

INSURANCE
BUREAU
OF CANADA



BUREAU
D'ASSURANCE
DU CANADA

**Consultations particulières sur le
document de réflexion sur la mise
en place de l'Agence nationale
d'encadrement du secteur financier**

Commentaires présentés à

La Commission des finances publiques

12 mars 2004

SOMMAIRE

Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) désire remercier les membres de la Commission des finances publiques pour l'invitation qui lui a été faite de commenter le document de réflexion sur la mise en place de l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier. À cet effet, voici un résumé de nos commentaires.

Rôle du conseil consultatif de régie administrative

À ce jour, les règles de gouvernance n'ont toujours pas été présentées et nous croyons qu'il serait prématuré de modifier le rôle du conseil consultatif de régie administrative. Considérant que la nouvelle Agence n'est en place que depuis le 1^{er} février dernier, nous considérons qu'une période d'adaptation doit lui être consentie afin de faire ses preuves. Par contre, nous croyons qu'il est important que ce conseil consultatif ait non seulement un rôle conseil auprès du président directeur-général de l'Agence, mais que ses conseils ou ses décisions soient considérés par ce dernier.

En terminant, compte tenu de l'importance de l'industrie de l'assurance de dommages au Québec, nous considérons qu'une personne issue de ce secteur d'activités devrait siéger sur ce conseil.

Caractère particulier des grands domaines du secteur financier

Le domaine de l'industrie du secteur financier est complexe et très réglementé. Ainsi, malgré une concentration des autorités réglementaires, il est important que le caractère distinct des assujettis soit respecté. Tous les secteurs d'activité ne peuvent être réglementés de la même manière puisqu'ils ne vendent pas les mêmes produits et ce, dans un but complètement différent. Nous réitérons notre position que le marché de l'industrie de l'assurance de dommages doit être considéré selon les spécificités qui lui sont propres.

Le principe d'un guichet unique pour l'industrie de l'assurance de dommages a toujours été et sera toujours une grande préoccupation pour nous. Si l'on veut atteindre l'objectif de simplifier la vie des assujettis, il est primordial qu'ils puissent transiger avec le plus petit nombre d'intervenants possible. Actuellement, la nouvelle structure de l'organisation prévoit un point d'entrée au sein de la direction générale adjointe des services à l'industrie. Nous souhaitons que cette direction soit l'endroit où les assureurs de dommages auront à transiger afin de pas alourdir les procédures auxquelles ils sont déjà soumis.

Effectifs affectés au mandat de l'assistance aux consommateurs

Certaines associations sectorielles telles que le Bureau d'assurance du Canada, offrent déjà des services d'assistance au consommateur et nous croyons qu'il serait coûteux et non pertinent que la nouvelle Agence procède à des dédoublements de services qui existent déjà sans mentionner la confusion des consommateurs. À cet effet, nous tenons à réitérer notre souhait d'obtenir une délégation de la part de l'Agence afin que le Centre d'information sur les assurances du Bureau d'assurance du Canada puisse continuer à offrir ses services aux consommateurs.

La préoccupation des membres de la Commission face à la protection des intérêts des consommateurs est louable. Nous croyons par contre, que la présence d'un représentant de consommateurs au sein du conseil consultatif n'est pas justifiée. Les intérêts des consommateurs sont déjà bien représentés dans plusieurs divisions de l'Agence.

Création des comités consultatifs correspondant aux grands secteurs de l'industrie

La nouvelle Agence, avec sa structure complexe et imposante, veille actuellement à l'encadrement du secteur financier. Ainsi, lorsqu'on analyse l'organigramme, on réalise que tous les secteurs des services financiers sont largement contrôlés et surveillés. La mise en place de comités permanents sectoriels n'est pas la seule solution. Les personnes qui composent l'Agence possèdent de l'expertise et des compétences variées et elles devraient, selon nous, être en mesure d'agir adéquatement dans la complexité des marchés financiers québécois, canadiens et mondiaux. Par contre, si un dossier conflictuel ou une problématique majeure devait survenir et que les professionnels au sein de l'Agence ne soient pas en mesure de répondre adéquatement, des comités ad hoc pourraient être formés afin d'en venir à une solution viable.

Par contre, la consultation des assujettis est une condition sine qua non à la bonne marche de l'Agence.

Circulation de l'information à l'intérieur de l'organisation

Le Bureau d'assurance est préoccupé par cette problématique dans le cas de difficultés financières de la part d'un assujetti des services financiers. Par exemple, comment l'Agence réagira-t-elle si une banque, un assureur ou une institution financière éprouve des problèmes de solvabilité? Comment l'information sera-t-elle véhiculée au sein de l'Agence? Est-ce que les consommateurs doivent en être informés? Si c'est le cas, cette information risque d'être le « coup de grâce » pour cette institution car dans un mouvement de panique, les consommateurs voudront transférer leur portefeuille dans une autre institution financière. Nous croyons que ce volet d'arbitrage devrait être confié au président-directeur général de l'Agence ou au conseil consultatif de régie administrative.

Évolution future des dépenses de fonctionnement de l'Agence

Même s'il n'y a pas d'augmentation des coûts de fonctionnement de l'Agence au cours de la première année, nous sommes grandement préoccupés pour les années futures. Le regroupement des entités et les ajustements de salaires au sein de conventions collectives uniformes risquent fort de gonfler la facture des coûts de fonctionnement. Il est important de rappeler que ce sont les assujettis (dont les assureurs de dommages) qui défraient ces coûts de fonctionnement.

Le traitement des plaintes et le règlement des différends

La notion de « plainte » doit tenir compte du caractère distinct de l'industrie de l'assurance de dommages. Les concepts d'étapes et de niveaux doivent nécessairement être partie intégrante de la définition de plainte, ces

concepts étant essentiels à tout système de traitement des plaintes.

De plus, il existe déjà plusieurs autres mécanismes prévus par les lois et règlements en vigueur au Québec qui traitent spécifiquement des mécontentements que les consommateurs peuvent avoir, notamment en regard des demandes d'accès à l'assurance automobile et à l'assurance habitation et eu égard au régime particulier de l'indemnisation des dommages matériels en assurance automobile. Il est essentiel que les futures orientations de l'Agence en matière de traitement des plaintes tiennent compte des mécanismes existants et évitent un dédoublement qui risque d'épuiser le consommateur et de créer une confusion certaine.

PRÉAMBULE

Le Bureau d'assurance du Canada

Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) est l'organisme qui représente les sociétés d'assurance de dommages. L'industrie de l'assurance de dommages assume un rôle de premier plan dans l'économie québécoise en permettant à la population de se protéger contre des sinistres pouvant avoir un impact important sur sa sécurité financière. En fait, l'assurance de dommages crée un filet de sécurité qui favorise la poursuite de l'innovation et de l'investissement. Elle appuie une économie dynamique et vigoureuse en suscitant une plus grande tranquillité d'esprit à l'égard de bon nombre des risques qui caractérisent la vie moderne. L'industrie de l'assurance de dommages génère près de 23 000 emplois directs dans le secteur privé.

Finalement, l'Industrie contribue à l'amélioration de la qualité de vie de la société québécoise par ses programmes de prévention des sinistres, d'éducation des consommateurs et de prévention du crime.

INTRODUCTION

Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) désire remercier les membres de la Commission des finances publiques pour l'invitation qui lui a été faite de commenter le document de réflexion sur la mise en place de l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier.

Le BAC a déjà présenté un mémoire à cette même Commission en décembre 2003. Nous tenons à préciser que nos commentaires restent sensiblement les mêmes à l'exception de quelques ajouts. Nos commentaires se limitent sur les points ou les sujets qui nous concernent directement. Nous avons donc extrait les passages du document de réflexion qui sont pertinents ou préoccupants pour notre industrie et nous les avons commentés.

Nous comprenons que l'implantation de l'Agence a pour but d'intégrer les organismes de réglementation actuels de services financiers au Québec et de créer un guichet unique tant pour les consommateurs que pour les institutions financières. Bien que le BAC appuie le concept d'organisme d'encadrement unique, nous croyons qu'une attention particulière doit être apportée à sa mise en place afin de ne pas créer un encadrement encore plus lourd à ce qui existait avant sa création. La structure d'encadrement doit être simple, efficace et adaptée à la réalité des assureurs de dommages et de leurs employés.

COMMENTAIRES SUR LE DOCUMENT DE RÉFLEXION

1. La structure de l'Agence

Réglementation prudentielle et réglementation des pratiques commerciales

À l'instar de ce qui a été réalisé ailleurs dans le monde, la Commission des finances publiques souhaite que les deux volets soient explicitement pris en compte au sein de l'Agence. Dans cette optique, il serait vraisemblablement souhaitable de confier un rôle particulier à cet égard au conseil consultatif de régie administrative. La Commission souhaite que la réflexion soit poussée plus loin et que les préoccupations au sujet de l'interaction des responsabilités de nature prudentielle et celles relatives aux pratiques commerciales reçoivent toute l'attention nécessaire.

Commentaires du BAC

À ce jour, les règles de gouvernance n'ont toujours pas été présentées et nous croyons qu'il serait prématuré de modifier le rôle du conseil consultatif de régie administrative. Une fois ces règles établies, les nominations des personnes qui composent ce comité et qu'une certaine période de rodage seront faites, l'Agence sera en mesure de faire une évaluation rationnelle. Si cela s'avère nécessaire, des corrections pourront être apportées plus tard. Tel que décrit par la loi, le conseil consultatif de régie administrative n'est pas un conseil d'administration, mais plutôt un comité qui émet des recommandations au président-directeur général de l'Agence et au gouvernement.

Le respect du caractère particulier des grands domaines du secteur financier

L'adoption d'un modèle de réglementation fonctionnelle dans le domaine des marchés financiers et l'intégration des organismes existants de réglementation entraînent un certain inconfort, sinon une inquiétude, chez plusieurs représentants de l'industrie. L'intégration pourrait diluer, dans un mandat plus vaste, les préoccupations qui étaient celles des organismes de réglementation existants. Lors de ses consultations, la Commission des finances publiques a pu mieux prendre la mesure de ce sentiment.

Commentaires du BAC

Un des objectifs de l'Agence est de centraliser toute l'expertise reliée à l'industrie des services financiers, mais il est primordial que la nouvelle Agence respecte les spécificités des différents secteurs de l'industrie. Des différences fondamentales donnent ainsi une authenticité à tous ces acteurs.

L'industrie de l'assurance de dommages, dont les origines au Canada remontent à 1804, constitue la plus ancienne industrie de services financiers du Canada et sa plus distinctive. Le rôle de l'assurance de dommages et ses caractéristiques diffèrent de ceux de toutes les autres industries de services financiers.

Les assureurs de dommages distribuent principalement trois types de produits, à savoir : l'assurance automobile, l'assurance habitation et l'assurance des entreprises. Contrairement aux autres entreprises du secteur financier, les assureurs de dommages offrent plutôt des services de protection du patrimoine par la mise en place d'un fonds commun destiné à payer les sinistres subis par les assurés ayant contribué à ce fonds commun. Il s'agit d'un service de gestion des risques qui requiert une expertise différente du service de gestion du patrimoine que l'on retrouve dans les autres types d'institutions financières.

À la base, les produits d'assurance de dommages sont bien différents des autres produits financiers. Le consommateur achète un produit d'assurance de dommages afin de se protéger, durant une certaine période de temps, habituellement un an, contre la survenance d'une situation imprévue susceptible de mettre en péril sa sécurité financière. Contrairement aux produits d'investissement, les produits d'assurance de dommages ne comportent aucune possibilité de profits ou de pertes pour l'assuré. La principale fonction des assureurs de dommages est d'évaluer le risque de perte auquel le consommateur fait face. C'est pourquoi on qualifie les produits d'assurance de dommages de contrats d'indemnité qui servent à replacer le patrimoine des consommateurs à un niveau identique à celui qui existait avant un sinistre. De plus, l'assurance responsabilité offre à la fois une défense et une garantie d'assurance dans le cas où des dommages corporels ou matériels sont causés à des tiers suite à un acte de l'assuré. Ainsi, l'assurance de dommages a pour but d'éliminer l'incertitude qui pourrait découler d'un sinistre atteignant les biens de l'assuré.

Un autre trait caractéristique de l'industrie de l'assurance de dommages est que la très grande majorité des transactions entre l'assuré et son représentant (courtier ou assureur) se déroule au téléphone et sur une base annuelle. Ainsi, la réglementation destinée à encadrer les activités liées à la distribution des produits d'assurance de dommages doit tenir compte de cette réalité.

Choix et services

Une autre caractéristique de l'industrie de l'assurance de dommages est qu'il s'agit du secteur le plus concurrentiel de toute l'industrie des services financiers. En effet, plus de cent assureurs et groupes d'assureurs se font activement concurrence au Québec pour combler les besoins à la fois diversifiés et changeants des consommateurs d'assurance. L'industrie québécoise de l'assurance de dommages n'est dominée ni par une seule société, ni par un petit groupe d'entreprises. De fait, une quinzaine d'assureurs contrôlent environ 80 % du marché de l'assurance de dommages.

Un guichet unique pour l'Industrie

Une des difficultés de l'encadrement actuel pour les assureurs est la multiplication des organismes d'encadrement auxquels les assureurs doivent se soumettre et rendre compte. Pour atteindre l'objectif d'allègement administratif et améliorer l'efficacité de l'encadrement des institutions financières, le rapport Martineau avait proposé la création d'un guichet unique pour les consommateurs et un autre pour l'Industrie. Nous saluons l'initiative du Bureau de transition qui instaure la Direction de l'administration et des services à l'industrie, qui inclura, entre autres, les directions des renseignements et références, certification et inscription. Un tel mécanisme devrait permettre une réelle coordination et une synergie entre les différentes directions de l'Agence. Pour être efficace, cette direction devrait « simplifier la vie

de l'industrie »¹. Par contre, nous tenons à réitérer nos préoccupations puisque selon l'organigramme actuel, les assureurs de dommages auraient à transiger avec six directions ou services, soient :

1. Direction générale adjointe des services à l'industrie (direction des renseignements et références)
2. Direction des politiques, de la réglementation et des relations extérieures (service de la réglementation)
3. Direction de l'encadrement de l'assistance aux consommateurs (service renseignements et plaintes)
4. Direction de l'encadrement de l'indemnisation (service des réclamations)
5. Direction de l'encadrement de la solvabilité (direction des assurances IARD)
6. Direction de l'encadrement de la distribution (service des pratiques professionnelles et commerciales).

Ainsi « la création d'un seul point d'entrée unique pour l'industrie devrait améliorer les rapports avec les diverses clientèles, et conséquemment, l'efficacité de la réglementation »². Si elle remplit le mandat qui lui est confié, cette direction aura un impact positif sur les échanges entre les assureurs et l'Agence. En effet, la réalisation d'une telle synergie garantira une meilleure coordination des différentes formalités exigées par les lois que l'Agence aura à administrer. Ainsi, les assureurs n'auront à traiter qu'avec un seul interlocuteur et non pas avec plusieurs divisions de l'Agence.

À la lumière de certaines décisions publiées dans la *Gazette officielle du Québec*, 28 janvier 2004, 136^e année, n^o 4, il appert que la Direction de l'administration et des services de l'industrie jouera un rôle de coordination. Si tel est le cas, il est important que cette coordination se réalise de façon efficace.

Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier (L.R.Q., c. A-7.03)

Article	Objet	Délégués
78	Procéder à l'inspection d'un organisme reconnu	Directeur adjoint à l'inspection ou Chef du Service de l'inspection ou Directeur adjoint aux assurances de personnes ou Directeur adjoint aux assurances IARD ou Directeur adjoint aux institutions de dépôt

Loi sur l'assurance automobile – Titre VII (L.R.Q., c. A-25)

Article	Objet	Délégués
181	Exiger de tout assureur agréé de fournir toute justification sur un ou plusieurs éléments de son manuel de tarifs	Surintendant de la Direction de l'encadrement de la solvabilité

¹ BUREAU DE TRANSITION DE L'ENCADREMENT DU SECTEUR FINANCIER, *INFOTRANSITION*, Le Bulletin d'information du Bureau de transition de l'encadrement du secteur financier, Entrevue avec Jean St-Gelais, PDG de l'Agence, Numéro 9, 1^{er} octobre 2003, p. 1

² Ibid, p. 3

Loi sur les assurances (L.R.Q., c. A-32)

Article	Objet	Délégués
10 et 11	Procéder à une inspection	Directeur de l'assurance de personnes ou Directeur des assurances IARD

Les différents pouvoirs qui ont été délégués récemment démontrent bel et bien que ce sont d'autres directions ou surintendances qui devront gérer des dossiers en assurance de dommages.

Il est donc essentiel que les différentes directions travaillent en collaboration et harmonisent les différentes formalités afin que, par exemple, un assureur n'ait pas à produire plusieurs fois les mêmes rapports dans le cadre de l'application de la Loi sur les assurances (formalités pour le maintien du permis d'assureur) et de la Loi 188 (formalités pour l'inscription en cabinet).

Responsabilités confiées aux directeurs généraux et aux surintendants de l'Agence

Dans un même ordre d'idées, certains intervenants ont exprimé des réserves quant au nombre relativement faible d'effectifs affectés au mandat de l'assistance aux consommateurs. La Commission tient à réaffirmer son appui à l'un des objectifs premiers de la constitution de l'Agence, soit de mieux protéger les consommateurs.

Cependant, le Bureau de transition n'a pas présenté de démonstration sur les implications, en termes d'effectifs, des mandats d'assistance aux consommateurs. Il faudra donc mieux cerner cet élément pour juger si l'Agence a les ressources nécessaires à ce titre et si le Bureau les a correctement estimées. Par ailleurs, la réalisation d'économies d'échelle ou la participation à certains projets avec les organismes réglementaires d'autres juridictions pourraient dégager des ressources et des effectifs qu'il serait possible de réaffecter à l'intérieur de l'Agence. C'est donc dire que, tous les éléments considérés, la nouvelle Agence n'aurait pas à accroître ses effectifs au-delà des niveaux actuellement prévus.

Commentaires du BAC

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, un des objectifs de l'Agence est de centraliser toute l'expertise et les ressources au même endroit. Par contre, certaines associations sectorielles telles que le Bureau d'assurance du Canada, offrent déjà des services d'assistance au consommateur et nous croyons qu'il serait coûteux et non pertinent que la nouvelle Agence procède à des dédoublements de services qui existent déjà sans mentionner la confusion des consommateurs. À cet effet, nous tenons à réitérer notre souhait d'obtenir une délégation de la part de l'Agence afin que le Centre d'information sur les assurances du Bureau d'assurance du Canada puisse continuer à offrir ses services aux consommateurs.

Divers services offerts

Depuis plus de trente ans, le BAC met à la disposition des consommateurs un centre de renseignements qui répond à leurs diverses interrogations en matière d'assurance de dommages. Que ce soit pour la souscription d'une assurance ou le règlement d'un sinistre, le Centre est là pour informer, conseiller et accompagner le consommateur dans ces diverses démarches.

Avec plus de 60 000 appels par année, le Centre est devenu une référence en matière d'assurance de dommages et offre de multiples services :

- Répondre aux questions des consommateurs et les conseiller en leur transmettant une information juste et impartiale.
- Aider les consommateurs aux prises avec des difficultés pour se procurer une assurance automobile ou habitation.
- Intervenir auprès de l'assureur dans le cadre d'un sinistre afin de vérifier le règlement de la demande d'indemnité.
- Intervenir lors d'un sinistre majeur pour répondre aux préoccupations immédiates et urgentes des sinistrés.
- Offrir la médiation lorsque les diverses démarches entreprises par l'assuré ou le BAC n'ont pas permis de régler le différend entre l'assuré et son assureur.

Fort de son expertise, le Centre a augmenté le nombre des services offerts. D'ailleurs, c'est grâce à ce souci constant de mieux répondre aux besoins des consommateurs que le Centre a su prendre en relais les demandes traitées autrement par l'Inspecteur général des institutions financières depuis 1992 et qu'il a su travailler en partenariat avec le Bureau des services financiers depuis 1999.

Bien que l'ensemble de ces services soient utilisés principalement par téléphone, ils demeurent néanmoins accessibles pour toute personne qui désirerait nous écrire (poste ou Internet) ou venir nous rencontrer.

Nombre d'appels au Centre d'information sur les assurances								
	2003	%	2002	%	2001	%	2000	%
Total	61 580		61 563		60 989		57 656	
Automobile	43 552	71	44 055	72	43 568	71	41 661	72
Habitation	13 999	23	13 680	22	14 085	23	13 048	23
Entreprise	2 462	4	2 188	4	1 864	3	1 777	3
Vie*	1 190	2	1 049	2	889	2	930	2
Documentation	377	1	591	1	583	1	240	0

Comme on peut le constater, chaque année, le Centre d'information sur les assurances répond en moyenne à 60 000 appels par année.

*Nota : Les appels reçus en rapport à l'assurance-vie sont dirigés vers l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP).

Une équipe compétente

L'équipe du Centre est constituée d'une quinzaine d'employés qui comptent au minimum entre sept et dix années d'expérience dans l'Industrie. Les critères de sélection de notre personnel sont rigoureux, la compétence vérifiée et le personnel embauché suit également un programme de formation intense à son

arrivée. Les compétences de l'équipe sont diversifiées, nos agents provenant tant du secteur de la souscription que du secteur des règlements des sinistres en assurance automobile ou habitation. Par ailleurs, les agents du Centre disposent également de multiples outils et ressources qui leur permettent d'avoir accès à toute l'expertise requise pour bien répondre aux diverses demandes qui leur sont faites.

Des services appréciés

Afin de vérifier que le service donné répond aux critères d'excellence recherchés, divers outils ont été mis en place pour permettre une évaluation systématique du travail accompli. Ainsi, le Centre s'est doté d'un système informatisé d'enregistrement et de comptabilisation des appels et effectue un sondage mensuel auprès de la clientèle. Ces divers outils nous permettent de mesurer la quantité et la qualité du travail accompli non seulement par l'équipe complète, mais aussi par chacun des employés.

Grâce au sondage effectué sur une base mensuelle, nous savons que le service donné par nos agents répond avec satisfaction aux attentes des consommateurs. En effet, plus de 80 % des gens nous indiquent qu'ils considèrent avoir obtenu l'heure juste, le taux général de satisfaction s'élevant à plus de 90 % pour le délai d'attente, le temps qui leur a été consacré ou la courtoisie de l'agent. Fait révélateur de la qualité du service offert : plus de 90 % des gens interrogés recommanderaient le Centre à un ami.

Le Centre d'information possède toute l'infrastructure et l'expertise requises pour agir comme organisme responsable pour le traitement des plaintes formulées par des personnes insatisfaites ou encore pour intervenir dans les demandes de règlement des différends puisqu'il met déjà à la disposition des consommateurs un service de médiation gratuit.

De plus, tel que mentionné par le président-directeur général de l'Agence : « Dorénavant, nous proposerons un seul service d'assistance aux consommateurs en matière de produits et services financiers, un seul comptoir pouvant répondre aux besoins d'information, d'éducation, de traitement des plaintes et d'accès aux services de règlement des différends. Au fait, ces quatre dimensions sont au cœur de la mission de l'Agence. Évidemment, nous ne réinventerons pas la roue : plusieurs de ces services sont déjà bien implantés et fonctionnent rondement. »³

Nous croyons donc que l'Agence, à l'instar de ce qui a été fait par le passé avec l'IGIF et le BSF, a tout avantage à conclure une entente avec le Centre d'information pour traiter ces demandes comme le lui permet la Loi 107 et éviter ainsi une duplication des services déjà offerts.

³ BUREAU DE TRANSITION DE L'ENCADREMENT DU SECTEUR FINANCIER, *INFOTRANSITION*, Le Bulletin d'information du Bureau de transition de l'encadrement du secteur financier, Entrevue avec Jean St-Gelais, PDG de l'Agence, Numéro 9, 1^{er} octobre 2003, p. 3

2. La gouvernance de l'Agence

Le conseil consultatif de régie administrative

La Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier prévoit la création d'un conseil consultatif de régie administrative formé de personnes indépendantes et investi d'un rôle aviseur auprès de l'Agence, de son président-directeur général et du ministre des Finances. La constitution d'un conseil consultatif a été préférée à un conseil d'administration. Les arguments invoqués étaient de fournir au président toute l'autorité nécessaire et que l'Agence puisse répondre rapidement et adéquatement à l'évolution des marchés financiers.

Le législateur québécois a toutefois fait le choix de ne pas créer un conseil d'administration, tout en prévoyant certains mécanismes pour assurer la collégialité des décisions sur certaines matières avec la création du Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières. Une des raisons invoquées était la volonté de doter l'Agence d'une direction pouvant agir en toute indépendance et d'éviter le risque qu'un conseil d'administration soit le lieu d'expression des intérêts particuliers de l'industrie ou de participants. La Commission juge cependant que l'objectif de rendre le conseil fort, crédible et efficace doit être une priorité. Cela peut fortement contribuer à assurer la crédibilité de l'Agence auprès des marchés et des autres organisations réglementaires. Lors des consultations tenues par la Commission, les intervenants ont été nombreux à appuyer cet objectif de crédibilité et d'efficacité.

Commentaires du BAC

Le conseil consultatif de régie administrative a pour mandat de :

1. Donner son avis à l'Agence sur la conformité de ses actions avec sa mission.
2. Donner son avis sur la régie administrative de l'Agence portant notamment sur ses prévisions budgétaires, son plan d'effectifs et son plan d'activités.
3. Faire des recommandations au président-directeur général de l'Agence sur la nomination des surintendants de l'Agence.
4. Faire rapport au ministre sur toute question que ce dernier lui soumet et lui fait des recommandations quant à l'administration de l'Agence et à l'utilisation efficace des ressources de l'Agence.

Nous croyons qu'il est important que ce conseil consultatif ait non seulement un rôle conseil auprès du président-directeur général de l'Agence, mais que ses conseils ou ses décisions soient considérés par ce dernier. Le BAC n'a jamais eu de réserves ou de réticences sur les pouvoirs importants du président-directeur général pourvu que ce dernier soupèse les recommandations faites par ce conseil.

Compte tenu de la diversité des différents secteurs de l'industrie des services financiers et de l'importance de l'industrie de l'assurance de dommages au Québec, nous considérons qu'une personne issue de ce secteur d'activités siège sur ce conseil.

La Commission ne saurait trop insister sur l'importance pour ce conseil de regrouper des personnes possédant une expertise reconnue de la pratique réglementaire du domaine financier, autant du point de vue prudentiel que des pratiques commerciales. Il apparaît également souhaitable pour la Commission que les intérêts des consommateurs de produits financiers soient représentés au sein du conseil consultatif. Enfin, l'absence de toute perception de conflit d'intérêts est bien sûr essentielle, comme le veut d'ailleurs la Loi sur l'Agence d'encadrement du secteur financier.

C'est dans cet esprit que la Commission soumet à la réflexion la possibilité de confier au conseil consultatif un rôle actif. Les expériences diversifiées des membres du conseil consultatif et leur excellente connaissance pratique du secteur financier, éléments essentiels pour exercer ces fonctions, pourraient ainsi davantage être mises à contribution. Les contours de ce rôle pourront être précisés à la suite des commentaires reçus, des travaux ultérieurs de la Commission et de l'observation des premières activités du conseil consultatif dans sa forme actuellement prévue.

Commentaires du BAC

La préoccupation des membres de la Commission face à la protection des intérêts des consommateurs est louable. Nous croyons par contre, que la présence d'un représentant de consommateurs au sein du conseil consultatif n'est pas justifiée. Les intérêts des consommateurs sont déjà bien représentés au sein de l'Agence, entre autres, à la direction de l'encadrement de l'assistance aux consommateurs, à la direction de l'encadrement de l'indemnisation (service des réclamations) et à la direction de l'encadrement de la distribution (service des pratiques professionnelles et commerciales). Un conseil consultatif de la régie administrative varié et professionnel saura aussi se préoccuper des intérêts des consommateurs de produits financiers québécois tout en comprenant la dynamique de fonctionnement des services financiers.

Certains groupes que la Commission des finances publiques a pu entendre ont fait part de leur suggestion de créer, au sein de l'Agence, des comités consultatifs correspondant aux grands secteurs de l'industrie. Ces conseils permettraient d'atteindre les objectifs de transparence et de consultation des intervenants de l'industrie. De plus, ils permettraient aux entreprises et aux professionnels qui financent l'Agence de faire valoir leur point de vue, notamment sur la question des revenus de l'Agence.

Commentaires du BAC

La nouvelle Agence, avec sa structure complexe et imposante, veille actuellement à l'encadrement du secteur financier. Ainsi, lorsqu'on analyse l'organigramme, on réalise que tous les secteurs des services financiers sont largement contrôlés et surveillés. Les personnes qui composent l'Autorité possèdent de l'expertise et des compétences variées et elles devraient, selon nous, être en mesure d'agir adéquatement dans la complexité des marchés financiers québécois, canadiens et mondiaux.

La mise en place de comités permanents sectoriels est une des options à envisager, mais d'autres options doivent aussi être explorées. Par exemple, des comités ad hoc (non permanents) pourraient être formés afin d'en venir à une solution viable.

Le message le plus important dans ce volet est sans contredit la consultation. Il est primordial que les assujettis qui composent l'Agence (institutions financières, assureurs) soient consultés sur une base régulière. L'industrie des services financiers est en constante mouvance et des ajustements réguliers doivent être faits, mais toutefois, les assujettis devraient pouvoir confirmer la faisabilité de tout changement. Par exemple, avant l'émission de lignes directrices, les assureurs de dommages devraient pouvoir confirmer ou infirmer à l'Agence que les changements proposés sont concrètement réalisables. D'un point de vue théorique, une ligne directrice peut sembler viable, mais elle peut être difficilement mise en application d'un point de vue pratique.

Le respect des règles de gouvernance et de l'éthique au sein de l'Agence

La cohabitation des fonctions de nature prudentielle avec celles touchant la réglementation des pratiques commerciales présente des enjeux particuliers, notamment en matière de circulation de l'information à l'intérieur de l'organisation. De même, le respect des règles de gouvernance doit être assuré de manière stricte, toujours dans un objectif de protéger la crédibilité de l'Agence. La Commission des finances publiques a toujours des préoccupations à cet égard et entend continuer à examiner ce sujet dans la poursuite de ses travaux.

Commentaires du BAC

Le Bureau d'assurance est préoccupé par cette problématique dans le cas de difficultés financières de la part d'un assujetti des services financiers. Par exemple, comment l'Agence réagira-t-elle si une banque, un assureur ou une institution financière éprouve des problèmes de solvabilité? Comment l'information sera-t-elle véhiculée au sein de l'Agence? Est-ce que les consommateurs doivent en être informés? Si c'est le cas, cette information risque d'être le « coup de grâce » pour cette institution car dans un mouvement de panique, les consommateurs voudront transférer leur portefeuille dans une autre institution financière. Nous croyons que ce volet d'arbitrage devrait être confié au président-directeur général de l'Agence ou au conseil consultatif de régie administrative.

3. La gestion de l'Agence et l'évolution des coûts

Évolution des coûts de fonctionnement de l'Agence

Les informations fournies à la Commission des finances publiques par le Bureau de transition montrent que l'implantation de l'Agence ne devrait pas entraîner de hausse des dépenses pour la première année de fonctionnement.

Cependant, la Commission des finances publiques se questionne sur l'évolution future des dépenses, particulièrement les coûts de main-d'œuvre. Il appert que des différences sensibles existent entre les échelles de traitement, notamment pour les employés professionnels, entre les entités regroupées. Or, advenant la création d'une seule unité d'accréditation, l'harmonisation des conventions collectives pourrait entraîner une hausse des coûts salariaux, à moins que des économies d'échelle ne soient réalisées. Il serait d'ailleurs tout

indiqué d'identifier clairement d'autres sources potentielles de telles économies découlant du regroupement des organismes.

Commentaires du BAC

Il est important de rappeler que ce sont les assujettis (institutions financières, assureurs) qui vont en défrayer les coûts d'opération. Un récent article mentionnait que [...] la Loi 107 prévoit que chaque personne qui entre à l'Agence conserve son salaire et ses avantages sociaux actuels. La loi interdit de diminuer la rémunération, mais elle permet toutefois de l'augmenter pour combler d'éventuelles inégalités salariales entre les organismes⁴. Or, il semble qu'il y ait des différences notables entre les salaires des employés de la Commission des valeurs mobilières du Québec et les autres organismes, le Bureau des services financiers, la Régie d'assurance dépôt du Québec, l'Inspecteur général des institutions financières et le Fonds d'indemnisation des services financiers. Dans certains cas, il peut y avoir une différence de salaire pouvant atteindre 25 %. Nous sommes conscients que des ajustements salariaux devront être faits au cours des prochaines semaines et que « Il (Bureau de transition) a demandé un gel des cotisations et redevances facturées par les organismes pour la première année financière de l'Agence et il s'est fixé un objectif de limiter le budget de l'an 1 substantiellement égal à la somme des budgets actuels des organismes. Ces cotisations et redevances sont payées par l'industrie du secteur financier et ne font pas appel au fonds consolidé du Québec »⁵. Malgré le gel de ces cotisations et redevances pour la première année de fonctionnement de l'Agence, il ne faudrait pas que les années subséquentes servent à absorber un déficit et que des ajustements de salaires provoquent une hausse substantielle de cotisations pour les assujettis.

De plus, bien que l'objectif initial du regroupement des organismes de réglementation n'ait pas été les économies d'échelle, il nous apparaît difficile de concevoir que de telles économies ne seraient pas possibles compte tenu du regroupement des services administratifs (ressources humaines, comptabilité). D'autant plus, le nouveau gouvernement en place depuis avril dernier préconise une réduction de la taille de l'État et des réductions de coûts de fonctionnement. La nouvelle Agence devrait aussi répondre à ces objectifs gouvernementaux. Toutes les entreprises du secteur privé qui se fusionnent, parviennent à obtenir des économies d'échelle. Pourquoi en serait-il différent pour le secteur public?

En terminant, tel que mentionné précédemment, un des moyens de réduire les coûts de fonctionnement de l'Agence, serait de déléguer à des associations sectorielles des mandats spécifiques qu'elles réalisent déjà tels que des centres d'information pour les consommateurs.

⁴ Gilles DES ROBERTS, *Finance et investissement, Dossier de l'Agence : Facture salée en vue*, Novembre 2003, p. 1

⁵ Armand COUTURE, *Les travaux parlementaires, Journal des débats*, Commission des finances publiques, 12 novembre 2003, 10 h

4. Le traitement des plaintes et le règlement des différends

La Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier contient de nouvelles dispositions concernant le traitement des plaintes et le règlement des différends applicables à l'ensemble des acteurs du secteur financier au Québec. Les organismes regroupés au sein de l'Agence ont développé des orientations visant à clarifier le sens de ces nouvelles dispositions et les ont soumises pour consultation au moins d'août 2003.

Subséquentement en février 2004, l'Agence a émis un communiqué (voir copie en annexe) qui fait état des orientations retenues quant à l'application des dispositions relatives au traitement des plaintes et au règlement des différends. Le BAC tient compte de ces nouvelles orientations en soumettant ses commentaires.

Clarté et précision des obligations

Les nouvelles orientations relatives au traitement des plaintes introduisent une notion de plainte qui, de l'avis d'une majorité d'intervenants ainsi que de la Commission des finances publiques, est mal définie. Ainsi, les orientations pourraient faire en sorte que toute forme de mécontentement de la part d'un client devrait être interprétée comme une plainte. Pourtant, la simple logique voudrait que l'on distingue ces insatisfactions selon leur nature, ou selon leur importance relative, puisqu'elles ne commandent pas toutes le même traitement ou le même niveau de formalisme dans leur traitement. Certains plaident entre autres pour une distinction fondamentale entre les plaintes de nature déontologique et celles visant davantage la qualité du service reçu.

Commentaires du BAC

L'Agence définit la notion de plainte comme étant l'expression d'un des trois éléments suivants : reproche à l'endroit de l'assujetti ; l'identification d'un préjudice potentiel ou réel qu'aurait subi ou pourrait subir un consommateur; et la réclamation d'une mesure correctrice. Il est précisé qu'une plainte doit être consignée par écrit pour être recevable. (nos soulignés)

Cette définition de la notion de « plainte » ne tient pas compte du caractère distinct de l'industrie de l'assurance de dommages notamment en ce qui a trait aux nombreuses demandes d'indemnisation déposées auprès des assureurs. Les négociations entre le consommateur et les assureurs et l'échange de correspondance qui en découlent font partie d'un processus propre à la conduite normale des affaires. En reconnaissant que le consommateur puisse s'adresser par écrit afin de simplement s'assurer qu'une attention particulière soit accordée à son problème, il serait dès lors inutile et inefficace de considérer cette démarche comme une plainte au sens de la loi. Les assureurs doivent pouvoir dans le cadre normal de leurs affaires donner suite à la demande écrite d'un client qui manifeste pour la première fois un mécontentement. Aussi, la formulation d'une plainte par écrit comme seul critère d'application du processus de traitement des plaintes aura pour effet de paralyser le système au lieu de mieux servir le consommateur.

Le BAC recommande que la définition de la notion de « plainte » reconnaisse expressément les concepts d'étapes et de niveaux, ces concepts étant essentiels à tout système de traitement de plaintes. Il serait irréaliste et futile de faire subir au consommateur tout le processus de traitement des plaintes dès qu'il s'exprime par écrit. Encore faut-il que l'assureur puisse tenter de satisfaire le consommateur dans son processus opérationnel avant de considérer la demande comme une plainte. Les concepts d'étapes doivent nécessairement être partie intégrante de la définition de plainte de sorte que ce n'est que lorsque le mécontentement ou la demande du consommateur n'auront pas été satisfaits par le personnel opérationnel d'un assureur qu'ils deviendront une plainte à être consignée au registre.

Le délai maximal de 48 heures pour accuser réception de la plainte est un autre sujet qui suscite plusieurs commentaires. Tous s'accordent à dire qu'un accusé de réception doit être produit le plus tôt possible après le dépôt d'une plainte. Cependant, il s'avère irréaliste, voire contre-productif, d'appliquer à toutes les circonstances un délai uniforme. Dans certains cas, l'assujetti pourrait même, pour des raisons techniques tout à fait indépendantes de sa volonté, être incapable de respecter ce délai et contrevenir aux dispositions réglementaires. Certains ont proposé un allongement du délai maximal (5 ou 10 jours ouvrables par exemple), d'autres ont plutôt suggéré la notion de « délai raisonnable » ou d'obligation de « répondre avec célérité ».

Commentaires du BAC

Quant au délai pour accuser réception d'une plainte, le BAC suggère à nouveau qu'un accusé de réception par écrit soit transmis au plaignant dans les dix jours ouvrables de la réception de sa plainte par le responsable du traitement des plaintes et qu'une extension de délai raisonnable soit prévue dans les cas, par exemple, de catastrophes naturelles telle celle survenue au Québec lors de la tempête du verglas.

Mécanismes existants

La Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier et les orientations proposées doivent uniformiser le traitement des plaintes et offrir un mécanisme de règlement des différends sous la responsabilité de l'Agence. Or, le secteur financier s'est déjà donné divers mécanismes ou procédures. À certains égards, ces expériences ont pu contribuer à développer une expertise dans le traitement des plaintes ou le règlement des différends et à en minimiser les coûts pour les régulateurs.

Les orientations proposées risquent également de créer une certaine confusion chez les consommateurs eux-mêmes. Verra-t-on s'ajouter des mécanismes qui dédoubleront ceux qui sont déjà en place, risquant ainsi de multiplier les étapes ou les niveaux d'intervention? Certains estiment que cela pourrait épuiser le plaignant qui devra traverser ces multiples étapes et, en définitive, risquer de le priver de ses droits.

La Commission des finances publiques se déclare en total accord avec les principes de base de la Loi, c'est-à-dire d'offrir un guichet unique pour le consommateur, de simplifier ses démarches et d'assurer une meilleure protection de ses intérêts. Toutefois, l'application de ces principes doit tenir compte de nombreux éléments de la réalité du secteur financier, notamment :

- *la reconnaissance des particularités des différents domaines du secteur (assurance de dommages, assurance de personnes, valeurs mobilières, épargne collective);*

- *l'intérêt d'offrir aux consommateurs des possibilités de règlement des insatisfactions auprès des cabinets avant d'enclencher un mécanisme formel de plainte;*
- *les règles déjà édictées et mises en pratique, notamment celle du Bureau des services financiers;*
- *la contribution actuelle et souhaitée des OAR;*
- *la poursuite d'une certaine harmonisation dans le contexte de l'établissement du régime de passeport;*
- *la présence dans certains secteurs d'un grand nombre de cabinets de petite taille.*

Commentaires du BAC

Mécanismes existants

Tenant compte de la réalité du domaine de l'assurance de dommages au Québec, l'Agence doit éviter l'ajout de mécanismes de traitements des plaintes qui doubleront ceux déjà en place, risquant ainsi de multiplier les étapes ou les niveaux d'interventions et ce, au détriment des consommateurs.

En sus de l'examen des plaintes, il existe déjà plusieurs autres mécanismes notamment dans la Loi sur l'assurance automobile et dans le contrat d'assurance automobile approuvé par le gouvernement du Québec ou qui ont été mis sur pied à l'initiative de l'Industrie et qui traitent entre autres des mécontentements que les consommateurs pourraient avoir:

- les demandes d'accès à l'assurance automobile obligatoire;
- les demandes d'accès au Fichier central des sinistres automobiles;
- les cas de Convention d'indemnisation directe et les articles de la Loi sur l'assurance automobile qui prévoient un régime et un mécanisme particulier pour l'indemnisation des dommages matériels;
- les clauses d'arbitrage prévues dans le contrat d'assurance automobile;
- le Mécanisme d'accès à l'assurance habitation que le BAC a mis sur place pour aider les consommateurs ayant des problèmes à ce niveau;
- le Mécanisme renforcé d'accès à l'assurance automobile dont s'est doté l'Industrie pour faciliter l'accès à une assurance automobile comportant des garanties plus étendues que l'assurance automobile obligatoire de 50 000 \$ imposée par la Loi sur l'assurance automobile.

En cas de conflit avec son assureur, le consommateur peut toujours et en tout temps, tant que la prescription n'est pas acquise, décider de porter le conflit qui l'oppose à son assureur devant les tribunaux civils pour qu'il soit adjugé. Le BAC recommande que tout mécontentement faisant l'objet d'une procédure judiciaire et/ou quasi-judiciaire ou d'une procédure alternative de traitement des litiges (incluant notamment, mais non limitativement l'arbitrage conventionnel, la médiation, etc.) ne soit pas considéré comme une plainte et que l'institution de telles procédures (judiciaire et/ou quasi-judiciaire et/ou alternative de traitement des litiges) mette fin à la procédure de traitement des plaintes qui est en cours, le cas échéant.

Les assureurs de dommages effectuent régulièrement des sondages pour mesurer le taux de satisfaction de leurs clients. Ces sondages permettent, entre autres, aux consommateurs d'exprimer leurs mécontentements et à l'assureur d'améliorer son service à la clientèle. Considérer les réponses à ces sondages comme des « plaintes » lorsqu'elles expriment un mécontentement aurait pour effet de décourager les assureurs à sonder le taux de satisfaction de leur clientèle. Dans cette optique, le BAC

recommande que ne constitue pas une plainte un exposé reçu en réponse à un sondage effectué par un assureur et/ou un cabinet.

Le BAC souhaite et recommande que les mécontentements pour lesquels il existe déjà des mécanismes soient exclus de la politique de traitement des plaintes introduite par la Loi. Soumettre un mécontentement, déjà visé par un régime particulier prévu par une loi spécifique, à la politique de traitement des plaintes de la Loi sur l'Agence nationale de l'encadrement du secteur financier irait vraisemblablement à l'encontre de ces régimes particuliers et par voie de conséquence à l'encontre des lois qui les ont créés.

Il est difficile de concevoir que dans ces cas, le consommateur puisse demander le transfert de son dossier à l'Agence et que le dossier soit effectivement transféré à celle-ci avant même que les mécanismes obligatoires prévus dans les lois et dans les contrats d'assurances entrent en jeu.

Centre d'information sur les assurances

Le BAC souhaite que l'Agence puisse éventuellement lui déléguer par le biais de son Centre d'information sur les assurances, le traitement des plaintes et des différends ainsi que la mise en place d'un mécanisme de médiation. En effet, la Loi permet à l'Agence de conclure une entente avec un organisme qui procédera à l'examen des plaintes formulées par les personnes insatisfaites, ou agira comme médiateur si les parties intéressées en conviennent. Fort de son expérience, le Centre d'information sur les assurances du BAC qui est en service depuis plus de trente ans possède l'expertise requise pour mener à bien le mandat qu'il sollicite et qui pourrait lui être délégué par l'Agence.

CONCLUSION

Le Bureau d'assurance du Canada tient à remercier les membres de la Commission des finances publiques pour l'invitation qui lui a été faite de venir présenter ses commentaires sur la mise en place de la nouvelle Agence nationale d'encadrement du secteur financier.

Le BAC réitère sa volonté de contribuer à la mise en place de l'Agence et souhaite bon succès à cette dernière qui devra, tel que souligné par son président-directeur général, protéger le consommateur, simplifier la vie de l'industrie et mieux suivre la convergence des marchés.

ANNEXE

MÉCANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES

- Rapport sur les orientations retenues à la suite de la consultation
- Communiqué n° 3 – Orientations relatives au traitement des plaintes

Février 2004

Mécanisme de traitement des plaintes

Rapport sur les orientations retenues à la suite de la consultation

Le Bureau des services financiers, la Commission des valeurs mobilières et l'Inspecteur général des institutions financières, par l'entremise du Bureau de transition, ont procédé à une consultation conjointe, du 6 août au 3 septembre dernier, sur un projet d'orientations relatif à l'application des nouvelles mesures sur le traitement des plaintes introduites par la Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier (« Loi 107 »).

Ces organismes tiennent à remercier tous ceux qui ont participé à cet exercice de consultation et particulièrement ceux qui ont soumis des mémoires. La participation de nombreux intervenants a été grandement appréciée. Chaque commentaire a fait l'objet d'un examen très sérieux.

Le présent document fait état des principaux commentaires qui ont été formulés et retenus par l'Autorité des marchés financiers pour fins des orientations finales adoptées à la suite de la consultation conjointe. **Ces orientations ont servi à l'élaboration du communiqué n° 3, présenté en annexe au présent rapport.**

Définition d'une plainte :

Commentaires :

- Une plainte devrait être consignée au registre uniquement lorsqu'elle ne peut être réglée à un premier niveau d'intervention au sein de l'assujetti (principe d'escalade) ;
- des catégories de plaintes pourraient être définies ; et
- une plainte devrait nécessairement être déposée par écrit.

Orientations retenues :

Pour ce qui est de la définition même de plainte (une plainte constitue l'expression d'un des trois éléments suivants : un reproche à l'endroit de l'assujetti ; l'identification d'un préjudice potentiel ou réel qu'aurait subi ou pourrait subir un consommateur ; et la réclamation d'une mesure correctrice), elle sera maintenue.

Cependant, il apparaît important de respecter le principe d'escalade selon lequel un consommateur peut communiquer avec un assujetti pour faire corriger un problème particulier sans que cette communication ne constitue une plainte en autant que le problème soit traité dans le cadre des activités régulières de l'assujetti et sans que le consommateur n'ait à formellement porter plainte. Cette démarche informelle, généralement effectuée au téléphone, constitue une intervention de premier niveau.

Cette intervention de premier niveau ne devrait pas être sujette aux dispositions de la loi concernant le traitement des plaintes. Cependant, comme il est très difficile d'établir des règles claires pour distinguer différents niveaux de traitement de plaintes, en raison particulièrement des nombreuses formes organisationnelles concernées, il est apparu préférable de requérir que la plainte soit formulée par écrit, ce qui constitue un critère unique, clair et simple d'application.

Ainsi, l'assujetti pourra répondre aux attentes d'un consommateur qui l'appelle pour régler un problème sans que les mécanismes légaux de traitement de plaintes ne soient enclenchés. Par contre, si le consommateur prend la peine de transmettre une plainte écrite à l'assujetti, que ce soit parce qu'une première démarche menée verbalement n'a pas donné les résultats escomptés ou pour simplement s'assurer qu'une attention particulière est accordée à son problème, l'assujetti devra se considérer saisi d'une plainte au sens de la loi.

Assistance auprès du consommateur pour la rédaction de la plainte

Commentaire :

- Le devoir d'assistance de la part de l'assujetti place celui-ci en situation de conflit d'intérêt (auto-incrimination).

Les assujettis ont indiqué leur réserve à l'égard de l'obligation de rédiger eux-mêmes la plainte. Cette obligation apparaissait, dans un premier temps, lorsque la plainte était verbale, et, dans un deuxième temps, lorsqu'elle était incomplète (absence d'un ou deux éléments constitutifs de la plainte).

Orientation retenue :

Il a été retenu que dans les cas où la plainte est incomplète et que l'assujetti doit obtenir du plaignant des compléments d'information, ceux-ci devront être fournis par écrit par le plaignant. L'Autorité des marchés financiers offrira à cet égard, une assistance au consommateur par le biais, entre autres, de son centre de renseignements ainsi qu'une documentation appropriée pour guider le consommateur dans la rédaction de sa plainte.

Délai suggéré pour répondre au consommateur et contenu de l'avis

Commentaires :

- Le délai est trop court. Il devrait être de cinq (5) ou dix (10) jours ouvrables ; et
- le consommateur devrait être informé par des publications de l'organisme relativement au processus de traitement des plaintes ;

Orientations retenues :

Délai :

En ce qui a trait au délai pour faire parvenir un accusé de réception au plaignant, cinq (5) jours ouvrables (excluant les samedis, les dimanches et les jours fériés) constitue un délai raisonnable.

Contenu :

Pour ce qui est du contenu de l'avis, il a été convenu de le maintenir tel que prévu au Communiqué n° 2 ; les éléments y apparaissant étant tous considérés comme nécessaires à une assistance efficace du consommateur. Cependant, l'Autorité des marchés financiers rendra disponibles des avis standards que les assujettis pourront utiliser.

Rapport annuel à l'Autorité des marchés financiers

Commentaires :

- Le contenant, le contenu ainsi que la période de dépôt devraient être uniformisés avec ce qui existe dans l'industrie ; et
- le rapport devrait pouvoir être signé par un représentant autorisé.

Orientations retenues :

Présentement, aucune catégorie n'est définie par l'Autorité des marchés financiers, conséquemment les rapports tels qu'ils auront été préparés par les assujettis sur la base des systèmes existants seront acceptés.

Pour ce qui est des assujettis n'ayant pas de système de consignation des plaintes en place, le rapport pourra faire mention du nombre de plaintes et de leur nature selon les catégories définies par les assujettis eux-mêmes.

Pour fin d'harmonisation, une démarche sera entreprise par l'Autorité des marchés financiers auprès d'autres organismes relativement à la forme et à la définition des catégories de plaintes.

Compilation du rapport par l'assujetti

Commentaires :

- Un cas de poursuite judiciaire ne devrait pas faire partie de la définition de plaintes et donc ne pas être inscrit au registre (rapport) ; et
- seules les plaintes qui ont été traitées par le dernier niveau d'intervention devraient être considérées pour les fins du rapport.

Orientations retenues :

L'obligation de faire rapport s'applique à l'ensemble des plaintes reçues par l'assujetti.

Les cas de poursuites judiciaires, lorsqu'ils sont visés par la définition de plainte, constituent des plaintes visées par les dispositions de la loi et doivent être consignés par les assujettis. Ils feront donc partie du rapport.

De même, toute plainte formulée par écrit devra être prise en considération et compilée, peu importe le niveau d'intervention impliqué dans le traitement de cette plainte.

Transfert du dossier à l'Autorité des marchés financiers

Commentaires :

- Préoccupation quant à la politique d'accès à l'information ;
- harmonisation quant à l'exigence du contenu avec les exigences d'autres organismes ;
- les avis juridiques ou conseils ne devraient pas faire partie du dossier transféré ; et
- la motivation de la décision auprès du consommateur peut être de nature confidentielle.

Orientations retenues :

Pour fin d'examiner adéquatement le dossier de plainte transféré à l'Autorité des marchés financiers, à la suite de la demande du plaignant, il a été retenu de maintenir l'orientation prévue au communiqué n° 2, soit de transférer l'ensemble des pièces relatives au dossier de plainte.

De plus, dans le cadre de sa mission, l'examen d'un dossier de plainte par l'Autorité des marchés financiers pourrait, sous réserve de la loi, faire l'objet de demandes additionnelles d'information auprès de l'assujetti ou donner lieu à d'autres mesures d'interventions.

Il est entendu que le respect des règles de protection des renseignements personnels demeure la responsabilité de l'assujetti.

Médiation

Commentaires :

- La procédure de médiation doit être indépendante ; et
- les mécanismes existants de traitement de plaintes de l'industrie devraient être utilisés.

Orientations retenues :

L'impartition des responsabilités de l'Autorité des marchés financiers en matière d'examen des dossiers et d'offre de médiation n'est pas envisagée présentement. Par ailleurs, l'Autorité des marchés financiers aura recours, dans le cas d'offre de médiation et jusqu'à avis contraire de sa part, aux services d'un médiateur externe.

Toutefois, même si l'Autorité des marchés financiers exerce elle-même les responsabilités qui lui sont dévolues par la loi en matière d'examen de plaintes et d'offre de médiation, d'autres mécanismes pourront être utilisés par les consommateurs dont les services offerts par les associations. Ces mécanismes devront toutefois s'intégrer au mécanisme de la Loi 107, c'est-à-dire que l'assujetti sera responsable de recevoir la plainte; qu'il devra aviser le plaignant qu'il peut demander le transfert de son dossier à l'Autorité des marchés financiers; que le dossier devra être constitué tel que prévu dans les orientations précitées; et que ce dossier devra être transféré à l'Autorité des marchés financiers sur demande du plaignant.

Traitement des plaintes déontologiques (demandes d'enquête)

Commentaire :

- Certains organismes impliqués dans le traitement des demandes d'enquêtes se sont inquiétés de l'interrelation entre le traitement des plaintes et le traitement des « plaintes déontologiques » c'est-à-dire des demandes d'enquêtes.

Orientations retenues :

Alors que la demande d'enquête vise la sanction éventuelle d'un assujetti fautif, la plainte vise l'obtention d'une mesure correctrice. La demande d'enquête et la plainte (réclamation) se distingue donc quant au but recherché par le plaignant.

Cependant, les plaintes (réclamations) seront souvent fondées sur une dérogation présumée à la loi. La plainte peut alors constituer à la fois une réclamation et une demande d'enquête.

L'Autorité des marchés financiers considère que chacun des processus est important et doit pouvoir évoluer indépendamment l'un de l'autre. La Loi 107 a

introduit un nouveau mécanisme qui s'ajoute aux processus disciplinaires déjà existants sans toutefois modifier ces derniers.

Le maintien de deux processus distincts et indépendants assurera que les plaignants ont accès aux mécanismes de règlement des différends d'une part et que les organismes disciplinaires imposent toutes les sanctions requises d'autre part.

Présentement, un processus disciplinaire est déclenché par le dépôt auprès d'un organisme d'encadrement d'une plainte écrite faisant état d'une possible dérogation à la loi ou aux règlements. Ce mode de fonctionnement sera préservé.

Concrètement, le lien entre les deux processus sera fait de la façon suivante :

- Si un consommateur s'adresse verbalement à l'Autorité des marchés financiers et que ce consommateur réclame une mesure correctrice, l'Autorité des marchés financiers devra le référer à l'assujetti et de plus, informer le consommateur qu'il peut aussi adresser, par écrit, une demande d'enquête à l'Autorité des marchés financiers ; et
- si le consommateur s'adresse à l'Autorité des marchés financiers par écrit, elle devra informer le plaignant qu'il doit aussi s'adresser à l'assujetti si son but est d'obtenir une mesure correctrice; l'Autorité des marchés financiers devra se considérer, par ailleurs, saisie d'une demande d'enquête si la plainte fait état d'une dérogation présumée à la loi. La plainte sera alors transmise aux services ou organismes responsables du traitement des demandes d'enquêtes (processus disciplinaire).

**ORIENTATIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES PLAINTES
INTRODUITES PAR LA LOI SUR L'AGENCE
NATIONALE D'ENCADREMENT DU SECTEUR FINANCIER (LOI 107)**

En août dernier, le Bureau des services financiers (BSF), la Commission des valeurs mobilières du Québec (CVMQ) et l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF), par l'entremise du Bureau de transition de l'encadrement du secteur financier, a procédé à une consultation conjointe, auprès de tous les assujettis, dans le but de déterminer les principales orientations relativement à l'application des nouvelles mesures sur le traitement des plaintes.

Le présent communiqué a pour objectif de faire état des orientations retenues quant à l'application des dispositions relatives au traitement des plaintes et au règlement des différends à la suite des commentaires formulés par les différents intervenants de l'industrie.

1. ADOPTION D'UNE POLITIQUE DE TRAITEMENT DES PLAINTES

Orientations générales :

La Loi 107 impose aux assujettis d'adopter une politique de traitement des plaintes et de règlement des différends. Ces nouvelles obligations visent que l'assujetti se dote, par le biais d'une politique, d'une procédure de traitement équitable et gratuite de toutes les plaintes reçues.

Cette politique doit faire en sorte que l'assujetti respecte certaines façons de faire en ce qui a trait à la réception de la plainte, soit la transmission d'un accusé de réception et d'un avis; la constitution d'un dossier de plainte; la transmission du dossier de plainte à l'Autorité des marchés financiers, le cas échéant, ainsi que la compilation d'un rapport annuel des plaintes reçues aux fins de transmission à l'Autorité des marchés financiers.

De façon générale la politique d'un assujetti devrait pour le moins prévoir les éléments suivants plus spécifiquement énoncés dans les points en référence, si nécessaire :

- la désignation d'une personne responsable de l'application des dispositions concernant le traitement des plaintes, y compris le maintien d'un registre aux fins du rapport annuel devant être transmis à l'Autorité des marchés financiers. Cette personne agira à titre de répondant auprès des autorités réglementaires ;
- qu'un assujetti est réputé être saisi d'une plainte aussitôt qu'un consommateur lui signifie par écrit une plainte, telle que définie au point deux du présent communiqué ;
- qu'un accusé de réception de la plainte, accompagné de l'avis, soit transmis au plaignant dans un délai raisonnable, tel que décrit au point trois du présent communiqué ;
- que chaque plainte fasse l'objet d'un dossier, tel que décrit au point quatre du présent communiqué, lequel dossier pourra être transmis à l'Autorité des marchés financiers sur demande du plaignant ;
- que toute plainte fasse l'objet d'un registre aux fins de la transmission d'un rapport annuel à l'Autorité des marchés financiers, tel que décrit au point six du présent communiqué ;
- que l'assujetti prévoie une procédure d'analyse de la plainte qui assure un traitement équitable de celle-ci. Cette procédure identifie notamment la personne responsable de toute la procédure de traitement de la plainte, à qui pourra s'adresser le plaignant au besoin ; et
- les moyens de diffusion de la politique de traitement des plaintes et de règlement des différends auprès des employés.

2. DÉFINITION D'UNE PLAINTÉ

Une plainte constitue l'expression d'un des trois éléments suivants : un reproche à l'endroit de l'assujetti, l'identification d'un préjudice potentiel ou réel qu'aurait subi ou pourrait subir un consommateur et la réclamation d'une mesure correctrice.

Toutefois, pour qu'une plainte soit recevable, celle-ci doit être faite par écrit par le plaignant.

Advenant le cas où la plainte est incomplète et que l'assujetti doive obtenir de la part du plaignant des compléments d'information, ceux-ci devront être fournis par écrit par le plaignant lui-même. À cet égard, l'Autorité des marchés financiers pourra aider le plaignant en lui fournissant un formulaire de plainte ou un guide de rédaction de la plainte ou encore en procurant de l'aide à la rédaction de la plainte dans certains cas.

3. DÉLAI POUR RÉPONDRE À UNE PLAINTE ET CONTENU D'UN ACCUSÉ DE RÉCEPTION ET D'UN AVIS AU PLAIGNANT

Délai :

En ce qui a trait au délai pour faire parvenir un accusé de réception au plaignant, cinq (5) jours ouvrables (excluant les samedis, les dimanches et les jours fériés) constitue un délai raisonnable.

Accusé de réception :

L'accusé de réception vise à informer le plaignant sur les éléments suivants :

- Le nom et les coordonnées du responsable (personne en autorité) du traitement de la plainte ;
- les délais requis par l'assujetti pour le traitement de la plainte et les communications subséquentes entre le plaignant et lui ;
- les principaux éléments de la politique de traitement des plaintes de l'assujetti ; et
- une référence à l'avis si celui-ci constitue un document distinct.

AVIS :

Pour fin de l'avis au plaignant, des formulaires standards seront mis à la disposition des assujettis par l'Autorité des marchés financiers.

L'avis vise à informer le plaignant sur les éléments suivants :

- son droit de demander à l'assujetti de transférer son dossier à l'Autorité des marchés financiers s'il n'est pas satisfait du résultat du traitement de sa plainte ou s'il n'est pas satisfait du traitement lui-même ;
- qu'à la suite de la réception de l'avis, il doit attendre la fin du délai maximal pour l'obtention d'une réponse finale, tel que prévu à la politique de l'assujetti avant de pouvoir exercer son droit, mais pas plus d'un an après avoir reçu une réponse finale de l'assujetti ;
- qu'à la suite du transfert du dossier à l'Autorité des marchés financiers, celle-ci en fera l'examen et pourra offrir la médiation si elle le juge opportun et si le plaignant et l'assujetti y consentent tous les deux ;
- que la médiation est un processus de résolution à l'amiable d'un conflit dans lequel une tierce personne (le médiateur) intervient auprès des parties pour les aider à parvenir à des accords satisfaisants ; et

- que si son intention est de poursuivre devant les tribunaux civils, la prescription n'est pas interrompue par le dépôt de sa plainte à l'Autorité des marchés financiers.

4. DOSSIER DE PLAINTE

Contenu :

Une plainte fait l'objet d'un dossier distinct. C'est ce dossier qui sera transmis, par l'assujetti, à l'Autorité des marchés financiers sur demande du plaignant, le cas échéant.

Le dossier de plainte devrait comprendre les éléments suivants :

- la plainte écrite du plaignant ;
- le résultat du processus de traitement de la plainte, soit l'analyse de celle-ci et les documents qui la supportent ; et
- le cas échéant, la réponse finale de l'assujetti formulée par écrit au plaignant et motivée.

TRANSFERT :

Lorsque le plaignant n'est pas satisfait de l'examen de sa plainte par l'assujetti ou du résultat de cet examen, la Loi 107 prévoit qu'il peut demander à ce dernier de transférer son dossier de plainte à l'Autorité des marchés financiers. Le plaignant doit cependant attendre que le délai prévu dans l'accusé de réception qui lui a été transmis par l'assujetti soit écoulé. L'assujetti transfère alors l'ensemble des pièces contenues au dossier de plainte selon les modalités prévues dans sa politique.

5. Médiation

Les nouvelles dispositions de la Loi 107 prévoient, qu'à la suite du transfert d'un dossier de plainte par un assujetti à la demande d'un plaignant, l'Autorité des marchés financiers peut, après examen de celui-ci et lorsqu'elle le juge opportun, agir comme médiateur si les parties intéressées en conviennent.

Le cas échéant, l'Autorité des marchés financiers utilisera, jusqu'à avis contraire, les services d'un médiateur externe.

Il est à noter que, dans le cadre de sa mission, l'examen d'un dossier de plainte par l'Autorité des marchés financiers, pourrait, si jugé nécessaire, faire l'objet de demandes additionnelles d'informations auprès de l'assujetti ou donner lieu à d'autres mesures d'interventions.

6. RAPPORT ANNUEL À L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Comme le prévoient les dispositions de la Loi 107, tout assujetti doit transmettre annuellement à l'Autorité des marchés financiers, dans les deux mois qui suivent la date de clôture de son propre exercice financier, un rapport concernant sa politique de traitement des plaintes.

Ce rapport doit faire mention notamment du nombre et de la nature des plaintes qui lui ont été formulées. Comme seules les plaintes écrites sont visées par la définition de plainte, seules ces plaintes seront consignées. Ainsi, même les cas de poursuites judiciaires, lorsqu'ils sont visés par la définition de plainte, devront être consignés.

Présentement, relativement à la nature des plaintes, aucune catégorie n'est définie. Conséquemment l'Autorité des marchés financiers acceptera les rapports tels qu'ils auront été préparés par les assujettis sur la base de leur système existant. Pour ce qui est des assujettis n'ayant aucun système en place, le rapport pourra faire mention du nombre de plaintes et de leur nature selon les catégories définies par les assujettis eux-mêmes.

La définition des catégories fera l'objet d'harmonisation avec les organismes de réglementation concernés. Les catégories de plaintes ainsi définies seront ultérieurement transmises aux assujettis par voie de communiqué.

7. INFORMATION

pour toute information sur le présent communiqué, veuillez communiquer avec le

CENTRE DE RENSEIGNEMENTS –ASSISTANCE AUX CONSOMMATEURS

COURRIER :

Autorité des marchés financiers
Direction de l'encadrement de l'assistance aux consommateurs
place de la cité, tour cominar
2640, boulevard laurier, bureau 400
Ste-Foy (Québec) G1V 5C1

NUMÉROS DE TÉLÉPHONE :

Québec Métro : (418) 525-0311

Montréal : (514) 395-0311

Ailleurs au Québec : 1 866 526-0311

Courriel : renseignements-consommateurs@lautorite.qc.ca