



## **Consultation sur le mandat de l'OSBI**

**Commentaires présentés à  
l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement**

**Option consommateurs**

**Janvier 2008**

## **Description de l'intervenant**

### **Mission**

Option consommateurs a pour mission de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs et de veiller à ce qu'ils soient respectés.

L'association existe depuis 1983. En 1999, elle a regroupé ses activités avec l'Association des consommateurs du Québec (ACQ) qui existait depuis plus de 50 ans et accomplissait la même mission qu'Option consommateurs. L'association, dont le siège social est à Montréal, prévoit ouvrir un bureau à Ottawa en 2008.

### **Principales activités**

Option consommateurs compte sur une équipe d'une vingtaine d'employés œuvrant au sein de cinq services : le Service budgétaire, le Service juridique, le Service d'efficacité énergétique, le Service d'agence de presse et le Service de recherche et de représentation.

Au fil des ans, Option consommateurs a notamment développé une expertise dans les domaines des services financiers, de la santé et de l'agroalimentaire, de l'énergie, du voyage, de l'accès à la justice, des pratiques commerciales, de l'endettement et de la protection de la vie privée.

Chaque année, nous rejoignons directement entre 7000 et 10 000 consommateurs, notre numéro 1-800 offre une accessibilité gratuite à nos services téléphoniques, nous accordons de nombreuses entrevues aux médias, nous siégeons à plusieurs comités de travail et conseils d'administration, nous réalisons des projets d'intervention d'envergure avec d'importants partenaires, nous produisons notamment des rapports de recherche, des mémoires et des guides d'achat dont le Guide jouets annuel du magazine *Protégez-Vous*.

Depuis plusieurs années, Option consommateurs s'intéresse activement aux questions reliées aux services financiers. Elle a participé, entre autres, aux discussions qui ont mené à la réforme de la législation bancaire fédérale en 2001, a commenté les propositions du cadre législatif du secteur financier de 2006<sup>1</sup> et, seule ou avec d'autres organismes, a comparu fréquemment devant des commissions parlementaires à Québec ou à Ottawa relativement à ces questions.

Au cours des dernières années, l'organisation a publié une quinzaine d'études relatives à des questions aussi variées que la compétence des personnes offrant des conseils financiers, l'accès aux services bancaires de base, les modes de paiement électroniques, le traitement des plaintes dans le domaine financier et l'évolution des réseaux de distribution des produits et services financiers, et notamment des succursales.

Quotidiennement, Option consommateurs porte une attention particulière aux difficultés qu'éprouvent de nombreux consommateurs de services financiers. Le nombre de plaintes que nous recevons témoigne de l'importance que revêtent ces questions pour les consommateurs. Nous répondons à des centaines de demandes d'information sur les services financiers particulièrement sur les chèques, la sécurité des transferts de fonds électroniques, l'ouverture d'un compte, les cartes de crédit, les cartes de débit, les débits préautorisés, les processus de traitement des plaintes, les frais de transactions et les taux d'intérêt.

---

<sup>1</sup> St Amant, Jaques, *Rendre la législation bancaire canadienne plus efficiente : un défi à relever*, Option consommateurs, août 2006.

## **PRÉAMBULE**

En premier lieu, Option consommateurs souhaite remercier l'OSBI de lui permettre de prendre part à la consultation sur son mandat. Au bénéfice de l'ensemble des consommateurs canadiens, il est essentiel que nos organisations travaillent conjointement pour assurer une protection adéquate dans un contexte d'évolution du secteur financier. Nous espérons maintenir à long terme ce lien indispensable pour une amélioration des pratiques commerciales de ce secteur.

Dans l'ensemble, notre organisation reste sur sa faim concernant la mise à jour du mandat de l'OSBI. Considérant l'adhésion de nouveaux membres importants comme l'ACCOVAM, l'ACFM et l'IFIC, les récents scandales financiers et le fait que les Canadiens connaissent peu ou pas le travail effectué par votre organisation, nous aurions espéré des modifications qui aillent plus en profondeur.

Or, même s'il est vrai que, dans certains cas, des précisions ont été apportées et qu'elles pourraient être bénéfiques aux consommateurs si elles étaient appliquées par les firmes participantes, dans d'autres cas, les articles manquent de précision et semblent même parfois présenter un recul comparativement à la réglementation antérieure.

Vous trouverez ci-joint nos commentaires à la suite de la consultation sur le mandat de l'OSBI. Notez cependant que l'absence de commentaires sur certaines clauses ne signifie ni notre appui, ni notre désaveu à celles-ci.

## **COMMENTAIRES SUR LE MANDAT DE L'OMBUDSMAN**

Article 8.

Option consommateurs considère que l'ajout du point 8 B) (ii) proposé par l'OSBI représente un pas dans la bonne direction pour les consommateurs. Nous accueillons favorablement la nouvelle règle permettant à l'Ombudsman d'enquêter sur toute plainte non réglée à la suite d'un délai de 90 jours après son dépôt auprès d'une firme participante. Même si ce délai pour accéder aux services de l'OSBI nous semble encore trop long, il représente une amélioration considérable comparativement aux pratiques antérieures.

Nous suivrons cette nouvelle pratique de près et nous espérons qu'elle permettra d'accélérer le traitement des plaintes. Cependant, nous tenons à rappeler que le mandat de l'OSBI demeure muet quant au délai maximum de traitement de plainte. S'il est vrai que la majorité des cas traités par l'OSBI se règlent en moins de six mois, il n'en demeure pas moins que le consommateur pourrait attendre jusqu'à neuf mois, et parfois plus, pour avoir un règlement qui sera somme toute non exécutoire par les parties. Nous recommandons donc que l'OSBI balise formellement, à l'intérieur de son mandat, le délai qu'il se donne pour régler une plainte. De plus, nous recommandons à l'OSBI de réduire le délai permettant au consommateur de faire appel à ses services.

Le travail de l'OSBI demeure encore largement méconnu des Canadiens. Selon nos conseillères budgétaires qui travaillent directement auprès d'une clientèle vulnérable, à peine 2 personnes sur 20 connaissent les services de votre organisme.

Ainsi, il est loin d'être certain que les consommateurs ayant besoin des services de l'OSBI ont le réflexe de s'adresser à celui-ci, surtout s'ils ne sont pas informés de son existence par les firmes participantes. Nous regrettons donc l'absence de mesure pour mieux informer les consommateurs de l'existence de l'OSBI.

Selon nous, une campagne d'information grand public est primordiale afin que l'OSBI puisse jouer pleinement son rôle. Nous trouvons dommage qu'un consommateur entreprenne des poursuites judiciaires coûteuses en temps et en argent au lieu de consulter l'organisme parce qu'il ne le connaît pas. L'existence d'un organisme qui a pour mission d'aider les consommateurs mérite d'être mieux connu. Nous estimons que le mandat de l'OSBI doit comporter la responsabilité de faire connaître le travail qu'il effectue aux Canadiens.

## **COMMENTAIRES SUR LES CAUSES QUI EMPÊCHENT OU QUI FONT EN SORTE DE CESSER L'ENQUÊTE SUR UNE PLAINTÉ**

Article 9.

Option consommateurs aurait espéré que le nouveau mandat de l'OSBI lui permettra d'enquêter sur des pratiques tarifaires abusives des firmes participantes.

Actuellement, les ententes liant les clients à une firme contiennent régulièrement des clauses telles:

*Nous pouvons modifier le contenu des présentes et du Barème de frais en communiquant un avis à une adresse WEB, sur le système IRV ou à l'adresse que nous avons dans nos dossiers Mastercard. Toute modification donnée sur le système IRV ou sur un site Web entre en vigueur 30 jours suivant son annonce. Si vous utilisez votre Carte lorsque le changement est en vigueur, vous acceptez les modalités de la modification.<sup>2</sup>*

Ou encore :

*Nous pouvons modifier ces frais de temps à autre, conformément aux lois applicables.<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> Mastercard, *Contrat adhérent de la carte Mastercard Mosaik pour voyage prépayé*, p.6.

<sup>3</sup> Banque Nationale, *Convention d'utilisation des services automatisés et des solutions bancaires électroniques*, p. 2.

Nous croyons que l'OSBI devrait avoir le pouvoir d'enquêter sur de telles pratiques contractuelles. Les consommateurs pénalisés par une augmentation tarifaire annoncée par une firme, pendant la durée de son contrat, devraient au moins pouvoir annuler leur contrat dans un délai de 30 jours suivant la mise en œuvre de la modification et ce, sans pénalité.

De plus, selon nous, les clauses de modification unilatérale de contrat remettent en cause un des principes fondamentaux de la démocratie : la liberté contractuelle voulant que le consentement doive être libre et éclairé. Actuellement, les modifications contractuelles sont unilatérales et empêchent le consommateur de faire un choix optimal.

## **COMMENTAIRES SUR LES PROCÉDURES SUIVIES LORSQUE L'OMBUDSMAN, SAISI D'UNE PLAINTÉ, SOUPÇONNE LA PRÉSENCE DE PROBLÈME**

Article 10.

Option consommateurs accueille favorablement les clauses prévoyant un dédommagement aux consommateurs lorsque qu'un problème systémique est confirmé. Cette règle pourrait décourager les entreprises à faire perdurer un problème systémique pour des motifs pécuniaires. En revanche, il ne faudrait pas que cette démarche empêche les consommateurs d'avoir accès à d'autres types de recours.

Toutefois, Option consommateurs doute fortement de l'efficacité de ce mécanisme. Dans le cadre des recours collectifs dans lesquels nous sommes engagés, nous avons constaté que les entreprises acceptent difficilement un règlement avant qu'il ne soit présenté aux tribunaux. Nous craignons donc que ce mécanisme se traduise seulement par un délai supplémentaire pour les consommateurs lésés par un problème systémique.

Conséquemment, nous suivrons donc la situation de près et nous espérons que ce mécanisme de compensation favorisera, dans des délais divulgués dans le mandat de l'OSBI, des dédommagements équitables pour les consommateurs.

À la lettre b)(i), nous considérons que le terme *convenablement* devrait être substitué par le terme *entièrement*. Les consommateurs victimes d'un problème systémique doivent être *entièrement* dédommagés pour les inconvénients subis.

Aussi, nous comprenons mal pourquoi, à l'article 10 d), il est noté que les dossiers qui, selon l'Ombudsman, constituent peut-être une infraction réglementaire ou criminelle, *peuvent* être référés aux organismes de réglementation ou aux organismes d'application de loi appropriés.<sup>4</sup> Un ombudsman devrait avoir le devoir d'alerter les autorités s'il croit qu'un dossier semble présenter une infraction réglementaire ou criminelle.

## **COMMENTAIRES SUR LA PROCÉDURE**

Article 15.

Option consommateurs accueille favorablement l'orientation entreprise dans le nouveau mandat de l'OSBI. Encourager les firmes participantes à désigner un décideur final interne devrait alléger, si appliqué, le traitement des plaintes à l'interne. De plus, encourager les firmes participantes à informer le consommateur de l'existence de l'OSBI et de son droit à déposer sa plainte non réglée à l'Ombudsman après 90 jours devrait accélérer, si appliqué, le traitement des plaintes.

Cependant, à notre avis, le mandat proposé manque de précision au chapitre de la promotion des processus internes et externes de plainte. On utilise des termes relativement vagues comme : « promouvoir son processus (de la firme participante) [...]

---

<sup>4</sup> OSBI, *Projet de modification du mandat de l'OSBI*, p. 7.



sur des sites Web, dans des brochures, envois postaux, courriels et tout autre moyen pour permettre aux clients d'y avoir un accès facile en cas de plainte.»<sup>5</sup>

En effet, il y a lieu de s'interroger sur l'application réelle d'un article aussi vague. Par exemple, dans cet article, de quel site Web parle-t-on ? Celui de la firme participante ou d'un autre organisme ? Combien y aura-t-il de brochures ? Ce nombre sera-t-il suffisant ? La brochure sera-t-elle distribuée dans l'ensemble des succursales des firmes participantes ?

Aussi, *l'Enquête internationale des compétences en lecture*<sup>6</sup> de 2003 révèle qu'environ 9 millions de Canadiens âgés de 16 à 65 ans, ou 42 % de la population en âge de travailler, se situaient en dessous du niveau 3 sur l'échelle de compréhension de textes suivis. Cette proportion n'avait pas changé depuis 1994. On considère que le niveau 3 correspond au seuil souhaitable que doivent atteindre les adultes afin de participer pleinement à l'économie du savoir.<sup>7</sup>

Dans le but de rejoindre le plus de Canadiens possible, est-ce que le langage utilisé dans ces brochures sera simplifié ? Seront-elles révisées par une personne spécialisée en vulgarisation ? De nombreuses questions demeurent en suspens.

En outre, le mandat ne semble pas préciser la manière dont on pourra vérifier si les firmes participantes se soumettent aux exigences de l'OSBI. Pour assurer au public la conformité des firmes participantes aux règles de l'OSBI, il serait préférable de prévoir annuellement un certain nombre d'enquêtes indépendantes. L'OSBI devrait formuler, dans son mandat, des mécanismes de surveillance pour vérifier la conformité des devoirs et responsabilités des firmes participantes. Une firme indépendante pourrait procéder à des enquêtes mystères ou encore à des audits.

---

<sup>5</sup> OSBI, *Projet de modification du mandat de l'OSBI*, article 15 b), p. 9.

<sup>6</sup> Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIACA) rendue publique par Statistiques Canada en novembre 2005 disponible au <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/080109/q080109a.htm>

<sup>7</sup> <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/080109/q080109a.htm>

En outre, le mandat de l'OSBI reste muet quant à la formation des employés des firmes participantes afin d'assurer une application généralisée des procédures de traitement de plaintes. Actuellement, il manque d'uniformité dans la prestation de services octroyés aux consommateurs par les employés des institutions financières. Une rencontre annuelle effectuée par l'OSBI auprès des firmes participantes pourrait peut-être améliorer la situation actuelle.

## **COMMENTAIRES SUR L'HARMONISATION DE L'ARTICLE AVEC LA PRATIQUE COURANTE**

À l'article 24, selon Option consommateurs, la proposition de remplacer les termes «dommage et préjudice» par le terme «inconvenient» ne semble pas avantageuse. Ce terme ne serait pas plus clair ni d'une plus grande utilité, autant pour le consommateur que pour l'Ombudsman. Les termes «dommage et préjudice» ont une portée bien définie selon le Code civil et la jurisprudence, ce que n'a pas le terme «inconvenient». Nous recommandons donc que le terme «inconvenient» soit ajouté en plus des autres types de perte, mais que les termes «dommage et préjudice» ne soient pas éliminés du mandat.

À l'article 25, nous nous réjouissons de la présence de mesures précises pour publiciser les firmes membres qui refuseraient de collaborer avec l'OSBI. Les consommateurs ont intérêt à connaître cette information. Toutefois, l'arbitraire de la décision de l'Ombudsman en ce qui concerne la manière dont il rendra public le nom des firmes et les circonstances du désaccord risque de nuire à l'utilité de cet article.

En effet, le mode de diffusion joue un rôle important sur le nombre de consommateurs rejoints. Par exemple, si l'Ombudsman décidait de publiciser, sur son site Internet, le nom des firmes qui refusent de collaborer avec lui et les faits qui leur sont reprochés, un nombre important de Canadiens, n'utilisant pas Internet, n'aurait pas facilement accès à l'information. Il en irait de même si l'Ombudsman divulguait cette information uniquement dans les médias écrits.

De surcroît, si deux litiges similaires n'étaient pas rendus publics de la même façon, cela pourrait être inéquitable pour les firmes en cause. Par conséquent, Option consommateurs recommande que le projet de mandat de l'Ombudsman précise la façon dont seront rendus publics le nom des firmes qui refusent de se conformer aux décisions de l'OSBI et les faits qui leur sont reprochés.

Toujours à l'article 25, nous croyons que l'OSBI devrait rendre publics le nom de la firme participante, la recommandation ET les faits qui leur sont reprochés.

## **AUTRES COMMENTAIRES**

Il serait intéressant que le nouveau mandat de l'Ombudsman lui permette de collecter et diffuser annuellement les plaintes reçues par les centres d'appels des firmes participantes. À l'heure actuelle, nous constatons que le manque de transparence de certaines institutions empêche, autant les organismes qui ont pour mission de défendre les consommateurs que les autorités réglementaires, d'avoir un portrait global de la situation et d'intervenir efficacement pour réduire au minimum les risques de problème.

Dans le cas où l'Ombudsman recommande un règlement qui est accepté par les parties impliquées dans le litige, il est possible que la firme participante exige que le consommateur signe un document stipulant qu'il renonce à toute réclamation ultérieure relativement à la plainte avant de le dédommager (quittance). Selon le site Web de l'OSBI, l'Ombudsman n'intervient généralement pas à cette étape. Option consommateurs considère toutefois que les consommateurs, parfois épuisés par la longueur de certaines démarches, pourraient en venir à accepter un règlement somme toute inéquitable. Option consommateurs propose donc que le mandat de l'Ombudsman encadre cette pratique.

## RECOMMANDATIONS

1. Option consommateurs recommande que les articles du mandat de l'Ombudsman soient précisés afin d'éviter toute ambiguïté pouvant résulter d'une interprétation différente entre les firmes participantes et l'Ombudsman.
2. Option consommateurs recommande que l'OSBI balise formellement, à l'intérieur de son mandat, le délai qu'il se donne pour régler une plainte.
3. Option consommateurs recommande à l'OSBI de réduire le délai permettant au consommateur de faire appel aux services de l'OSBI.
4. Option consommateurs recommande que le mandat de l'Ombudsman précise ses objectifs en matière de notoriété publique et les moyens de les atteindre.
5. Option consommateurs recommande que le mandat de l'Ombudsman oblige les firmes participantes à transmettre des contrats et des brochures écrits dans un langage simple et accessible pour les consommateurs canadiens.
6. Option consommateurs recommande à l'OSBI de faire preuve de prudence dans le développement d'un mécanisme de dédommagement au chapitre des problèmes systémiques. Il ne faudrait pas que ce mécanisme alourdisse inutilement les recours déjà accessibles aux consommateurs ou qu'il joue au détriment de leurs intérêts.
7. Option consommateurs recommande que l'Ombudsman ait le devoir d'aviser les autorités s'il est confronté à un dossier qui présente une infraction réglementaire ou criminelle.

8. Option consommateurs recommande, à l'article 10.b)(i), que le terme *convenablement* soit substitué par le terme *entièrement*.
9. Option consommateurs recommande que le mandat précise ses exigences en matière de promotion des processus internes et externes de traitement de plainte des firmes participantes.
10. Option consommateurs recommande que le mandat de l'Ombudsman formule des mécanismes de surveillance afin de vérifier la conformité des firmes participantes en terme de devoirs et responsabilités.
11. Option consommateurs recommande que le mandat de l'Ombudsman interdise aux firmes participantes d'inscrire des clauses de modification unilatérale dans leur contrat.
12. Option consommateurs recommande que le mandat de l'Ombudsman prévoit des moyens d'uniformiser la qualité des services offerts au chapitre du traitement des plaintes par les firmes participantes.
13. Option consommateurs recommande, à l'article 24, de conserver les termes «dommage et préjudice».
14. Option consommateurs recommande que le mandat de l'OSBI standardise les mécanismes de diffusion des firmes récalcitrantes aux décisions de l'OSBI.
15. Option consommateurs recommande, à l'article 25, que le l'OSBI rende public le nom de la firme participante, la recommandation ET les faits qui leur sont reprochés.
16. Option consommateurs recommande d'élargir le mandat de l'Ombudsman de façon à obliger les firmes participantes à lui fournir un relevé détaillé des plaintes

reçues par son centre d'appel. L'Ombudsman devrait pouvoir diffuser ces statistiques dans son rapport annuel.

17. À la suite d'une recommandation de l'OSBI, Option consommateurs recommande d'élargir le mandat de l'Ombudsman de manière à encadrer les pratiques juridiques lorsqu'un règlement est sur le point d'être conclu entre une firme participante et un consommateur.

Jean-François Vinet M.A.  
Analyste des services financiers  
Option consommateurs  
vinet@option-consommateurs.org  
Bureau (514) 598-0620 #242