismes prennent beaucoup de temps pour recueillir ces renseignements.

Parmi les cas étudiés de l'OSBI, l'ACFC n'en a observé aucun qui ait dépassé le délai de 30 jours pour mener tout ce processus. Par contre, elle a constaté que l'ADRBO dépasse souvent ce délai pour déterminer si la plainte cadre ou non avec ce mandat.

En fait, l'ACFC a constaté que l'ADRBO prenait en moyenne 45 jours, à compter du dépôt d'une plainte, pour déterminer si celle-ci s'inscrivait dans son mandat. Le problème semble surtout découler d'un processus inefficace pour établir si le dossier est bien de son ressort et justifie une enquête complète une fois les renseignements recueillis à cet effet : l'ADRBO prend en moyenne 21 jours pour rassembler les renseignements nécessaires à cette décision, puis encore 24 jours pour prendre une décision et l'expliquer au consommateur.

Dans tous les cas étudiés pour lesquels l'ADRBO a pris plus de 30 jours pour déterminer si la plainte s'inscrivait dans son mandat, l'organisme a ouvert une enquête complète sur la plainte. Il a donc respecté la limite de temps en théorie, puisqu'il n'a pas eu à expliquer au consommateur que sa plainte ne s'inscrivait pas dans son mandat. La conduite de l'ADRBO ne satisfait pas pour autant les attentes de l'ACFC en matière d'efficacité et de rapidité du traitement des plaintes.

3.2 Délai de 120 jours

D'ordinaire, l'ADRBO et l'OSBI terminent leurs enquêtes et fournissent une recommandation finale aux consommateurs en respectant le délai de 120 jours établi dans les règlements. En moyenne, l'OSBI a dépassé de 18 jours ce délai dans 6 % des cas à l'étude, et l'ADRBO, de 40 jours dans 4 % des cas à l'étude.

Le délai de 120 jours commence lorsque les OETP ont recueilli tous les renseignements qu'ils jugent nécessaires pour enquêter sur une plainte. Pour tenir compte du temps alloué à la collecte de renseignements auprès des banques et des consommateurs, l'ACFC a évalué combien de temps les OETP prenaient pour fournir une recommandation à un plaignant à compter du moment où celui-ci était avisé que sa plainte s'inscrivait dans leur mandat et allait faire l'objet d'une enquête. L'Agence a constaté qu'en moyenne, l'ADRBO prenait 111 jours

pour enquêter et fournir une recommandation finale aux consommateurs, et l'OSBI, 86 jours. Cependant, l'ACFC n'a pas toujours pu déterminer précisément à quel moment les enquêteurs de l'ADRBO avaient terminé de recueillir les renseignements, moment où le délai de 120 jours commence, parce que des notes sur les étapes accomplies manquaient dans les deux tiers des dossiers étudiés.

Par conséquent, du point de vue des consommateurs, les OETP prennent beaucoup plus de temps pour résoudre les plaintes que le suggèrent les chiffres qu'ils publient annuellement. Dans son rapport de 2018, l'OSBI a indiqué avoir procédé à 417 enquêtes complètes en 53 jours en moyenne, et l'ADRBO, à 94 enquêtes complètes en 54 jours en moyenne, mais ces chiffres excluent le temps alloué à la collecte de renseignements précédant le début de l'enquête. En outre, comme indiqué plus haut, l'ADRBO prend un temps appréciable pour formuler ses recommandations, ce dont ne tiendraient pas compte les statistiques présentées dans le rapport annuel.

Les longs délais précédant les enquêtes semblent découler principalement de transferts inefficaces de renseignements des banques aux OETP. L'ACFC a constaté que l'OSBI prenait environ 25 jours, et l'ADRBO, environ 27 jours, pour rassembler les informations nécessaires. De leur côté, les banques semblent donner des renseignements incomplets lors des premières demandes d'un enquêteur. L'Agence a effectivement observé que les OETP doivent envoyer plusieurs demandes pour acquérir tous les renseignements pertinents. Les banques ont d'ailleurs fait des erreurs d'ordre technique, comme d'envoyer des renseignements au mauvais OETP ou à des adresses courriel erronées.

L'ACFC a constaté que si l'ADRBO prend beaucoup de temps pour résoudre les plaintes, c'est surtout en raison de son long processus de formulation de recommandations. En effet, quand l'organisme a terminé une enquête, il fournit à l'ombudsman adjoint un rapport préliminaire résumant la plainte du consommateur, le point de vue de la banque, les constats de l'enquêteur et la recommandation proposée pour régler le différend. L'ombudsman adjoint examine alors le rapport préliminaire et l'envoie à la partie défavorisée, puis à la partie favorisée, qui ont tour à tour 14 jours pour l'examiner et le commenter. Si la banque ou le consommateur n'est pas d'accord avec certains éléments du rapport préliminaire, dont la recommandation, et donne de nouveaux renseignements probants ou demande des changements, des délais peuvent s'ajouter. En se basant sur les dossiers fournis par l'ADRBO aux fins de l'examen, l'ACFC calcule que l'organisme prend en moyenne 30 jours, une fois l'enquête terminée, pour fournir sa recommandation finale au consommateur.

4 Accessibilité

L'ACFC s'attend à ce que les OETP fassent en sorte que leurs services de traitement de plaintes soient facilement accessibles. En particulier, ils sont tenus d'offrir aux consommateurs des services sans frais dans les deux langues officielles et d'accepter les communications écrites, téléphoniques, électroniques ou par télécopieur. Ils doivent aussi fournir aux consommateurs

des renseignements sur leurs procédures de traitement de plaintes dans un langage qui est simple et clair et qui n'induit pas en erreur. De manière plus générale, l'Agence s'attend à ce que les OETP adoptent des pratiques exemplaires en matière de règlement de différends par un tiers en offrant des services pleinement accessibles aux consommateurs tout en tenant compte du fait que ces derniers savent plus ou moins comment s'y prendre pour transmettre une plainte à un OETP.

L'ACFC a constaté que l'OSBI satisfait aux exigences ayant trait à l'accessibilité et dépasse les attentes du fait qu'il a adopté un certain nombre de pratiques exemplaires en matière de règlement de différends par un tiers. Par exemple, il se montre résolu à assister les consommateurs dans une mesure raisonnable en vue d'être accessible. Ses employés aident effectivement les consommateurs à déposer une plainte et à rassembler les documents pertinents.

L'ADRBO satisfait généralement aux exigences, mais l'ACFC émet des réserves quant à son processus d'étude initiale. Selon l'Agence, il pourrait améliorer ses procédures visant à recueillir les plaintes que les banques n'ont pas réussi à résoudre dans les 90 jours et à renseigner les consommateurs, dans un langage simple, sur ses processus de traitement de plaintes.

L'ACFC croit possible pour les OETP d'accroître l'accessibilité de leurs processus en général. Les taux élevés d'abandon de plaintes au cours du processus de transmission d'une banque à un OETP montrent qu'il y a des progrès à faire. Selon le sondage réalisé par l'ACFC, environ les deux tiers des plaignants (68 %) ont choisi de ne pas transmettre leur plainte à un OETP même si la résolution proposée par le RPP de leur banque ne les satisfaisait pas.

Il est important de noter que l'ACFC a constaté que les banques doivent en faire davantage pour remplir leur obligation de renseigner les consommateurs sur leur droit de transmettre une plainte à un OETP. L'Agence a par ailleurs repéré des occasions d'améliorer ses lignes directrices au chapitre de l'accessibilité.

4.1 Communication claire et simple

L'OSBI répond aux exigences en matière de communication avec les consommateurs et dépasse de loin les exigences de base dans sa prestation de services dans les deux langues officielles. En effet, il offre ses services aux Canadiens en 170 langues sans frais. De son côté, l'ADRBO répond à la plupart des exigences, mais il devrait revoir les informations qu'il donne aux consommateurs pour s'assurer qu'elles sont présentées dans un langage qui est simple et clair et n'induit pas en erreur.

Les deux organismes se servent d'un contrat pour expliquer leurs processus et obtenir l'autorisation des consommateurs à traiter leur plainte. Le contrat de l'OSBI est écrit en langage simple. Au début, et pour l'essentiel d'ailleurs, il présente au consommateur ses droits et ses responsabilités. Par exemple, il lui explique clairement que le fait de transmettre sa plainte à un OETP peut avoir une incidence sur son droit de la porter devant la cour.

Le contrat de l'ADRBO comporte du jargon juridique, concerne principalement les droits et les responsabilités de l'organisme et comprend des énoncés qui omettent certaines de ses obligations, ce qui peut induire en erreur. De plus, l'ADRBO suggère aux consommateurs de consulter un conseiller juridique s'ils ne comprennent pas un élément du contrat, ce qui va à l'encontre des attentes de l'ACFC, soit que les OETP fournissent des renseignements dans un langage simple et clair et qu'ils rendent leurs services pleinement accessibles aux consommateurs lorsqu'ils choisissent de ne pas consulter un avocat.

4.2 Processus d'étude initiale

Le processus d'étude initiale de l'ADRBO semble réduire son accessibilité. Cette étude se déroule après les premières étapes du processus de la réception, mais avant l'assignation des plaintes à une enquête complète. Le processus de réception de l'OSBI ne comprend pas d'étapes similaires. En 2018, 3 308 consommateurs ont communiqué avec l'OSBI au sujet d'une banque, ce qui a donné lieu à l'ouverture de 415 enquêtes (12,5 % des communications initiales). La même année, 1 318 consommateurs ont communiqué avec l'ADRBO au sujet d'une banque, ce qui a donné lieu à 94 enquêtes complètes (7,1 % des communications initiales).

L'OSBI, selon les statistiques publiées dans ses rapports, est environ 75 % plus susceptible que l'ADRBO d'ouvrir une enquête complète après qu'un consommateur a fait appel à lui. Il faut savoir qu'un grand nombre de personnes communiquent avec un OETP non pas pour se plaindre, mais pour formuler une question, une requête ou des commentaires. Qui plus est, les deux OETP affirment aider les consommateurs qui leur soumettent des problèmes ou des questions qui ne cadrent pas avec leur mandat. L'OSBI ouvre néanmoins beaucoup plus souvent une enquête complète en réponse à la demande d'un consommateur que ne le fait son homologue.

L'ADRBO, avant de commencer son processus d'étude initiale, exige que le consommateur remplisse un formulaire de dépôt de plainte, signe le contrat et fournisse la lettre finale, ou la lettre annonçant l'écoulement des 90 jours, du RPP de sa banque¹¹. L'ombudsman adjoint procède alors à l'étude initiale en examinant les documents fournis afin de déterminer si la plainte s'inscrit dans le mandat de l'ADRBO et si ce dernier est susceptible d'arriver à la même conclusion que le RPP de la banque. S'il détermine que la plainte ne s'inscrit pas dans le mandat de l'ADRBO ou qu'il est très improbable que l'organisme recommande autre chose que ce qu'a proposé la banque, il rédige une lettre d'analyse sommaire expliquant pourquoi il n'ouvrira pas d'enquête complète. L'ombudsman et un autre employé haut placé de l'ADRBO examinent alors la lettre avant son envoi.

En pratique, cette manière de faire présente deux problèmes fondamentaux. Premièrement, l'ADRBO est censé offrir ses services aux consommateurs dans certaines circonstances où la banque n'a pas encore pris de décision finale. Comme l'indique la ligne directrice *DC-12* de

¹¹ L'ADRBO traite de son « étude initiale » à la page 8 de son rapport annuel de 2018. La lettre de 90 jours sera examinée ci-dessous à la section 4.3

l'ACFC, si une banque ne rend pas de décision finale dans les 90 jours suivant la transmission d'une plainte à son deuxième palier, le consommateur a le droit de transmettre sa plainte à l'OETP. Or, comme le processus d'étude initiale de l'ADRBO repose sur l'évaluation de la décision finale d'une banque, l'organisme enfreint ce droit.

Deuxièmement, l'ADRBO ne définit pas adéquatement sa méthode pour déterminer s'il est « très improbable » qu'il n'arrive à une autre conclusion que la banque, pas plus que la notion même. L'ACFC a aussi constaté que l'organisme tient compte presque exclusivement des documents fournis initialement par le consommateur et des justifications et arguments formulés dans la lettre finale du RPP de la banque. Aucune des décisions à l'étude par l'ACFC découlant d'une étude initiale n'indiquait que l'ADRBO avait enquêté plus en profondeur. Le fait de donner trop de poids à la lettre finale du RPP d'une banque peut nuire à l'impartialité du processus d'étude initiale de l'ADRBO. Somme toute, l'ACFC considère que le fonctionnement pratique de ce processus va à l'encontre de la mission des OETP, soit d'offrir aux consommateurs un examen indépendant et impartial de leurs plaintes.

4.3 Processus relatif à la lettre annonçant l'écoulement des 90 jours

Les lignes directrices de l'ACFC indiquent clairement que les consommateurs ont le droit de transmettre une plainte à un OETP si le RPP de leur banque n'arrive pas à la résoudre à leur satisfaction ou si le délai de 90 jours suivant la transmission de la plainte est écoulé. Ces conditions sont conformes aux pratiques exemplaires internationales, qui accordent généralement un délai aux banques pour résoudre les plaintes à l'interne avant que le consommateur n'ait le droit de les transmettre à un service de règlement de différends par un tiers.

L'OSBI communique clairement aux consommateurs qu'ils ont le droit de déposer une plainte si la banque n'a pas résolu leur problème dans les 90 jours suivant la date de sa transmission. Son mandat, tout comme d'autres documents publics sur ses processus, indique clairement qu'une fois le délai de 90 jours écoulé, les consommateurs peuvent lui transmettre une plainte sans attendre la réponse finale de leur banque. L'ACFC n'a observé aucun cas où l'OSBI aurait refusé une plainte pour laquelle la banque n'avait pas offert de résolution dans les 90 jours. En outre, pendant l'examen sur place, les employés de l'OSBI ont montré qu'ils connaissaient le droit des consommateurs de leur transmettre une plainte dans ce cas.

L'ADRBO n'a pas mis en oeuvre les politiques et procédures nécessaires pour s'assurer que les consommateurs peuvent lui transmettre une plainte si leur banque ne rend pas de décision dans les 90 jours. Au contraire, ses procédures indiquent que l'organisme accepte et examine les plaintes des consommateurs seulement si ces derniers peuvent fournir la lettre finale, ou la lettre annonçant l'écoulement des 90 jours, du RPP de leur banque. Pendant l'examen sur place, les employés de l'ADRBO ont affirmé à l'ACFC qu'ils ne pouvaient pas accepter une plainte si le consommateur ne leur fournissait pas une lettre finale ou une lettre annonçant l'écoulement des 90 jours.

L'ACFC a constaté que l'ADRBO devrait améliorer son processus de réception des plaintes que les banques n'ont pas résolues en 90 jours. Par ailleurs, en examinant les procédures de traitement des plaintes des banques, l'Agence a observé que ces dernières ne fournissent pas toujours aux consommateurs une lettre confirmant que le délai de 90 jours est écoulé ainsi que des renseignements sur leur droit de transmettre leur plainte à un OETP. Pour que les consommateurs puissent exercer leur droit de transmettre une plainte à un OETP après 90 jours, l'ADRBO doit régler ce problème et accepter d'autres preuves indiquant que la banque n'a pas pris de décision dans le délai accordé.

4.4 Enquêtes actives : pratiques exemplaires en matière d'accessibilité

La Banque mondiale, l'OCDE/Groupe de travail sur la protection des consommateurs de produits et services financiers du G20 et l'International Network of Financial Services Ombudsman Schemes recommandent que les OETP mettent en œuvre des procédures favorisant la réalisation d'enquêtes actives sur les plaintes des consommateurs¹². Une enquête active suppose que l'organisme pose des questions au plaignant pendant le processus de réception et qu'il l'aide à articuler sa plainte et à comprendre ses droits et ses responsabilités. Durant une enquête active, les OETP se servent de leur expertise en services financiers pour déterminer les documents utiles et demander des pièces justificatives aux consommateurs et aux banques plutôt que de se limiter à ce que les consommateurs et les banques choisissent de leur présenter. Cette pratique est au cœur de la mission des OETP, soit de favoriser la confiance dans le système financier en offrant aux consommateurs la possibilité de se faire entendre selon un processus équitable.

En appliquant des procédures d'enquête active, les OETP exercent leur fonction principale de manière efficace, accessible et rapide. Ils se doivent d'être indépendants et impartiaux et ne doivent donc pas être perçus comme privilégiant les banques ou les consommateurs. Ces derniers devraient pouvoir profiter des services de règlement des OETP sans frais, c'est-à-dire sans devoir recourir à des services de représentation juridique. Cela dit, le consommateur moyen est peu susceptible de savoir comment s'y prendre pour déposer une plainte auprès d'un OETP sans aucune assistance. Ceux qui en sont à demander les services d'un OETP sont souvent frustrés et contrariés, et par conséquent, leur plainte initiale peut ne pas contenir d'arguments bien formulés, de preuves solides, ni de demandes réalistes. Les consommateurs sont donc très désavantagés d'avance si les OETP n'appliquent pas de politiques et procédures assurant que leurs enquêteurs sont actifs pendant le processus d'enquête.

L'ACFC a constaté que l'OSBI a mis en œuvre des politiques et procédures qui aident les consommateurs à déposer des plaintes. Il veille résolument à ce que les consommateurs aient accès à ses services sans devoir recourir à des services de représentation juridique (même si

¹² Voir, par exemple : THOMAS, David, et Francis FRIZON (2012). *Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman*. Washington : Banque mondiale. siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Financial_Ombudsmen_Vol1_Fundamentals.pdf.

rien ne les en empêche s'ils le souhaitent). L'OSBI forme ses employés pour qu'ils écoutent les consommateurs avec empathie, qu'ils les aident à articuler leur plainte et qu'ils les guident tout au long du processus, par exemple en les aidant à déterminer et à rassembler les documents utiles.

L'ADRBO n'a pas mis en oeuvre de politiques et procédures assurant que ses enquêteurs et ses employés recevant les plaintes soutiennent et guident activement les consommateurs tout au long du processus d'enquête.

5 Responsabilité

Les attentes de l'ACFC en matière de responsabilité sont énoncées dans les lignes directrices. Elles sont conçues pour inciter les OETP à surveiller et à examiner constamment leurs activités de manière à repérer des aspects à améliorer. Chaque OETP est censé consulter annuellement ses banques membres et des plaignants sur son travail, présenter ses constats à la commissaire de l'ACFC et publier les résultats dans son rapport annuel.

L'ACFC s'attend aussi à ce que les OETP mettent en oeuvre des politiques et procédures pour surveiller et détecter la non-conformité potentielle à leurs obligations réglementaires et déclarer rapidement et proactivement ces cas de même que certaines plaintes déposées contre eux. L'Agence leur a fourni des lignes directrices pour veiller à ce qu'ils puissent repérer à tout coup les plaintes à déclarer et distinguer, au chapitre de la non-conformité, les cas isolés des problèmes systémiques. Enfin, l'exercice des fonctions et des activités des OETP doit faire l'objet d'une évaluation quinquennale réalisée par un tiers conformément au cadre de référence établi en consultation avec la commissaire de l'ACFC. La première évaluation quinquennale des OETP aura lieu en 2020.

L'OSBI satisfait et dépasse les attentes de l'ACFC pour ce qui est de consulter des plaignants, des groupes de consommateurs et d'autres parties prenantes. L'ADRBO satisfait les attentes à cet égard, mais le processus semble être plus pour la forme. L'organisme doit donc améliorer sa façon de répondre aux préoccupations des plaignants et de faire rapport des consultations à l'ACFC.

Aucun des deux OETP ne satisfait les attentes de l'ACFC pour ce qui est de surveiller, de repérer et de déclarer proactivement les manquements de conformité potentielle avec leurs obligations en matière de pratiques commerciales. L'ADRBO ne satisfait pas non plus les attentes de l'Agence pour ce qui est de déclarer les plaintes déposées contre lui.

5.1 Consultation des banques membres et des plaignants

L'examen a confirmé que l'ADRBO et l'OSBI consultent les banques membres et les plaignants. Chaque année, ils demandent à leurs banques membres entre autres de se prononcer sur la rapidité de leurs démarches et de faire savoir si les employés de l'organisme leur semblent bien connaître leurs politiques et les règlements applicables. L'ACFC a observé que les deux OETP

rencontrent leurs banques membres au moins deux fois par année. Ils semblent pouvoir communiquer directement avec le RPP des banques, mais en général, ils ne rencontrent pas la haute direction des secteurs d'activité ni les unités de surveillance.

Les OETP ne sont pas tenus de consulter le personnel de certains secteurs d'activité en particulier des banques membres, mais il serait bon qu'ils le fassent pour deux raisons. D'abord, des conflits d'intérêts pourraient survenir entre un OETP et le RPP d'une banque. Par exemple, l'ACFC a observé que les employés du RPP peuvent recevoir une évaluation négative si des plaintes sont transmises à un OETP, en particulier quand ce dernier s'oppose à la décision du RPP. Ensuite, il peut être utile aux OETP de consulter leurs banques membres plus globalement, parce qu'ils enquêtent habituellement sur les pratiques du personnel de différents secteurs d'activité et doivent connaître en détail les produits, les politiques et les procédures de chaque banque.

Les OETP demandent aussi aux plaignants s'ils trouvent leurs processus faciles à comprendre et leurs recommandations finales claires. Ils présentent ensuite les résultats à l'ACFC et publient les statistiques agrégées sur les commentaires des plaignants dans leurs rapports annuels.

L'OSBI consulte ouvertement et globalement les consommateurs et les représentants de consommateurs. Par exemple, il a mis sur pied un comité consultatif pour s'assurer que les consommateurs et les investisseurs peuvent fournir des commentaires sur sa gouvernance et ses activités en complément à la rétroaction qu'il reçoit régulièrement du secteur, des organismes de réglementation et du gouvernement. Il consulte aussi les plaignants et les banques de manière transparente et exhaustive. Sur son site Web, il publie, dans un langage clair, les cadres de consultation, les commentaires des parties prenantes et les démarches qu'il prévoit entreprendre en réponse aux constats issus des consultations. Enfin, l'ACFC a constaté que l'OSBI se montre transparent auprès des organismes de réglementation quant aux problèmes soulevés lors des consultations et à ses stratégies pour améliorer ses activités afin de mieux servir les consommateurs et les banques.

L'ADRBO interroge les banques et des plaignants et fournit des statistiques globales à l'ACFC, mais il ne semble pas se servir des consultations pour repérer des aspects à améliorer, ni procéder périodiquement à des consultations supplémentaires auprès des consommateurs ou de représentants de consommateurs. Ainsi, il répond aux exigences de consulter ses membres et des plaignants, mais peu d'éléments indiquent qu'il se servirait de ces consultations pour promouvoir la responsabilité, repérer des façons de mieux servir les consommateurs ou améliorer son fonctionnement.

5.2 Déclaration des manquements de conformité et des plaintes

L'ACFC s'attend à ce que les OETP mettent en oeuvre des politiques et procédures pour surveiller, repérer et déclarer le non-respect de leurs obligations, lorsqu'il apparaît que les problèmes peuvent être non isolés. De même, les OETP doivent déclarer à l'Agence les plaintes des consommateurs déposées contre eux qui se rapportent à l'une de leurs obligations en

matière de pratiques commerciales. Les attentes de l'ACFC en matière de déclaration proactive des manquements de conformité sont énoncées dans les lignes directrices¹³. Si les OETP ne répondent pas à ces attentes, il peut être plus difficile pour l'ACFC de superviser leurs activités. Ils risquent aussi de tomber dans la complaisance au point de ne plus détecter ni gérer les risques de non-conformité.

L'ACFC a constaté que les deux OETP auraient du mal à démontrer qu'ils peuvent efficacement surveiller, repérer et déclarer les manquements de conformité tout en respectant les attentes réglementaires. Depuis 2015, ni l'OSBI ni l'ADRBO n'a déclaré proactivement à l'ACFC de cas systémique ou non isolé de non-conformité. L'environnement de contrôle des deux organismes semble être de nature relativement informelle. L'ADRBO a mis en oeuvre une politique de conformité et affecté un employé à la surveillance, mais il y a des progrès à faire, et l'ACFC juge qu'il ne s'agit pas là d'un programme efficace de surveillance de la conformité. L'OSBI n'a quant à elle pas mis en oeuvre de programme officiel de surveillance.

Les OETP doivent aussi déclarer à l'ACFC, chaque trimestre, les plaintes de consommateurs déposées contre eux ayant trait à l'une de leurs obligations en matière de pratiques commerciales, comme celle de mener une enquête impartiale et de fournir une recommandation finale en 120 jours. Même s'ils présentent ces plaintes à l'Agence sous forme agrégée, ils doivent enquêter sur chacune d'elles et les traiter séparément. Si la plainte d'un consommateur contre un OETP souligne un manquement de conformité potentiellement systémique ou non isolé, l'organisme est tenu de le déclarer en tant que tel à l'ACFC en vue d'une enquête approfondie.

L'OSBI remplit son obligation de déclarer à l'ACFC, chaque trimestre, les plaintes de consommateurs déposées contre lui. L'ACFC a toutefois constaté qu'il y a lieu de renforcer les procédures de l'organisme pour ce qui est d'évaluer si les plaintes à déclarer soulèvent un problème potentiellement systémique de conformité à ces obligations.

L'ADRBO ne satisfait pas les attentes de l'ACFC pour ce qui est de déclarer proactivement les plaintes déposées contre lui par des consommateurs. Il déclare en effet très peu de plaintes de sa propre initiative. Pourtant, l'ACFC, dans son examen approfondi des dossiers de plainte de l'ADRBO, a observé un nombre appréciable de problèmes soulevés par les consommateurs ayant trait à un manque perçu de rapidité, d'impartialité et d'accessibilité. Ainsi, pour satisfaire les attentes de l'ACFC, l'ADRBO doit renforcer ses procédures entourant la réception, l'étude et la déclaration des plaintes déposées à son endroit par des consommateurs. Enfin, il n'a pas mis en place de procédures adéquates pour vérifier que son évaluation des plaintes déposées contre lui permet de déterminer si elles soulèvent des problèmes systémiques de conformité et s'il y a lieu de les déclarer à l'ACFC.

¹³ Consulter le [Guide sur les déclarations obligatoires à l'intention des organismes externes de traitement des plaintes](#).

6 Impartialité et indépendance

L'existence de politiques et procédures solides assurant l'impartialité et l'indépendance des enquêteurs, des enquêtes et des recommandations finales est essentielle à l'intégrité du système des OETP. C'est d'autant plus important au Canada, puisqu'il y a plus d'un OETP et que ce sont les banques, et non les consommateurs, qui les choisissent. La Banque mondiale a d'ailleurs défendu que le fait de laisser les banques choisir parmi plusieurs OETP met en péril leur impartialité¹⁴. Entre autres risques, les banques pourraient choisir d'être membres de l'OETP réputé être le moins rigoureux dans ses enquêtes. Autrement dit, si les OETP se disputent les banques, ils sont susceptibles de concevoir leur fonctionnement de sorte à avantager les banques plutôt que les consommateurs.

Les groupes de consommateurs que l'ACFC a consultés pendant l'examen ont corroboré les réserves de la Banque mondiale à l'égard du modèle à multiples OETP. Même si l'impartialité des OETP n'est pas mise en doute, un manque de politiques et procédures solides peut induire une perception d'impartialité et saper la confiance accordée aux OETP. L'ACFC s'attend donc à ce que ces derniers répondent aux exigences et lui démontrent, ainsi qu'au public, leur indépendance et leur impartialité.

L'ADRBO et l'OSBI ont tous deux mis en oeuvre certaines des politiques et procédures nécessaires pour satisfaire les attentes de l'ACFC en matière d'impartialité et d'indépendance, mais il y a des progrès à faire. Il faut noter que l'ACFC n'a rien trouvé qui mette en doute leur indépendance des banques membres et des plaignants. Elle a tout de même repéré des occasions d'améliorer leurs politiques et procédures pour protéger l'indépendance et l'impartialité des enquêteurs, des enquêtes et des recommandations finales, améliorations qu'elle juge nécessaires pour renverser la perception de partialité et de manque d'indépendance et ainsi favoriser la confiance des consommateurs dans les OETP.

L'ADRBO comme l'OSBI ont des politiques visant à maintenir l'indépendance des enquêteurs, par exemple des politiques sur les conflits d'intérêts. Ils semblent toutefois donner beaucoup de poids aux attestations des employés. L'ACFC a identifié des opportunités d'améliorer les procédures protégeant l'indépendance des enquêteurs, comme les programmes de formation et de gestion du rendement. En général, les procédures d'enquête de l'ADRBO ne sont pas très développées.

Enfin, l'ACFC a constaté que les deux OETP devraient améliorer leurs politiques et procédures protégeant l'indépendance des recommandations finales.

6.1 Enquêteurs

L'ACFC s'attend à ce que les OETP mettent en oeuvre des politiques assurant que leurs enquêteurs n'ont aucun lien avec les cas qui leur sont assignés ni intérêt personnel ou

¹⁴ THOMAS, David, et Francis FRIZON (2012). *Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman*. Washington : Banque mondiale.

pécuniaire dans leurs résultats. Au minimum, les enquêteurs ne devraient pas être rémunérés ou évalués selon leur travail dans un cas en particulier ni recevoir de prime du fait d'arriver à certaines conclusions.

L'ADRBO a mis en oeuvre des politiques propres à chaque banque sur les conflits d'intérêts pour favoriser l'indépendance des enquêteurs. Ces derniers doivent signer ces politiques avant d'examiner les plaintes des consommateurs pour attester qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts relativement à la banque concernée. Ces politiques sont détaillées, mais leur portée est relativement restreinte, et les attestations sont limitées en ce qu'elles ne traitent pas des conflits (réels ou perçus) relatifs aux consommateurs. Enfin, la ligne de conduite quant à l'évaluation des conflits potentiels qui ne sont pas traités dans l'attestation n'est pas claire. Les enquêteurs de l'ADRBO doivent aussi adhérer à un code de conduite, qui comble certaines lacunes des politiques propres à chaque banque sur les conflits d'intérêts, mais ce code n'est ni assez détaillé ni assez exhaustif.

La politique sur les conflits d'intérêts de l'OSBI est exhaustive. Elle couvre les exigences entourant l'évitement des conflits d'intérêts réels ou perçus et le maintien de l'indépendance par rapport aux banques et aux plaignants. Elle fait partie du code de conduite que les employés doivent signer chaque année et qui explique ce qu'ils doivent faire s'ils croient qu'une relation ou un comportement pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts ou à une apparence de partialité. De plus, l'OSBI cherche à engager des employés pourvus d'expérience en services financiers, mais il interdit aux enquêteurs de traiter les plaintes impliquant leurs employeurs des deux dernières années.

Selon l'ACFC, les OETP se fient trop aux attestations des enquêteurs pour maintenir leur indépendance. La ligne directrice de l'Agence indique que les OETP doivent solidifier les politiques sur les conflits d'intérêts au moyen d'un système de gestion du rendement (ou d'évaluation des employés) et de formations. L'OSBI a mis en oeuvre des programmes de gestion du rendement et de formation, mais l'Agence croit tout de même qu'il pourrait en faire davantage pour montrer comment ces programmes et le matériel y afférent contribuent en particulier à son indépendance et à son impartialité. Quant à l'ADRBO, comme traité plus en détail à la section 8 (Efficacité), ses politiques et procédures de formation ne satisfont pas les attentes de l'ACFC. Cette dernière a en effet constaté que l'organisme n'a pas de procédures adéquates de formation et d'évaluation des employés pour contribuer à l'indépendance des enquêteurs.

6.2 Enquêtes

L'ACFC s'attend à ce que les OETP mettent en oeuvre des politiques et procédures d'enquête exhaustives pour assurer l'impartialité du traitement des plaintes. Pendant son examen, elle a constaté que les protocoles d'enquête de l'OSBI sont détaillés et bien développés. Par exemple, son protocole de traitement des plaintes fournit des lignes directrices sur l'interrogation des employés des banques et des consommateurs et explique, entre autres, quand les interroger,

pourquoi il est important de le faire et comment déterminer la crédibilité des répondants. Il se réfère à une série de manuels comportant des instructions et des pratiques exemplaires sur la manière d'enquêter sur des catégories de plaintes en particulier, comme les plaintes portant sur des frais bancaires, des fraudes liées aux cartes de débit ou des prêts hypothécaires.

L'ADRBO ne fournit pas d'instructions détaillées ni de lignes directrices à ses enquêteurs. Le manuel des enquêteurs qu'il a fourni pour l'examen n'a pas été mis à jour depuis 2015. Quant à son manuel sur les enquêtes, il consacre moins d'une page à la façon de procéder aux enquêtes; de grandes sections traitent des procédures administratives, comme les protocoles de recrutement et d'intégration, en reprenant tels quels des passages du manuel de bureau. Les annexes du manuel sur les enquêtes présentent quelques exemples de recommandations finales. Ils constituent des guides utiles pour rédiger des rapports finaux, mais ne fournissent pas suffisamment de directives sur la réalisation d'enquêtes.

L'ACFC a identifié des occasions pour les OETP d'améliorer leurs pratiques de consignation et de conservation en vue d'accroître leur capacité à démontrer l'indépendance et l'impartialité de leurs enquêtes. Des documents et des informations (dossiers bancaires, accords de divulgation, contrats, notes des entrevues avec les plaignants et les employés des banques, etc.) étaient manquants dans plus de 80 % des 50 dossiers de plainte ayant fait l'objet d'un examen approfondi par l'ACFC (20 dossiers de l'OSBI sur 25 et 22 dossiers de l'ADRBO sur 25). L'Agence avait pourtant clairement indiqué aux OETP de lui fournir tous les renseignements qui lui étaient nécessaires pour évaluer si les plaintes étaient traitées conformément aux procédures internes et aux obligations réglementaires. Étaient donc considérés comme manquants les documents dont les renseignements étaient mentionnés ailleurs par les enquêteurs, mais non fournis à l'ACFC. Sans ces documents, les chercheurs de l'ACFC n'ont pas pu évaluer si les renseignements ont reçu un traitement adéquat.

Enfin, l'ACFC n'a trouvé aucune indication comme quoi le modèle de financement de l'un ou l'autre des OETP compromettrait l'indépendance ou l'impartialité de ses enquêtes, même si certains groupes de consommateurs ont émis des doutes quant à celui de l'ADRBO. Les deux OETP financent leurs activités en évaluant leurs banques membres. L'OSBI calcule le coût des évaluations en fonction de la taille de la banque, du nombre total et de la complexité des enquêtes réalisées à l'égard des banques membres au cours de l'année précédente. De son côté, l'ADRBO calcule les frais administratifs annuels de ses membres selon le nombre de dossiers ayant fait l'objet d'une enquête, puis facture à chaque membre 290 \$ par heure d'enquête à son endroit. L'ACFC a constaté que les modèles de financement des deux OETP cadrent avec les pratiques exemplaires internationales et qu'ils sont semblables à ceux des OETP d'autres pays.

6.3 Recommandations des organismes externes de traitement des plaintes

L'ACFC s'attend à ce que les OETP mettent en oeuvre des politiques et procédures assurant l'impartialité et la neutralité de leurs recommandations. Au minimum, les enquêteurs devraient adhérer à ces politiques et procédures et assumer à eux seuls la responsabilité de leurs recommandations. L'Agence s'attend à ce que la direction des OETP les surveille à cet égard, mais les organismes devraient pouvoir montrer les mesures prises pour empêcher que la haute direction ou d'autres employés influencent ou altèrent indûment les recommandations.

Pour veiller à ce que la haute direction assure cette surveillance comme il se doit, les OETP devraient mettre en oeuvre des politiques et procédures définissant les rôles et responsabilités de cette équipe et des employés qui enquêtent sur des plaintes et formulent des recommandations. Les organismes devraient adopter des pratiques de consignation fiables pour s'assurer que les renseignements considérés comme importants pour la recommandation finale sont inclus dans les dossiers de plainte. Ils devraient aussi consigner en bonne et due forme le contenu des discussions entre les enquêteurs, les superviseurs, la haute direction, les plaignants et les banques sur les recommandations, de même que tout changement significatif apporté aux recommandations, et conserver ces notes.

De solides politiques et procédures pour finaliser les recommandations sont d'autant plus importantes du fait que les OETP ne sont pas habilités à émettre des recommandations contraignantes. Des groupes de consommateurs et des consommateurs ont confié à l'ACFC qu'ils croyaient que les OETP recommandaient moins de remboursements, et aux plus petits montants, parce qu'ils n'avaient pas de pouvoir d'arbitrage sur les banques. Qui plus est, la Banque mondiale a recommandé aux gouvernements d'accorder aux OETP le pouvoir d'arbitrage contraignant sur les banques (mais pas sur les consommateurs) une fois leurs politiques et procédures développées et consolidées, sans quoi les OETP pourraient être susceptibles de diminuer le montant des remboursements qu'ils recommandent, ou hésiter à trancher au profit des consommateurs, en vue de s'attirer la faveur des banques¹⁵.

Pendant l'examen, l'ACFC a repéré des occasions de renforcer les politiques et procédures entourant les recommandations. Les deux OETP devraient élaborer et mettre en oeuvre des politiques décrivant les rôles et responsabilités de la haute direction et des enquêteurs à cet égard. Dans près de la moitié des dossiers de plainte ayant fait l'objet d'un examen approfondi (11 dossiers de l'OSBI sur 25 et 12 dossiers de l'ADRBO sur 25), l'Agence n'a pas pu déterminer de façon concluante si la recommandation était impartiale, en grande partie parce que les documents déterminants pour la recommandation (ex. : accords de prêt, notes d'entrevue) étaient manquants.

¹⁵ Banque mondiale (2017). *Good Practices for Financial Consumer Protection*. Washington : Secrétariat d'État à l'économie SECO, p. 49-52. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28996>.

L'ACFC n'a pas non plus reçu d'informations complètes sur les changements apportés aux recommandations des enquêteurs après la vérification de la direction ou la réception des commentaires de la banque. Elle reconnaît que ces renseignements se trouvent peut-être dans les systèmes de gestion de dossiers des OETP, mais l'Agence a clairement indiqué ce dont elle avait besoin pour l'examen. Elle conclut donc que les OETP devraient consolider leurs procédures de consignation et de conservation pour être en mesure de fournir sur demande des dossiers de plainte complets et ainsi pouvoir démontrer l'impartialité des recommandations.

7 Transparence

Quand les OETP s'engagent à faire connaître leurs services au public et à faire preuve d'ouverture et de transparence, ils favorisent la confiance du public dans le système financier. Ces démarches rassurent les Canadiens en leur montrant qu'un système indépendant et impartial peut régler leurs différends si les procédures internes de leur banque n'arrivent pas à le faire à leur satisfaction.

L'ACFC s'attend à ce que les OETP mettent à la disposition du public des renseignements sur leurs activités, par exemple sur leur mandat, leurs règles de procédure, leurs membres, les frais, leur mode de financement et les plaintes. Elle s'attend aussi à ce qu'ils facilitent la divulgation publique des renseignements sur les plaintes en appliquant des normes rigoureuses de consignation et de conservation. Des organismes de normalisation internationale tels que la Banque mondiale recommandent d'exiger que les services de règlement de différends par un tiers rendent ces informations largement accessibles par tous les canaux de communication. Les OETP, en faisant preuve de transparence quant à leurs activités, se font connaître auprès des consommateurs qui n'ont pu régler un différend avec une banque. Il importe de noter que l'ACFC attend aussi des banques qu'elles renseignent mieux le public sur ces organismes.

La transparence et l'accessibilité se différencient principalement du fait que les OETP sont censés se montrer transparents avec toute la population, et pas seulement avec les personnes qui essaient de régler un différend avec une banque. Ces normes de transparence visent à ce que les Canadiens puissent utiliser des produits et services bancaires avec confiance, sachant qu'un système est en place pour les aider à résoudre d'éventuels différends. À l'opposé, les normes d'accessibilité visent à ce que les consommateurs qui ont épuisé les recours internes de leur banque aient accès à des services indépendants et impartiaux de règlement de différends. Autrement dit, les OETP pourraient être transparents sans être suffisamment accessibles pour autant, par exemple en publiant des rapports annuels sur leurs activités conformément aux exigences tout en imposant un fardeau déraisonnable aux consommateurs qui leur transmettent une plainte de plein droit.

L'ADRBO et l'OSBI satisfont tous deux aux exigences en matière de transparence. Notamment, l'OSBI a fait preuve d'un grand engagement organisationnel pour mettre à la disposition du public des renseignements sur les plaintes qu'il reçoit et ses procédures de traitement. Dans le

sondage de l'ACFC mené auprès d'un échantillon représentatif, 15 % des Canadiens ont affirmé avoir entendu parler de l'OSBI, alors que seulement 5 % connaissaient l'ADRBO. Seulement 4 % des Canadiens connaissaient les deux; 83 % n'avaient entendu parler de ni l'un ni l'autre.

7.1 Rapports publics annuels

Les OETP doivent présenter un rapport annuel à la commissaire de l'ACFC et le mettre à la disposition du public. L'OSBI comme l'ADRBO ont choisi de répondre à cette exigence en mettant en ligne, sur leur site Web, leurs rapports annuels. Ces rapports sont d'importants vecteurs de transparence.

Le rapport annuel de l'OSBI divulgue beaucoup d'informations sur ses activités, y compris des détails sur les caractéristiques démographiques des consommateurs qui lui ont apporté des plaintes au cours de l'année; des données sur le montant des remboursements versés aux consommateurs; une explication claire des raisons pour lesquelles la majorité des plaintes déposées n'ont pas fait l'objet d'une enquête; et une comparaison claire entre le processus « d'enquête accélérée » et celui qui est normal.

De plus, l'OSBI démontre des pratiques exemplaires en matière de transparence en publiant des études de cas de plaintes, lesquelles consolident la littératie financière des consommateurs, leur expliquent comment ils peuvent se protéger contre certaines pratiques et les informent sur les façons dont l'organisme peut les aider à régler des différends. En outre, il publie périodiquement des rapports sur les difficultés des consommateurs vulnérables et les problèmes émergents en matière de protection du consommateur. Par exemple, son récent *Rapport sur les aînés* (2019) vise à faire connaître les problèmes que rencontrent les aînés auprès des fournisseurs de services financiers.

Le fait d'avoir plus d'un OETP a l'inconvénient que les données sur les plaintes sont fragmentées et donc plus difficiles à utiliser pour la recherche. Par exemple, dans ses rapports, l'OSBI indique qu'une recommandation a résolu une plainte « à la satisfaction du consommateur » du moment que celui-ci reçoit une compensation financière ou non financière, même s'il n'a reçu qu'une petite portion de ce qu'il a demandé ou si l'OSBI s'est contenté de réitérer l'offre originale de la banque. Au contraire, l'ADRBO dénombre à part les recommandations préconisant un remboursement partiel tout comme celles qui privilégient surtout la banque.

L'ACFC préfère des rapports plus détaillés sur les recommandations et clarifiera ses attentes. Toutefois, vu les différences entre les politiques et procédures des deux OETP, on ne peut vraisemblablement s'attendre à une cohésion parfaite de leurs rapports.

8 Efficacité

Les OETP doivent se montrer fermement résolus à promouvoir et à favoriser efficacement la confiance du public dans leur travail. À cet égard, l'ACFC s'attend à ce qu'ils donnent la priorité aux consommateurs et au règlement de plaintes.

L'Agence ne mesure pas l'efficacité des OETP au nombre de fois qu'ils recommandent un remboursement. Elle s'attend toutefois à ce qu'ils fassent preuve d'un engagement organisationnel à mettre en oeuvre efficacement de solides procédures pour enquêter sur les plaintes et recommander des solutions appropriées. Ils devraient aussi investir pour former leurs enquêteurs afin que ces derniers comprennent et puissent appliquer les procédures en place et remplir leurs obligations en matière de pratiques commerciales. Enfin, ils sont tenus de mettre en oeuvre des procédures pour repérer les problèmes systémiques et les déclarer à l'ACFC aux fins d'enquête.

L'OSBI donne la priorité aux consommateurs et se montre fermement résolu à résoudre efficacement les plaintes. Il a en grande partie mis en oeuvre les politiques et procédures nécessaires pour satisfaire aux exigences en matière d'efficacité, mais l'Agence a tout de même repéré plusieurs aspects qu'il pourrait améliorer.

L'ADRBO ne satisfait pas les attentes de l'ACFC pour ce qui est d'appliquer les politiques et procédures nécessaires pour faire preuve d'un engagement organisationnel en matière d'efficacité. Plus précisément, l'ACFC émet des réserves sur son processus d'étude initiale, à cause duquel certaines plaintes qui s'inscrivent dans son mandat ne font pas l'objet d'une enquête complète. De surcroît, l'ADRBO n'a pas de programme de formation obligatoire et ne s'assure pas suffisamment que ses enquêteurs comprennent et puissent appliquer ses politiques et procédures.

L'ACFC a constaté que les deux OETP pourraient améliorer leurs politiques et procédures entourant les enquêtes et la formulation de recommandations pour les plaintes concernant des dommages non financiers, et que ni l'un ni l'autre n'a mis en oeuvre les politiques et procédures nécessaires pour satisfaire les attentes de l'ACFC pour ce qui est de repérer et de déclarer les problèmes systémiques.

8.1 Politiques et procédures de traitement efficace des plaintes

L'ACFC s'attend à ce que les OETP fassent preuve d'un engagement organisationnel à résoudre les plaintes des consommateurs en appliquant des procédures efficaces entourant les enquêtes et les recommandations finales. Il faut savoir que leur efficacité n'est pas mesurée au nombre de plaintes résolues en faveur des consommateurs. L'Agence considère les OETP comme efficaces quand ils mettent en oeuvre des politiques et procédures menant à des enquêtes et des recommandations adaptées à la nature et aux circonstances de chaque plainte.

L'OSBI fait preuve d'un solide engagement organisationnel à résoudre efficacement les plaintes des consommateurs, mais l'ACFC a tout de même repéré des aspects à améliorer.

Comme mentionné plus haut, l'OSBI a mis en oeuvre des procédures détaillées pour guider ses employés tout au long des enquêtes sur des plaintes de consommateurs. Il a élaboré des lignes directrices sur le remboursement et publié des études de cas détaillées. Ces outils aident les enquêteurs à formuler des recommandations finales cohérentes et à donner aux banques membres une idée claire de ce dont elles peuvent s'attendre à cet égard.

En outre, l'ACFC considère le processus d'enquête accéléré de l'OSBI comme la bonne façon de s'assurer que les plaintes de nature plus routinière et simple sont résolues rapidement. En effet, quand l'organisme détermine qu'une plainte s'inscrivant dans son mandat fait partie des plus simples, il accélère son traitement. Il considère les enquêtes accélérées comme des enquêtes complètes dont la recommandation finale est produite environ 30 % plus rapidement.

L'OSBI a aussi un processus de réexamen officiel, un contrôle important assurant la conformité des enquêtes aux politiques et procédures. Si un consommateur croit que l'OSBI s'est trompé ou n'a pas adhéré à ses procédures dans le traitement de sa plainte, il peut soumettre une demande de réexamen par écrit. L'organisme a plusieurs enquêteurs principaux pour prendre ces cas en charge, et le processus est conçu pour que ces enquêteurs ne reconsidèrent pas une enquête menée par un de leurs subordonnés immédiats. L'enquêteur principal ne procède pas à une deuxième enquête; il vérifie plutôt si l'enquête originale a respecté les procédures de l'OSBI, ce qui comporte habituellement d'en interroger l'enquêteur, le superviseur et le directeur.

L'ACFC a repéré des occasions pour l'OSBI de renforcer ses procédures entourant la rédaction de lettres ou de rapports finaux communiquant une recommandation de règlement de plainte. Les lettres finales sont un mécanisme important pour expliquer aux consommateurs les résultats d'une enquête et les raisons derrière une recommandation. Elles devraient expliquer clairement la plainte, le point de vue de la banque, les résultats de l'enquête, la recommandation de l'OETP ainsi que les prochaines étapes pour le consommateur et ses options. L'ACFC a constaté qu'un nombre important de lettres finales de l'OSBI sont très brèves et incomplètes et qu'elles omettent des renseignements importants sur les prochaines étapes, comme celles de son processus de reconsidération.

L'ADRBO ne satisfait pas les attentes de l'ACFC pour ce qui est d'appliquer les politiques et procédures nécessaires pour faire preuve d'un engagement organisationnel en matière d'efficacité. Comme mentionné plus haut, il ne fournit pas de politiques et procédures adéquates à ses enquêteurs. Ainsi, l'Agence a observé un grand nombre d'incohérences dans les approches des enquêteurs. L'organisme n'a pas élaboré de lignes directrices entourant le remboursement ni d'études de cas pour promouvoir des recommandations finales appropriées et cohérentes. Comme mentionné, il fournit des exemples de lettres de recommandation finale à ses enquêteurs, mais s'en remet trop au jugement professionnel de ces derniers et à la supervision de la direction pour pouvoir assurer la convenance de la recommandation à la nature de la plainte.

L'ADRBO devrait aussi développer ses procédures entourant la médiation pour en assurer la cohérence et la convenance. Dans son rapport annuel, l'ADRBO se décrit comme un expert en médiation et en règlement de différends, ce qui peut donner l'impression aux consommateurs que la médiation est l'approche privilégiée ou par défaut pour résoudre les plaintes. Or dans le cadre de l'examen, l'ADRBO a affirmé recourir à la médiation dans 10 % des cas, et il semble que les raisons et la manière d'y recourir sont laissées à la discrétion de l'enquêteur. Si l'Agence reconnaît que la médiation peut être utile pour accélérer le règlement des plaintes dans certains cas, par exemple quand les banques et les consommateurs s'entendent sur les faits, elle s'attend à ce que les procédures des OETP mettent au clair qu'il convient d'y recourir seulement pour les plaintes d'une certaine nature et en certaines circonstances.

L'ADRBO n'a pas de procédure officielle entourant un second regard ou l'examen d'une enquête qu'un consommateur croie contenir des erreurs ou ne pas respecter le processus. Les consommateurs qui croient que l'ADRBO s'est trompé dans une enquête peuvent soumettre leur plainte à nouveau, mais l'organisme n'a aucun processus pour vérifier qu'un enquêteur a respecté les procédures. L'ombudsman adjoint peut réexaminer un dossier à cet effet, mais l'ADRBO a indiqué que cette situation était rare, et aucun des dossiers de plainte étudiés par l'ACFC n'a été ainsi réexaminé.

L'ACFC croit aussi que les politiques et procédures entourant le processus d'étude initiale de l'ADRBO sont peut-être sous-développées, empêchant ainsi la cohérence et la convenance des règlements de plaintes. Comme mentionné à la section 4.2 (Accessibilité), les procédures de l'ADRBO prévoient qu'il détermine, une fois établi qu'une plainte s'inscrit dans son mandat et avant d'ouvrir une enquête, la probabilité qu'il arrive à une autre conclusion que la banque. Par contre, ces procédures sont sous-développées. D'après son examen des dossiers de plainte étudiés, l'ACFC n'est pas certaine que l'ADRBO enquête convenablement sur les plaintes qui ne dépassent pas son processus d'étude initiale, en particulier quand ces plaintes s'inscrivent dans son mandat.

Enfin, l'ACFC a constaté que l'ADRBO et l'OSBI devraient tous deux expliquer plus clairement leur approche des dommages non financiers dans leurs procédures internes et leurs documents publics, comme leur mandat et leurs rapports annuels. Les deux OETP indiquent dans leur mandat qu'ils recommandent aux banques de rembourser les consommateurs ou de prendre d'autres mesures, comme de réparer leur dossier de crédit, s'il s'avère qu'elles leur ont causé des dommages non financiers ou d'autres torts. Cependant, l'Agence a observé plus d'incohérences dans l'approche des OETP pour dédommager des pertes non financières que dans leur approche pour dédommager des pertes financières.

L'ACFC reconnaît les défis de taille liés au traitement de plaintes de consommateurs ayant trait à des dommages non financiers tels que le stress, les inconvénients, les manques à gagner et les atteintes à la réputation. Néanmoins, elle croit que les consommateurs devraient recevoir plus d'informations de la part des OETP avant de consentir à l'ouverture d'une enquête sur leur plainte pour leur donner confiance dans le processus. La Banque mondiale recommande aux

OETP de clarifier si un dédommagement peut être offert pour couvrir des dommages ou des torts non financiers et dans quelles circonstances¹⁶. Au minimum, les consommateurs ne devraient pas avoir à attendre la recommandation finale d'un OETP pour recevoir une explication claire de sa façon de résoudre ce genre de plainte.

8.2 Formation

Les OETP sont tenus de former leurs employés pour s'assurer qu'ils comprennent et appliquent leurs politiques et procédures de traitement de plaintes. Les formations sont d'autant plus importantes car les employés des OETP doivent posséder une expertise technique des services bancaires au détail et connaître les obligations applicables en matière de pratiques commerciales pour comprendre les problèmes et expliquer le processus aux consommateurs. L'ACFC a constaté que l'ADRBO et l'OSBI ont tous deux des documents d'orientation relativement détaillés. Par exemple, les deux organismes exigent que leurs employés lisent les manuels de bureau et les aide-mémoires sur leurs politiques et procédures.

Malgré cela, les deux ont eu du mal à expliquer et à montrer comment ils s'assuraient que les employés comprennent et appliquent leurs procédures de traitement de plaintes. Dans plusieurs cas, les documents liés aux formations semblaient ne pas être à jour, et il n'y avait pas de responsable clairement désigné pour veiller à ce qu'ils gardent leur pertinence et leur précision. De même, les deux OETP ont eu du mal à démontrer leur manière de s'assurer que les employés suivaient les formations et de vérifier l'efficacité du matériel y afférent, surtout l'ADRBO.

L'OSBI semble se fier avant tout au fait de recruter des employés expérimentés et compétents qui apprennent à traiter des plaintes tout en travaillant. Pendant les entrevues sur place, l'OSBI a mentionné un bref processus d'intégration et expliqué que les nouvelles recrues avaient l'occasion d'être encadrées par des employés plus expérimentés et de les accompagner. Il cherche à recruter des candidats dont la connaissance et l'expérience des services financiers peuvent s'appliquer aux obligations en matière de pratiques commerciales et au règlement de différends. Il donne aussi la priorité aux cours de perfectionnement professionnel dans des domaines tels que l'intelligence émotionnelle pour aider les employés à gérer les conversations avec des consommateurs frustrés ou contrariés.

L'ADRBO n'a pas mis en œuvre de programme de formation obligatoire, et ses formations ne satisfont pas les attentes de l'ACFC. Il a fourni à l'Agence des documents d'orientation et de formation, y compris des vidéos, mais aucun des enquêteurs interrogés n'avait eu à suivre quelque formation que ce soit. L'organisme semble se fier avant tout au fait de recruter des professionnels juridiques compétents pouvant apprendre tout en travaillant. Pendant les entrevues sur place, l'ADRBO a expliqué qu'en ayant recours à des professionnels indépendants sous contrat, il peut attirer les personnes qui ont le plus de connaissance et d'expérience en

¹⁶ Voir, par exemple : THOMAS, David et Francis Frizon. (2012). *Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman*. Washington : Banque mondiale.

résolution de différends par un tiers. Il engage par exemple des juges retraités et des avocats réputés qui ne voudraient pas travailler à temps plein pour un OETP, mais qui le font volontiers sous contrat. Tout bien considéré, il est particulièrement important pour l'ADRBO de renforcer son programme de formation obligatoire parce qu'il ne vérifie pas l'expérience en services financiers des enquêteurs qu'il recrute.

De plus, la structure organisationnelle de l'ADRBO nuit à la formation et à la supervision des enquêteurs. Le fait de recourir à des employés indépendants sous contrat qui travaillent à distance rend difficile de fournir aux nouvelles recrues des occasions d'observer des enquêteurs expérimentés à l'œuvre ou de bénéficier de leur mentorat. Selon les documents d'orientation de l'ADRBO, l'ombudsman adjoint travaille étroitement avec les nouveaux enquêteurs dans leurs premiers dossiers pour s'assurer que leur travail soit à la hauteur de ses attentes. Cependant, l'ACFC a observé des incohérences notables entre les enquêteurs quant à la qualité et à l'exhaustivité de leurs dossiers d'enquête, d'où la nécessité d'améliorer le programme de formation de l'ADRBO.

8.3 Problèmes systémiques dans les banques

Lorsqu'un OETP détecte un problème systémique dans une banque en traitant une plainte, il doit le déclarer sans délai à la commissaire de l'ACFC pour que l'Agence puisse l'examiner elle-même. Un problème est systémique s'il risque d'avoir un effet négatif sur plusieurs consommateurs. Il est donc important de déclarer les problèmes systémiques, ce qui aide l'ACFC à surveiller les pratiques commerciales des banques.

Pendant l'examen, l'ACFC a constaté que les deux OETP ne satisfont pas les attentes de l'ACFC pour ce qui est de déclarer les problèmes systémiques. Certes, ils en déclarent de temps en temps (environ un par année), mais beaucoup moins que leurs homologues d'autres pays, comme l'Australie¹⁷. L'ADRBO comme l'OSBI semblent donner trop de poids au volume de plaintes en tant que premier indicateur de problème systémique. Ils traitent trop peu de plaintes pour pouvoir dégager des tendances selon le nombre de plaintes de tels types reçues chaque trimestre ou chaque année. Comme l'ont démontré d'autres examens de l'industrie de l'ACFC, le volume de plaintes sur un problème donné n'est pas toujours une mesure fiable du risque qu'il représente pour les consommateurs.

9 Conclusion

Le travail de supervision de l'ACFC portera sur les principales lacunes des OETP et les façons d'améliorer leur fonctionnement. Cet exercice permettra d'améliorer les services qu'ils offrent aux consommateurs. Plus précisément, l'ACFC supervisera le renforcement des politiques et procédures des OETP pour qu'ils puissent :

¹⁷ L'Australian Financial Complaints Authority (AFCA) a repéré 85 problèmes systémiques dans ses six premiers mois d'activité (novembre 2018 à avril 2019) selon son premier rapport semestriel. Voir : AFCA. (Mai 2019). *Six month report*. Melbourne. www.afca.org.au/news/statistics/six-month-report/.

- résoudre les plaintes plus rapidement et efficacement dans la mesure du possible;
- améliorer leur accessibilité, par exemple dans les cas où les consommateurs ont besoin d'un degré raisonnable d'assistance quant au processus ou dans les cas où les banques n'arrivent pas à résoudre une plainte en 90 jours;
- satisfaire aux attentes de l'ACFC pour ce qui est de déclarer les plaintes, les manquements de conformité non isolés et les problèmes systémiques dans les banques;
- favoriser une culture d'amélioration continue en consultant les banques membres et les consommateurs;
- assurer l'impartialité et l'indépendance des enquêteurs, des enquêtes et des recommandations;
- améliorer leur transparence et se faire connaître auprès du public pour favoriser la confiance des consommateurs;
- améliorer l'efficacité en renforçant les processus pour assurer que les enquêtes et les recommandations soient adaptées à la nature et aux circonstances de chaque plainte;
- améliorer la formation fournie aux enquêteurs pour s'assurer qu'ils connaissent suffisamment bien les politiques, les produits et les services des banques et leurs obligations applicables en matière de pratiques commerciales.

L'ACFC donnera plus de détails sur ses attentes envers les OETP dans les prochains mois.

L'Agence attend avec intérêt les résultats de la première évaluation quinquennale obligatoire des OETP, qui sera menée par un tiers en 2020. Elle profitera de l'occasion pour demander à l'évaluateur d'examiner de plus près certains aspects des activités des OETP, comme leur gouvernance et leurs structures organisationnelles.

Dans le cadre de son examen, l'ACFC a aussi repéré des problèmes d'ordre plus général relativement à la structure du modèle à multiples OETP. Comme il en a été question à la section 6 (Impartialité et indépendance), ce modèle ne respecte pas les normes internationales, particulièrement en ce que les banques, plutôt que les consommateurs, choisissent un OETP. Il peut avoir un effet négatif sur la perception des consommateurs quant à l'équité et à l'impartialité du système de règlement de différends par un tiers, ce qui risque de nuire à l'un des principaux objectifs du traitement efficace de plaintes, soit d'améliorer la confiance des consommateurs dans le système financier.

De plus, l'ACFC doute que la concurrence entre les OETP au seul regard des banques membres soit à l'avantage des consommateurs. Elle constate d'ailleurs que seulement deux des six grandes banques ont choisi d'être membres de l'OETP qui s'aligne le plus aux pratiques exemplaires internationales, notamment en favorisant l'accessibilité au moyen d'enquêtes actives, comme il en a été question à la section 4.4.

Finalement, l'Agence émet aussi des réserves quant à la complexité et l'inefficacité inhérentes au modèle à multiples OETP. Le défi de renseigner les consommateurs sur leur droit de transmettre une plainte à un tiers se complique en présence de plusieurs organismes externes

de règlement de différends. Les OETP ont du mal à faire les investissements nécessaires dans leurs processus et leurs activités vu le volume annuel relativement petit des plaintes sur lesquelles ils enquêtent. La supervision réglementaire est d'autant plus compliquée et coûteuse lorsqu'il existe plus d'un OETP qui ont adopté différentes pratiques, puisque les différences opérationnelles peuvent masquer des problèmes de conformité.