

Le 26 février 2016

Madame Deborah Battell
Évaluatrice indépendante pour l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement
Envoyé par courriel à l'adresse : dbattell@gmail.com

OBJET : Demande de commentaires concernant l'évaluation indépendante de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) relative aux plaintes liées aux investissements

FAIR Canada se réjouit de l'occasion qui lui est donnée de vous présenter ses commentaires à titre d'évaluatrice indépendante de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) dans le cadre de votre évaluation de l'OSBI relative aux plaintes de consommateurs en matière d'investissement qui n'ont pas été résolues par les sociétés de placement conformément à votre document de réflexion et au mandat de l'évaluation indépendante (collectivement le « document de réflexion »).

FAIR Canada est un organisme sans but lucratif national de défense des épargnants. En tant que voix nationale pour les investisseurs, FAIR Canada s'est engagée à promouvoir une meilleure protection pour les investisseurs en matière de réglementation des valeurs mobilières. Consultez le site www.faircanada.ca pour obtenir de plus amples renseignements.

I. Aperçu général

FAIR Canada constate que le document de réflexion a cerné les questions clés suivantes aux fins d'examen dans le cadre de la présente évaluation indépendante :

- (1) L'OSBI respecte-t-il ses obligations en vertu du protocole d'entente¹ avec les ACVM?
- (2) Serait-il souhaitable de modifier le fonctionnement, le budget ou les procédures de l'OSBI afin d'améliorer son efficacité?
- (3) Dans quelle mesure l'OSBI satisfait-il aux critères de référence internationaux en matière de règlement des différends de l'industrie² (en fonction des critères de la British and Irish

¹ Protocole d'entente modifié concernant la surveillance de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement entre les Autorités canadiennes en valeurs mobilières et l'OSBI ayant pris effet le 1^{er} décembre 2015, disponible en ligne à l'adresse suivante (en anglais seulement) : https://www.osc.gov.on.ca/documents/en/Securities-Category3/mou_20151202_31-103_oversight-obsi.pdf

² L'évaluation indépendante utilise les critères de la British and Irish Ombudsman Association, disponibles en ligne à l'adresse <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/OA-Rules-Schedule-1.pdf> et les données de référence ainsi que les principales pratiques élaborées par le gouvernement australien en matière de règlement des différends pour les consommateurs, disponibles en ligne à l'adresse : http://www.treasury.gov.au/~media/Treasury/Publications%20and%20Media/Publications/2015/benchmarks_ind_cust_dispute_reso/Documents/PDF/benchmarks_ind_cust_dispute_reso.ashx et <http://www.treasury.gov.au/~media/Treasury/Publications%20and%20Media/Publications/2015/key%20pract%20ind%20c>

Ombudsman Association et des données de référence et des principales pratiques élaborées par le gouvernement australien en matière de règlement des différends pour les consommateurs)?

FAIR Canada présente ses observations suivantes afin de contribuer à l'évaluation de ces questions clés. **En résumé, si nous estimons que l'OSBI fonctionne conformément à ses obligations en vertu du protocole d'entente, certaines réformes en matière de gouvernance, de structure et d'opération sont nécessaires en vue d'améliorer son efficacité. Ces réformes sont requises afin que l'OSBI remplisse les normes internationales relatives aux règlements de différends et que notre système connexe honore les obligations du Canada dans le cadre du G20. Par ailleurs, ces changements s'imposent afin de maintenir la solidité de notre système réglementaire et la confiance du public à son égard.**

Mise à jour

Cet examen fait suite à plusieurs refontes survenues dans le domaine de la résolution de différends visant des produits financiers au Canada :

- La publication, en 2011, du rapport de l'examineur indépendant de l'OSBI (le « rapport Khoury ») qui recommandait plusieurs réformes importantes et étroitement liées.
- La réception par l'OSBI d'une lettre³ datée du 28 octobre 2011 des Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM), de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) et de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (ACFM) concernant la résolution de 21 plaintes se trouvant dans une impasse, dans laquelle ils demandaient instamment à l'OSBI de déterminer une méthode visant à régler ces plaintes avant la fin de l'année. Cela a conduit l'OSBI à proposer une méthode d'examen indépendant uniquement pour ces dossiers, en vertu de laquelle d'anciens commissaires de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) procéderaient à une évaluation critique des dossiers en question. Au 9 novembre 2012, seule une société avait accepté l'offre⁴ et rien ne semble indiquer que d'autres sociétés l'ont accepté par la suite.
- La publication (aussi appelée « dénonciation »), début 2012, de plusieurs refus de firmes participantes de l'OSBI d'indemniser leurs clients comme l'OSBI le recommandait.
- Le manque de clarté des organismes de réglementation canadiens concernant ce que signifie pour une société de participer à l'OSBI conformément à l'obligation légale ou réglementaire d'une société « d'agir avec honnêteté et intégrité et de faire preuve de bonne foi dans ses relations avec ses clients » ainsi que l'absence de mesures coercitives contre les sociétés qui ne respectent pas cette obligation⁵.

[ust%20dispute%20reso/Documents/PDF/key_pract_ind_cust_dispute_resol.ashx](#). Voir la page 2 du document de réflexion. FAIR Canada fera mention d'autres indices de référence internationaux, le cas échéant.

³ La lettre adressée à l'OSBI (datée du 28 octobre 2011) est disponible en ligne à l'adresse : <https://www.obsi.ca/download/blog/96>

⁴ Le bulletin de l'OSBI (8 novembre 2012) est disponible en ligne à l'adresse : <https://www.obsi.ca/fr/news-and-publications/e-news-archive/november-9-2012-issue>

⁵ Voir la lettre de FAIR Canada au président des ACVM en date du 23 mai 2014 concernant l'avis de consultation 31-338 du personnel des ACVM, *Indications à l'intention des courtiers et conseillers inscrits qui ne sont pas membres d'un organisme*

- La publication par le gouvernement fédéral, en avril 2013, de la version définitive du règlement pris en vertu de la *Loi sur les banques* autorisant les organismes externes de règlement des plaintes à présenter des demandes auprès de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada en vue d'être approuvé à titre d'organismes externes de règlement des plaintes pour résoudre les plaintes liées aux services bancaires (règlement entré en vigueur le 2 septembre 2013). Cela a permis à de nombreux organismes externes de règlement des plaintes d'exister dans le domaine des services bancaires (actuellement un de ces organismes fonctionne aux côtés de l'OSBI) alors que le règlement retirait les questions systémiques du mandat des organismes externes de règlement des plaintes et omettait l'obligation pour ces derniers de fonder leur décision sur l'équité (un principe essentiel pour tout vrai service de médiation).
- Les modifications apportées au Règlement 31-103 entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014 obligeant toutes les sociétés inscrites en dehors du Québec à prendre des mesures raisonnables pour que l'OSBI soit le service indépendant de règlement des différends ou de médiation mis à la disposition du client ayant déposé une plainte liée aux placements et exigeant donc que les courtiers sur le marché dispensés et les gestionnaires de portefeuille participent à l'OSBI.
- Les changements apportés au mandat de l'OSBI empêchant ce dernier de traiter les plaintes afférentes aux fonds distincts (et vraisemblablement d'autres produits de placements fondés sur l'assurance), entraînant ainsi une fragmentation des plaintes des consommateurs liées aux investissements.
- Les modifications apportées au mandat de l'OSBI privant ce dernier de la possibilité d'enquêter sur les enjeux systémiques.
- La conclusion du protocole d'entente qui prévoit, entre autres, que le président de l'OSBI « [...] informe les membres des ACVM désignés de toute question et échange avec eux toute information qui auraient [sic] vraisemblablement des implications réglementaires importantes, notamment les questions qui semblent toucher plusieurs clients d'une ou de plusieurs sociétés »⁶. Parallèlement, le protocole d'entente n'impose aucune obligation aux ACVM et à l'OSBI de (i) rendre public le nombre d'enjeux systémiques potentiels que l'OSBI a recensés au cours de l'année, qu'il s'agisse de plaintes liées à des valeurs mobilières ou à des services bancaires et (ii) fournir une description générique du type d'enjeux recensés. Le protocole d'entente remplace le cadre de surveillance énoncé dans le document *Le Réseau de conciliation du secteur financier – Un cadre pour la collaboration* adopté et appuyé par les ACVM en août 2007 (le « cadre »).
- Les demandes répétées de FAIR Canada (et les demandes similaires du Groupe consultatif des investisseurs de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et d'autres organismes de défense des investisseurs) afin que des mesures soient prises en vue de doter le Canada d'un

d'autoréglementation sur l'information à fournir aux clients au sujet des services de règlement des différends disponible en ligne (en anglais seulement) à l'adresse : <http://faircanada.ca/submissions/csa-guidance-on-dispute-resolution-services-client-disclosure/>. Voir également l'éditorial de FAIR Canada « Fundamental change to OBSI is needed », daté du 26 mai 2014, disponible en ligne (en anglais seulement) à l'adresse : <http://www.investmentexecutive.com/-/fundamental-change-to-obsi-is-needed>.

⁶ Protocole d'entente, article 3, paragraphe 7 (*supra*, note 1).

unique service de médiation national prescrit par la loi disposant du pouvoir de prendre des décisions exécutoires en matière de plaintes liées aux investissements (et idéalement, en matière également de plaintes liées aux services bancaires).

- Une préoccupation grandissante qu'un nombre inconnu de consommateurs a accepté des règlements très en deçà des recommandations de l'OSBI, ce qui laisse à penser que ceux-ci sont contraints d'accepter des offres plus faibles plutôt que de courir le risque qu'une firme participante refuse carrément les recommandations de l'OSBI, ce qui pourrait aboutir à ce qu'aucune indemnité ne soit versée.
- Un changement récent en vertu duquel le Québec a rejoint en tant que signataire le protocole d'entente avec l'OSBI étant donné que les investisseurs ont obtenu le droit, au Québec, d'utiliser les services de l'OSBI pour les différends qui relèvent de son mandat, plutôt que d'avoir recours aux services de médiation de l'Autorité des marchés financiers si la société de placement du consommateur dispose également d'activités en dehors du Québec.
- La démission de l'ombudsman Doug Melville qui a pris effet le 31 mai 2015 et la nomination d'un nouvel ombudsman, Sarah Bradley à compter d'août 2015.

FAIR Canada reste convaincue que les organismes de réglementation et les gouvernements doivent veiller à ce que les Canadiens aient accès à un service de médiation qui respecte pleinement les normes internationales (et nos obligations internationales) pour l'ensemble des plaintes liées aux investissements. Des mesures doivent donc être prises afin de doter le Canada d'un unique service de médiation national prescrit par la loi disposant du pouvoir de prendre des décisions exécutoires⁷. FAIR Canada estime qu'il s'agit d'éléments essentiels à l'intégrité du marché canadien des services financiers et à la protection des consommateurs canadiens.

Le rapport de janvier 2009 du Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières soulignait l'insuffisance des mécanismes canadiens de gestion des plaintes et de recours⁸ :

Bien que de nombreux mécanismes aient été mis en place afin d'offrir aux investisseurs des solutions de rechange plus simples et plus économiques que le recours aux tribunaux, le nombre élevé d'organismes, les multiples étapes que comportent les procédures et le manque d'uniformité à l'échelle du Canada font en sorte qu'il est difficile pour les investisseurs de bien comprendre l'ensemble des processus et d'en arriver rapidement à un règlement. Selon certains des comptes rendus, il semblerait que, souvent, les investisseurs ne reçoivent pas l'information leur permettant de connaître l'éventail complet des moyens dont ils disposent pour obtenir une réparation.

Étant donné la complexité du secteur des services financiers et le processus multiorganisationnel en

⁷ Voir les lettres de FAIR Canada à l'OSBI datées du 12 août 2013 et du 25 janvier 2013, disponibles en ligne aux adresses suivantes : http://faircanada.ca/wp-content/uploads/2016/01/2013_08_12_FAIR-Canada-comments-re-Changes-to-OBSIs-Terms-of-Reference_F.pdf et <http://faircanada.ca/fr/submissions/projets-de-modifications-au-reglement-31-103-sur-les-obligations-et-dispenses-d'inscription-sur-les-obligations-actuelles-des-inscrits-et-a-l'instruction-generale-relative-au-reglement-31-103-du-15/>.

⁸ Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières, *Final Report and Recommendations*, juin 2009, en ligne (en anglais seulement) à l'adresse : http://www.expertpanel.ca/eng/documents/Expert_Panel_Final_Report_And_Recommendations.pdf.

plusieurs étapes existant au Canada pour que les investisseurs obtiennent réparation, un prestataire unique et indépendant de services de règlement de différends qui respecte les normes internationales⁹ est essentiel dans le contexte canadien et est requis d'urgence afin de garantir la protection adéquate des consommateurs canadiens.

FAIR Canada est fermement convaincue que ses obligations dans le cadre du G20 – notamment l'obligation de « s'assurer que les consommateurs ont accès en temps opportun à des mécanismes de gestion des plaintes et de recours adéquats qui soient peu coûteux, impartiaux, équitables, fiables et efficaces » – **nécessitent de donner accès aux consommateurs canadiens à un processus de règlement des différends qui permettra vraiment un règlement de chaque différend, comme c'est déjà le cas dans d'autres grands pays.** Au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Malaisie, par exemple, les décisions sont exécutoires si les consommateurs acceptent la recommandation. Les Canadiens n'en méritent pas moins.

Par ailleurs, le système canadien de recours destiné aux consommateurs (et plus particulièrement celui de l'OSBI) nécessite une résolution exécutoire des différends afin (i) de fonctionner de manière équitable et efficace dans l'intérêt des investisseurs, des consommateurs de produits et de services financiers et des entreprises; et (ii) d'améliorer la confiance envers les marchés financiers et le cadre réglementaire ainsi que la solidité de ceux-ci. Si le statu quo est maintenu, ce sera l'inverse qui se produira.

Les mesures visant à transformer l'OSBI en un service de médiation prescrit par la loi contribueront à une plus grande transparence, permettront des garanties procédurales supplémentaires abordant les questions de justice naturelle, ainsi qu'une responsabilité accrue et un renforcement de la protection des consommateurs. Un prestataire unique de services de règlement des différends est indispensable afin d'éviter la fragmentation, les incohérences, les éventuels conflits d'intérêts graves et la confusion des plaignants (les consommateurs). Il favorisera également l'accessibilité et la responsabilité et permettra de relever les enjeux systémiques ou fréquents.

FAIR Canada demande donc aux organismes de réglementation des valeurs mobilières, de l'assurance et des services bancaires ainsi qu'à d'autres intervenants de collaborer afin de constituer un unique service de médiation national prescrit par la loi pour les plaintes liées aux investissements et aux services bancaires qui disposerait du pouvoir de prendre des décisions exécutoires. Nous demandons aux ACVM de collaborer afin de mener à bien les réformes énoncées ci-dessous et prions le ministre fédéral des Finances de revenir sur la décision du gouvernement précédent de permettre à plusieurs organismes externes de règlement des plaintes de régler les différends en matière de services bancaires.

⁹ Les normes internationales se trouvent dans les Principes de haut niveau du G20 pour la protection financière des consommateurs, octobre 2011. Plus particulièrement, le principe 9 prévoit ce qui suit : « Les pays doivent s'assurer que les consommateurs ont accès en temps opportun à des mécanismes de gestion des plaintes et de recours adéquats qui soient peu coûteux, impartiaux, équitables, fiables et efficaces [...] Une entité indépendante doit pouvoir traiter les plaintes qui n'ont pas été résolues grâce aux mécanismes prévus par les prestataires de services. » Disponible en ligne (en anglais seulement) à l'adresse : <http://www.oecd.org/dataoecd/58/26/48892010.pdf>. Voir également le Code de déontologie de l'Association Internationale des Ombudsmans, disponible en ligne à l'adresse : https://www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/COE-French.pdf ainsi que les codes de déontologie élaborés par l'Australie et la British and Irish Ombudsman Association auxquels il est fait référence à la page 2 du document de réflexion.

II. Commentaires de FAIR Canada concernant les enjeux et les questions soulevés dans le document de réflexion.

1. Clarté des objectifs et accessibilité

- 1.1. FAIR Canada estime que le site Web et la brochure de l'OSBI expliquent de façon plus ou moins appropriée et en termes simples la manière d'accéder à l'OSBI, son fonctionnement ainsi que les différents domaines qu'il couvre. Nous croyons cependant que ces médias pourraient être plus clairs sur certains sujets tels que la nécessité d'adresser en premier lieu une plainte écrite à la société du client, l'obligation pour celle-ci d'accuser réception de la plainte et de répondre dans un délai déterminé (les sociétés réglementées par l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) doivent répondre dans un délai de 5 jours ouvrables) et de rendre leur décision définitive, par écrit, dans un délai de 90 jours.
- 1.2. Nous sommes également convaincus que l'OSBI pourrait mieux expliquer les limites de son mandat. Par exemple, les consommateurs ne peuvent pas savoir que l'OSBI ne traite pas des plaintes concernant les produits de placement fondés sur l'assurance (comme nous le verrons ci-après, nous n'appuyons pas la fragmentation du traitement des plaintes qui rend cette explication nécessaire).
- 1.3. FAIR Canada estime que l'OSBI pourrait faire davantage en vue d'attirer l'attention sur le fait que son mandat comprend la possibilité « d'assister le plaignant durant le processus de règlement de la plainte incluant, le cas échéant, la formulation de la plainte déposée auprès de la firme participante »¹⁰. La complexité croissante des produits financiers et du marché des services financiers, associée au nombre non négligeable de consommateurs vulnérables au Canada signifient que de nombreux consommateurs peuvent ne pas être en mesure de formuler la nature de la plainte qu'ils souhaitent déposer auprès de leur firme et pourrait avoir besoin d'aide. La disponibilité de ce service n'est probablement pas connue de ceux qui en ont besoin.
- 1.4. FAIR Canada est convaincue que les firmes participantes pourraient consacrer plus d'efforts afin d'informer les consommateurs de leurs obligations en matière de traitement des plaintes et de l'existence de l'OSBI en rendant ces renseignements faciles à trouver sur leur site Web et en affichant sur ceux-ci des exemplaires des brochures de l'OSBI destinées aux consommateurs.
- 1.5. Par ailleurs, FAIR Canada estime que les firmes participantes ne devraient pas être en mesure de susciter la confusion auprès du consommateur en appelant « ombudsman » leurs procédures internes de traitement des plaintes dans la mesure où ces processus ne respectent pas les critères internationaux permettant l'utilisation du terme ombudsman et ne peuvent prétendre être impartiaux selon la définition des critères internationaux¹¹. Nous sommes

¹⁰ Voir le mandat de l'OSBI, au paragraphe 3(g).

¹¹ Voir, par exemple, les critères de la British and Irish Ombudsman Association concernant la reconnaissance du bureau de l'ombudsman disponible en ligne (en anglais seulement) à l'adresse : <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOA-Rules-New-May2011-Schedule-1.pdf>. Voir également : International Network of Financial Services Ombudsman (réseau international des programmes d'ombudsman des services financiers [le Réseau INFO]) *Approches efficaces à l'égard des principes fondamentaux*, septembre 2014, Principe 2 : Indépendance, afin d'assurer l'impartialité, page 3, disponible en

d'accord avec les recommandations contenues dans les deux examens indépendants précédents de l'OSBI suggérant « que l'OSBI rencontre les firmes participantes qui ont un bureau d'ombudsman interne pour discuter du problème de désignation et suggérer l'utilisation d'un autre nom ou d'une autre description de service interne afin de réduire la confusion par les consommateurs entre le service interne de la firme et celui de l'OSBI »¹². Le fait d'appeler ombudsman la personne s'occupant à l'interne du règlement des différends accroît la confusion du consommateur et devrait être interdit.

- 1.6. **FAIR Canada recommande que l'OSBI établisse des exigences précises concernant la manière dont les firmes participantes doivent informer les consommateurs au sujet de l'OSBI et que les organismes de réglementation interdisent aux établissements financiers d'appeler leur personnel « ombudsman ».**
- 1.7. Les organismes de réglementation pourraient également mieux expliquer le processus de traitement des plaintes aux consommateurs, notamment le délai au cours duquel les firmes doivent fournir leur réponse (la période de 90 jours) et la période pendant laquelle les plaignants sont tenus de déposer leur plainte auprès de l'OSBI (la période de 180 jours). Par exemple, la brochure de l'OCRCVM, *Guide de l'investisseur sur le dépôt d'une plainte* ne recommande pas que le consommateur envoie sa plainte par écrit à la société de placement et ne mentionne pas le délai de 90 jours. Elle n'indique pas non plus que le consommateur peut faire appel à l'OSBI s'il n'a pas reçu la réponse de la société dans un délai de 90 jours. La brochure de la CVMO, *Pour obtenir de l'aide concernant votre plainte*¹³ est rédigée en termes très généraux et pourrait être améliorée en y incorporant des explications en langage simple concernant les mesures à prendre (voir par exemple les documents publiés par la Financial Conduct Authority du Royaume-Uni).
- 1.8. FAIR Canada estime que les documents fournis par l'OSBI, les organismes de réglementation et les firmes pourraient être plus explicites concernant le délai de prescription pendant lequel entamer une procédure civile ainsi que le moment et la manière dont le processus de l'OSBI influe sur ce délai de prescription, notamment à quel moment commence le délai de prescription pendant lequel entamer une procédure, dans quels cas la procédure de l'OSBI peut suspendre le délai de prescription, qui peut l'interrompre et ce qui peut faire que le délai de prescription recommence à courir. Il est essentiel que les consommateurs possèdent cette information au tout début du processus. Si des mesures étaient prises afin de faire de l'OSBI un service de médiation national prescrit par la loi, des dispositions législatives pourraient aborder ce point et des documents rédigés en langage simple présentant ces renseignements pourraient être fournis aux consommateurs.

Pertinence et portée du mandat de l'OSBI en matière de plaintes liées aux investissements

- 1.9. FAIR Canada estime que les consommateurs ne savent pas et ne comprennent pas que le mandat de l'OSBI ne lui permet pas de traiter les plaintes concernant les produits de

ligne à l'adresse : http://www.networkfso.org/INFO-Network_Effective-approaches-to-fundamental-principles_September2014_FR.pdf.

¹² Rapport Khoury, page 64 et 68, recommandation 15 du rapport Khoury disponible en ligne (en anglais seulement) à l'adresse : <https://www.obsi.ca/en/download/fm/46/filename>

¹³ Voir la brochure de la CVMO, *Pour obtenir de l'aide concernant votre plainte*, disponible en ligne à l'adresse : http://www.osc.gov.on.ca/fr/Investors_res_making-a-complaint.htm

placements fondés sur l'assurance tels que les fonds distincts. De même, il est peu probable que les consommateurs comprennent les raisons pour lesquelles une plainte concernant un produit vendu par la Banque TD ou la Banque Royale du Canada doit être déposée auprès des Chambres ADR Bureau Bancaire Ombuds *lorsque les plaintes concernant le même produit vendu* par une autre banque peuvent être déposées auprès de l'OSBI. Par ailleurs, il est encore plus aberrant que certaines sociétés de services financiers tels que les courtiers en hypothèque et les banques peuvent adhérer volontairement à l'OSBI, mais ne sont pas tenues de le faire.

- 1.10. Il serait beaucoup plus simple et approprié si le mandat de l'OSBI portait sur l'ensemble des plaintes liées aux investissements (ou aux services bancaires) qu'ils soient réglementés en tant que « valeurs mobilières », « produits d'assurance », « produits bancaires » ou « services de courtage hypothécaire ». **Il serait moins déroutant, moins fastidieux et plus efficace si le Canada disposait d'un unique service de médiation pour le règlement des plaintes des consommateurs liées aux placements ou aux services bancaires.**
- 1.11. FAIR Canada constate que l'OSBI n'a fourni aucune raison valable expliquant pourquoi il était de l'intérêt du consommateur de retirer de son mandat les plaintes liées aux fonds distincts. Nous n'avons pu trouver aucune justification expliquant pourquoi cela améliorerait le système de recours des consommateurs et l'OSBI n'en a pas fourni non plus.
- 1.12. FAIR Canada reste convaincue qu'il est illogique d'examiner un placement indépendamment du reste du portefeuille de placements du consommateur. Sous l'angle de la théorie moderne du portefeuille, les fonds distincts ou les éléments du portefeuille d'un client liés aux placements fondés sur l'assurance doivent être examinés lors du traitement de la plainte et doivent être inclus dans l'analyse afin d'éviter les conclusions paradoxales. Nous vous invitons à vous référer aux paragraphes 1.1 à 1.8 du mémoire adressé à l'OSBI, daté du 12 août 2013 afin de consulter nos observations détaillées sur ce point¹⁴.
- 1.13. Par ailleurs, nous constatons que le recours à deux processus de règlement distincts en vue de traiter la plainte d'un consommateur liée à un investissement est plus compliqué, plus long, moins efficace et est source de confusion pour les consommateurs. De plus, par rapport à un processus unique, cela crée des obstacles plus importants pour ce qui est de l'accès aux voies de recours. En outre, cela présente un risque de conclusions contradictoires dans la mesure où les deux services de médiation (l'OSBI et l'Ombudsman des assurances de personnes) pourraient parvenir à des conclusions différentes à l'égard des mêmes faits sous-jacents. Par conséquent, le recours à deux processus de règlements des différends pour une plainte de consommateur compromet la confiance du public en ce qui concerne la compétence globale du système de règlement des différends.
- 1.14. Par ailleurs, l'Ombudsman des assurances de personnes n'est pas assujéti à une surveillance réglementaire et souffre de lacunes en matière de couverture pouvant aboutir à ce que la plainte ne relève pas du mandat de cet ombudsman. En pareil cas, le consommateur devra faire appel au système judiciaire, à condition qu'il en ait les moyens et que le montant de sa

¹⁴ Mémoire de FAIR Canada à l'OSBI, daté du 12 août 2013, Objet : Consultation sur les changements proposés au Mandat de l'OSBI, disponible en ligne à l'adresse : http://faircanada.ca/wp-content/uploads/2009/03/FAIR-Canada-comments-re-Changes-to-OBSIs-Terms-of-Reference_F.pdf

réclamation soit suffisant pour que la procédure en vaille la peine compte tenu des frais engagés. Il est préférable de permettre au consommateur de régler le différend par l'intermédiaire de l'OSBI¹⁵.

- 1.15. Au fond, les consommateurs dont les plaintes liées aux investissements n'ont pas été réglées de manière satisfaisante par le processus interne de règlement des plaintes de la firme ne devraient pas faire les frais de notre système réglementaire fragmenté. Cela ne correspond pas aux pratiques exemplaires d'autres pays, tels que le Royaume-Uni, l'Australie ou la Malaisie où l'ensemble des plaintes des investisseurs est traité par l'intermédiaire d'un service de médiation unique et homogène.
- 1.16. Nous constatons que l'OSBI a, par le passé, traité les plaintes liées aux fonds distincts et qu'il n'existe pas d'éléments probants indiquant que le processus n'était pas équitable. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le recours à deux mécanismes de règlement des différends est non seulement compliqué et long, mais laisse également à désirer dans la mesure où l'ensemble du portefeuille n'est pas examiné. Par rapport à un processus unique de service de médiation, le fait de devoir utiliser deux mécanismes peut être source de confusion pour les consommateurs et entraver davantage l'accès aux voies de recours.
- 1.17. En raison de l'accroissement de l'âge moyen de notre population, les fonds distincts sont susceptibles de devenir plus fréquents dans les portefeuilles de placements des consommateurs et les personnes âgées ne devraient pas avoir à pâtir du système en devant déposer deux plaintes séparées.

2. Gouvernance

- 2.1. Le document de réflexion indique que la structure de gouvernance de l'OSBI devrait : (i) garantir que l'ombudsman et le programme ne soient pas liés aux personnes au sujet desquelles l'ombudsman enquête (les firmes participantes) et qu'ils préservent cette indépendance; (ii) assurer une représentation équitable et significative des différents intervenants au sein de son conseil d'administration et de ses comités; (iii) garantir que les personnes participant à la gouvernance du programme se comportent dans l'intérêt de celui-ci.
- 2.2. Le paragraphe 2.7 des *Key Practices for Industry-based Customer Dispute Resolution* (mécanisme sectoriel de règlement des différends engagés par les consommateurs) du gouvernement australien prévoit que lorsque le bureau est constitué en tant que société, l'entité de surveillance doit parvenir à un équilibre entre les intérêts des consommateurs, ceux du secteur et, le cas échéant, ceux d'autres intervenants impliqués dans la gouvernance. Par ailleurs, le paragraphe 2.8 mentionne que les représentants des intérêts des consommateurs faisant partie de l'entité de surveillance doivent : a) être en mesure d'exprimer les opinions et les préoccupations des consommateurs; b) être des personnes en qui les consommateurs et

¹⁵ Reportez-vous au paragraphe 1.4 du mémoire de FAIR Canada à l'OSBI, daté du 12 août 2013, disponible en ligne à l'adresse : http://faircanada.ca/wp-content/uploads/2009/03/FAIR-Canada-comments-re-Changes-to-OBSIs-Terms-of-Reference_F.pdf.

les organisations de consommateurs ont confiance¹⁶.

- 2.3. L'International Network of Financial Services Ombudsman Schemes (réseau international des programmes d'ombudsman des services financiers) énonce au paragraphe 2.28, en vertu du principe d'indépendance, que : « Quelle que soit l'autorité de nomination, les membres du comité de gouvernance sont nommés en vertu de modalités qui : « »
- les obligent à agir dans l'intérêt public;
 - assurent leur indépendance par rapport à l'autorité de nomination. »
- 2.4. Le rapport Khoury recommande que soit établi « un conseil d'administration composé d'un président indépendant, de trois administrateurs représentant l'industrie, de trois défenseurs des consommateurs et des investisseurs, et de trois administrateurs représentant la collectivité ». Il indique par ailleurs en tant que recommandation six « [q]ue le conseil d'administration de l'OSBI soit restructuré de manière à ce qu'il comprenne un président indépendant et un représentant des consommateurs et à ce que la totalité des administrateurs participe à toutes les décisions ».
- 2.5. Après avoir examiné la structure de gouvernance de l'OSBI et avoir tenu compte des normes internationales et des recommandations auxquelles il est fait référence dans la présente soumission (comme indiqué dans le document de réflexion ou dans les paragraphes qui précèdent) :
- (i) FAIR Canada regrette qu'on n'ait pas adopté dans le cadre des réformes de la gouvernance de l'OSBI les normes internationales ou les recommandations de l'examineur indépendant consistant à intégrer dans son conseil d'administration des représentants des consommateurs et des investisseurs. **FAIR Canada recommande que le conseil d'administration intègre trois représentants des consommateurs et des investisseurs en mesure d'exprimer les opinions et les préoccupations des consommateurs et en qui les consommateurs et les organisations de consommateurs ont confiance.** Cela permettra de faire savoir que l'OSBI dispose d'une représentation des consommateurs et possède les connaissances et l'expérience nécessaires en ce qui a trait aux questions des consommateurs et des investisseurs. La nomination de personnes qualifiées reconnues pour refléter et protéger les intérêts des consommateurs et des investisseurs serait dans l'intérêt public et permettrait de promouvoir l'indépendance de la gouvernance de l'OSBI.
 - (ii) **FAIR Canada estime que la notion d'indépendance devrait imposer que la personne n'ait pas de relations importantes, directes ou indirectes avec des prestataires de services financiers et recommande que le principe central de l'indépendance des administrateurs représentant la collectivité soit énoncé dans le règlement.** À ce jour, le paragraphe 6.6 du règlement de l'OSBI précise simplement que les administrateurs

¹⁶ *Key Practices for Industry-based Customer Dispute Resolution*, gouvernement de l'Australie, (février 2015), page 12; disponible en ligne (en anglais seulement) à l'adresse : http://www.treasury.gov.au/~media/Treasury/Publications/Publications/2015/key%20pract%20ind%20cust%20dispute%20reso/Documents/PDF/key_pract_ind_cust_dispute_resol.ashx.

représentant la collectivité n'ont pas fourni de services au secteur des services financiers au cours des deux années précédant leur nomination. FAIR Canada estime que les principes de gouvernance du protocole d'entente doivent être renforcés. Le cadre (maintenant remplacé par le protocole d'entente) comportait une ligne directrice relative à l'indépendance qui définissait le terme « indépendance » comme suit : « [...] l'absence de liens avec l'industrie concernée du secteur financier, ou avec des entreprises de cette industrie, liens qui amèneraient une personne raisonnable à se demander si la personne peut [...] assurer une surveillance objective et désintéressée (dans le cas des administrateurs) » et la Charte garantissait les critères d'indépendance adéquats dans la mesure où une grande majorité des administrateurs satisfaisait à la norme relative à l'indépendance¹⁷.

FAIR Canada appuie cette approche et recommande que les principes de gouvernance énoncés dans le protocole d'entente soient renforcés en conséquence et que le rôle du Comité mixte des organismes de réglementation comprenne l'appui de l'indépendance du mécanisme de règlement des différends¹⁸.

- (iii) **Nous recommandons également que la période d'attente à prendre en compte dans le cadre de la nomination d'un administrateur représentant la collectivité soit étendue afin d'être au minimum de trois ans** conformément au Règlement 58-101 sur l'information concernant les pratiques en matière de gouvernance¹⁹ et à la période définie au paragraphe 2.8 du Réseau INFO : *Approches efficaces à l'égard des principes fondamentaux*²⁰. Compte tenu de la définition actuelle de l'administrateur représentant la collectivité dans le Règlement de l'OSBI, le conseil d'administration de l'OSBI pourrait être composé intégralement d'anciens intervenants du secteur des services financiers, ce qui serait contraire au principe d'indépendance.
- (iv) **FAIR Canada recommande en outre que le paragraphe 6.2 du Règlement soit modifié afin de préciser que les administrateurs sont tenus d'agir dans l'intérêt public²¹.**
- (v) FAIR Canada est surprise que le candidat nommé par l'OCRCVM au conseil d'administration de l'OSBI soit le chef de l'exploitation et un administrateur de Richardson GMP, une firme participante qui a refusé d'indemniser plusieurs investisseurs et qui a informé l'OSBI « qu'elle n'indemniserait pas son client dans le contexte de la plainte donnée quelles que soient les conclusions de l'OSBI » et a, par

¹⁷ *Le Réseau de conciliation du secteur financier – Un cadre pour la collaboration*, (10 août 2007), page 5, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.olhi.ca/fr/downloads/pdf/FrameworkforCollaboration-Joint%20Forum-FR.pdf>

¹⁸ Voir l'article 3 du protocole d'entente modifié de 2015 et l'article 1 de l'annexe A du protocole d'entente, « *OBSI Joint Regulators Committee ("JRC") Terms of Reference*. » (mandat du Comité mixte des organismes de réglementation de l'OSBI, en anglais seulement).

¹⁹ *Règlement 58-101 sur l'information concernant les pratiques en matière de gouvernance*, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/reglementation/valeurs-mobilières/58-101/2014-12-31/2014dec31-58-101-vofficielle-fr.pdf>. Consulter en particulier le paragraphe 1.4 du Règlement 52-110 sur le comité de vérification, disponible en ligne à l'adresse : <http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/reglementation/valeurs-mobilières/52-110/2011-01-01/2011jan01-52-110-vadmin-fr.pdf>

²⁰ Réseau INFO : *Approches efficaces à l'égard des principes fondamentaux*, septembre 2014, Principe 2 : Indépendance, afin d'assurer l'impartialité, paragraphe 2.8, page 3, disponible en ligne à l'adresse : http://www.networkfso.org/INFO-Network_Effective-approches-to-fundamental-principles_September2014_FR.pdf.

²¹ Voir le paragraphe 2.3 de notre soumission afin d'obtenir les références des données comparatives applicables.

conséquent, fait l'objet d'une dénonciation de l'OSBI²². Indépendamment des compétences que la personne peut apporter au conseil d'administration et que nous ne contestons pas, le mépris flagrant du processus de l'OSBI dont fait preuve la société qui l'emploie entraîne, à tout le moins, un conflit d'intérêts important, mais surtout traduit le peu d'égard que ladite société témoigne envers le mandat de l'OSBI, ce qui devrait justifier sa disqualification en tant que candidat à un poste d'administrateur nommé par l'OCRCVM.

Poste de l'ombudsman

- 2.6. Selon les *Guiding Principles of the British and Irish Ombudsman Association* et les *Approches efficaces à l'égard des principes fondamentaux* du Réseau INFO, (i) le mandat de l'ombudsman devrait être d'une durée suffisante afin de ne pas porter atteinte à son indépendance; (ii) il devrait s'agir d'une nomination pour une période minimale de 5 ans; (iii) une telle nomination n'est pas révocable – sauf pour incapacité, faute grave ou une autre juste cause²³. L'article 8.3 du Règlement de l'OSBI ne respecte pas cette norme, précisant plutôt que le mandat de l'ombudsman doit être décidé par le conseil d'administration et que l'ombudsman peut être révoqué avec ou sans motif, à tout moment, par voie de résolution²⁴. **Nous recommandons que cet article soit modifié afin que l'ombudsman ne puisse pas être révoqué sans motif et qu'il s'agisse d'une nomination pour une durée minimale de trois ans²⁵.**

Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs de l'OSBI

- 2.7. **FAIR Canada recommande que le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs de l'OSBI soit inclus dans le mandat. Dans le cas où une réforme permettrait un service de médiation prescrit par la loi, nous recommandons que le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs soit également établi en droit.**
- 2.8. **Le travail du Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs de l'OSBI devrait être plus transparent pour le public.** Par exemple, le rapport de 50 pages qui examine les processus et les documents de communication de l'OSBI dans l'optique du consommateur ou de l'investisseur ainsi que les recommandations d'amélioration formulées dans le rapport devraient être rendu public²⁶. Le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs de l'OSBI devrait également publier les ordres du jour de ses réunions ainsi que les comptes rendus de celles-ci, comme c'est le cas pour le Groupe consultatif des investisseurs de la CVMO.

3. Indépendance et niveau d'équité

²² Voir l'avis de l'OSBI relatif au refus de compenser (16 avril 2014) disponible en ligne à l'adresse : <https://www.obsi.ca/fr/news-and-publications/refusal-to-compensate/richardson-gmp>.

²³ Voir les critères d'indépendance de l'OSBI, paragraphes 1(c) et (e), disponibles en ligne (en anglais seulement) à l'adresse : <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/OA-Rules-Schedule-1.pdf>.

²⁴ OSBI, consolidation des règlements 1 et 2, article 8.3.

²⁵ Le principe d'indépendance (Benchmark 2: Independence) des *Key Practices for Industry-based Customer Dispute Resolution* (mécanisme sectoriel de règlement des différends engagés par les consommateurs) du gouvernement australien prévoit que le décideur est nommé pour une durée déterminée. Voir page 11.

²⁶ Rapport annuel 2014 de l'OSBI, page 26, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.obsi.ca/fr/download/fm/290/filename2/Annual-Report-2014-1426085311-33c73.pdf>

Indépendance

- 3.1. FAIR Canada estime que l'OSBI joue un rôle essentiel dans le règlement des différends et les recours, qui constituent un élément crucial de la protection des investisseurs au Canada. Le dernier examen indépendant de l'OSBI en 2011 concluait que « l'approche de l'OSBI concernant les pertes de placements est fondée sur une logique solide, qu'elle constitue un fondement équitable et transparent pour un processus de prise de décision légitime et uniforme, et qu'elle est conforme à l'approche utilisée dans d'autres pays »²⁷. L'examen indépendant a conclu que le « processus général de prise de décision de l'OSBI à l'égard des plaintes en matière de placements est approprié et ressemble fortement au processus utilisé par des organismes de règlement des différends comparables dans d'autres pays [...] »²⁸. FAIR Canada a appuyé le processus de détermination de la convenance et de l'évaluation des pertes de l'OSBI dans la mesure où, à ce moment-là, il la jugeait équitable et ne voyait pas la nécessité de nouveaux changements. Néanmoins, l'OSBI a, par la suite, proposé des projets de modification en 2012 (une consultation a eu lieu en 2013)²⁹. Elle a ensuite effectué un certain nombre de changements, en raison principalement de la pression du secteur.
- 3.2. FAIR Canada estime, à l'instar du rapport Khoury, que la méthode de calcul des pertes et les processus de l'OSBI ne sont pas les seules raisons pour lesquelles les affaires se sont retrouvées bloquées ou l'OSBI a été critiqué. Comme l'examen indépendant de l'OSBI l'indique : « À notre avis, la méthode ne sert que de catalyseur aux critiques de l'industrie. Le réel problème est le malaise que suscitent, au sein de l'industrie, l'évolution du rôle de l'OSBI et son indépendance. [...] Nous ne sommes pas convaincus que des concessions techniques relativement à la méthode suffiraient à instaurer une paix durable. »³⁰ Malheureusement, l'approche de l'OSBI a consisté à chercher à apaiser les intervenants du secteur.

Équité

- 3.3. FAIR Canada a recensé plusieurs questions d'équité dans le cadre du processus de règlement de l'OSBI. Premièrement, FAIR Canada constate que, de l'extérieur, il est difficile d'évaluer le niveau d'équité à l'égard des firmes participantes et des investisseurs ainsi que le degré de cohérence, étant donné que les décisions de l'OSBI ne sont pas publiées et que le processus est confidentiel. Nous abordons cette question, ci-dessous, au paragraphe 3.5 et à l'article 4.
- 3.4. Deuxièmement, FAIR Canada est vivement préoccupée par la pratique consistant à régler les plaintes des investisseurs pour des montants très inférieurs aux recommandations de l'OSBI – on parle alors d'offres dérisoires. **Les offres dérisoires et les règlements à des montants dérisoires compromettent fondamentalement l'équité aussi bien des résultats que des processus et nuit à la protection du consommateur et à la confiance de celui-ci dans notre système de recours.**

²⁷ The Navigator Company, « *Ombudsman des services bancaires et d'investissement, Examen externe – 2011* », page 21, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.obsi.ca/index.php/download/blog/149> (le « rapport Khoury »).

²⁸ Rapport Khoury, page 20.

²⁹ Lettre de FAIR Canada à l'OSBI, datée du 9 juillet 2012, disponible en ligne à l'adresse : <http://faircanada.ca/fr/submissions/appel-de-commentaires-sur-les-changements-proposes-au-processus-de-determination-de-la-convenance-et-de-levaluation-des-pertes-de-losbi/>

³⁰ Rapport Khoury, page 22.

- 3.5. L'OSBI a proclamé que « plus de 99,8 % des milliers de plaintes déposées auprès de l'OSBI depuis sa création ont été résolues », mais il n'a pas indiqué quel pourcentage des règlements découle d'offres dérisoires et sont donc très éloignés des règlements équitables recommandés par l'OSBI. **FAIR Canada est d'avis que de tels résultats ne devraient pas être considérés comme des règlements réussis. Par conséquent, si le consommateur, les firmes participantes et l'OSBI peuvent maintenir la confidentialité des modalités précises du règlement, le nombre et le pourcentage des règlements pour un montant dérisoire devraient être rendus publics et le montant du règlement obtenu à l'issue du processus de l'OSBI devrait être révélé au personnel de l'OSBI. De cette manière, l'OSBI pourra prendre conscience de la prédominance des règlements à des montants dérisoires et prendre les mesures nécessaires pour régler la situation.**
- 3.6. **FAIR Canada constate que c'est l'absence d'une autorité ayant un pouvoir décisionnel exécutoire qui rend possible les règlements à un montant dérisoire. De tels règlements interviennent parce que les consommateurs ont la sensation d'être à court de choix et d'être dans une situation où ils doivent accepter l'offre de peur de ne rien recevoir; et les sociétés peuvent profiter de cette perception, ce qu'elles font généralement. Cependant, cette dynamique ne s'établirait pas si le processus de l'OSBI comprenait une autorité ayant un pouvoir décisionnel exécutoire. Comme nous l'expliquons dans l'article suivant, la perspective de l'OSBI imposant un résultat (a) permettrait au consommateur d'être sûr qu'il peut refuser une offre dérisoire tout en conservant la faculté de parvenir à un résultat équitable; (b) inciterait davantage les firmes à proposer des offres de règlement équitables plutôt que des offres dérisoires.**
4. **Processus permettant d'exercer des fonctions de manière diligente et équitable : Besoin d'un pouvoir décisionnel exécutoire et pouvoir de contraindre à la divulgation de renseignements.**
- 4.1. Étant donné que l'OSBI ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel exécutoire dans le cadre de son processus de règlement des différends, les firmes sont en mesure de faire des offres extrêmement basses aux consommateurs. De telles offres peuvent être acceptées par les consommateurs simplement parce que s'ils les refusent, ils risquent de ne recevoir aucune indemnisation, dans le cas où la firme participante rejeterait la recommandation de l'OSBI. Les offres dérisoires seraient beaucoup moins fréquentes (voire inexistantes) si les décisions de l'OSBI étaient exécutoires : cela motiverait la firme en question à proposer une offre de règlement raisonnable plutôt que de courir le risque que l'ombudsman conclue, au cas où l'affaire lui serait présentée, que la firme soit tenue de verser un montant sensiblement plus élevé. Normalement, l'incertitude quant à la décision du décideur peut être prise en compte dans l'offre de règlement. Sans une décision de l'ombudsman qui soit exécutoire pour la firme, celle-ci est libre de proposer au consommateur une offre très inférieure à ce qui serait équitable compte tenu des circonstances. Les offres de règlements feraient l'objet d'une évaluation des risques différente si l'ombudsman était en mesure de contraindre la firme une fois la recommandation acceptée par le consommateur.
- 4.2. En résumé, l'absence d'une décision exécutoire a une incidence sur le processus de négociation et de règlement avant que l'OSBI formule sa recommandation préliminaire. Des offres dérisoires peuvent également être faites après la recommandation préliminaire de l'OSBI. Cela ne serait pas le cas si des décisions exécutoires étaient mises œuvrées dans le cadre du processus de l'OSBI.

- 4.3. Par ailleurs, en l'absence de pouvoirs décisionnels exécutoires, nous sommes aux prises avec un processus foncièrement injuste. Si le consommateur refuse l'offre dérisoire, il est susceptible de ne pas recevoir d'indemnités dans le cadre du processus de l'OSBI. À ce stade, il ne lui reste plus comme recours que d'intenter une action en justice. Cela nécessite que le consommateur dispose des ressources financières pour le faire et ce recours n'est disponible que si sa plainte n'est pas déclarée non avenue en raison de l'expiration d'un délai de prescription. Compte tenu des coûts et des questions de délai lié à la procédure judiciaire, cela aboutit, dans la plupart des cas, à ce que le consommateur n'obtienne aucune indemnisation en dehors du processus de l'OSBI, bien qu'une autre voie de recours soit techniquement disponible.
- 4.4. Même si l'OSBI a essayé de recourir à la dénonciation pour garantir que ses recommandations soient respectées, FAIR Canada est fermement convaincue que la dénonciation n'est pas suffisamment dissuasive pour de nombreuses firmes participantes. FAIR Canada comprend que 17 sociétés ont fait l'objet de dénonciation depuis 2012. Le rapport annuel 2013 de l'OSBI mentionne que si certains des cas mettent en cause des firmes qui n'existent réellement que de nom (ayant été radiées, faisant l'objet d'une liquidation, ayant été suspendue par un organisme d'autoréglementation ou autrement), « [i]l arrive aussi parfois qu'une firme viable poursuivant ses activités déclare qu'elle ne versera aucune indemnisation au plaignant, peu importe notre conclusion »³¹. **L'absence de participation véritable au processus de l'OSBI de la part de ces firmes prouve que la publication du nom des sociétés qui n'acceptent pas les recommandations de l'OSBI n'est pas suffisamment dissuasive pour aboutir à des efforts déployés de bonne foi en vue de régler l'affaire de manière équitable. FAIR Canada estime également que ce type de mesure n'est pas proportionnelle à l'abandon par la firme de son devoir consistant à faire preuve d'impartialité, d'honnêteté et de bonne foi à l'égard de la clientèle.**
- 4.5. Nous constatons que le rapport Khoury de 2011 soulevait la question des offres initiales d'indemnisation extrêmement basses qui comme l'indiquait l'examineur indépendant apparaissent dans de nombreux dossiers. Ainsi, ce « genre de dossiers ne donne pas l'impression d'une acceptation de bonne foi du rôle du décideur indépendant »³². La situation semble avoir empiré compte tenu du nombre accru d'entreprises dénoncées.
- 4.6. **Par conséquent, au vu de l'inefficacité de la dénonciation et compte tenu de l'existence de règlements d'un montant dérisoire, FAIR Canada estime que le système canadien de règlement des différends de consommateurs ne peut pas fonctionner correctement sans un service de médiation prescrit par la loi qui aboutisse à une décision exécutoire une fois la recommandation acceptée par le consommateur. De nombreux autres pays disposent d'un tel mécanisme et il n'y a pas de raison qu'un système moins respectueux du consommateur soit la norme au Canada. Nous avons également recommandé que les organismes de réglementation réagissent à la situation en prenant des mesures d'exécution de la loi contre les firmes qui font fi du processus de l'OSBI et qui, de ce fait, ne traitent pas, à dessein, les plaintes de leurs clients de bonne foi.**

³¹ Rapport annuel 2013 de l'OSBI, page 20, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.obsi.ca/fr/download/fm/71/filename2/Annual-Report-2013-1421092284-f9f6f.pdf>

³² Rapport Khoury, page 70.

- 4.7. FAIR Canada constate que le préambule du protocole d'entente prévoit que dans les cas où une firme inscrite refuse les recommandations de l'OSBI, les ACVM estiment que le mécanisme consistant à rendre transparent lesdits refus est une composante importante du cadre de protection des investisseurs. Le recours à cette forme de divulgation ne fournit pas (pour autant que cela ait été le cas par le passé) une protection adéquate des investisseurs. Ce qu'il faut c'est une réforme structurelle afin que nous puissions disposer d'un mécanisme de règlement des différends fonctionnant correctement et permettant l'obtention de résultats équitables. D'autres pays disposent de tels mécanismes, et il est urgent que le Canada prenne des mesures afin d'obtenir le même niveau de protection des investisseurs et des consommateurs.
- 4.8. FAIR Canada félicite les ACVM et l'OSBI d'avoir fourni un mandat de l'évaluation indépendante visant à se pencher sur la question de savoir « si l'OSBI respecte ses obligations en vertu du protocole d'entente et s'il serait souhaitable de modifier son fonctionnement, son budget ou ses procédures afin d'améliorer son efficacité ». À cet effet, il s'agira d'effectuer « un exercice de référence de haut niveau qui comparera l'OSBI à d'autres programmes d'ombudsman du secteur financier ou d'un équivalent, dans un territoire international comparable » et une « analyse des raisons pour lesquelles des règlements inférieurs aux montants recommandés par l'OSBI ont été effectués » (entre autres)³³. Nous pensons que ce mandat peut être interprété de façon libérale pour inclure des réformes structurelles telles que le pouvoir décisionnel exécutoire.
- 4.9. **Parallèlement avec l'exercice du pouvoir décisionnel exécutoire, l'OSBI devrait disposer de la capacité de contraindre les parties à communiquer les renseignements se rapportant à une plainte lorsque lesdits renseignements doivent être examinés de façon à garantir l'équité et la justice naturelle.** Les réformes visant à faire de l'OSBI un service de médiation prescrit par la loi devraient permettre à l'OSBI de bénéficier de ces améliorations³⁴.

5. Frais, coûts et ressources

- 5.1. FAIR Canada n'est pas en mesure de formuler des commentaires sur la manière dont l'OSBI remplit ses obligations en vertu du protocole d'entente pour ce qui est de l'établissement des frais et de l'imputation des coûts compte tenu de l'absence d'information publique en la matière. Nous invitons l'OSBI à rendre cette information publique.
- 5.2. Le rapport annuel 2014 mentionne que l'OSBI tenterait d'augmenter sa réserve de fonctionnement afin d'atténuer l'incidence de l'augmentation imprévue du nombre de plaintes qui ne peut pas être gérée par les ressources humaines existantes. Cette réserve de fonctionnement a été « entièrement épuisée lorsque RBC s'est retirée de l'OSBI sans préavis en 2008, étant donné que le conseil d'administration du moment avait décidé de ne pas transférer la part du budget de RBC aux autres firmes participantes »³⁵. Le départ de RBC puis

³³ Document de réflexion, Annexe 1 : Mandat de l'évaluation indépendante, Partie B. Efficacité opérationnelle, paragraphes b) et e), page 8.

³⁴ *Australia's Key Practices for Industry-based Customer Dispute Resolution*, Benchmark 3 : Fairness, paragraphe 3.9, et la note 22, page 15.

³⁵ *Rapport annuel 2014*, page 84

celui de la Banque TD ont eu une incidence importante sur les revenus de l'OSBI et le niveau de ses effectifs. Si le gouvernement fédéral devait revenir sur cette question et si, une fois encore, l'OSBI était le seul service de médiation national pour le règlement des plaintes liées aux services bancaires, l'assise de l'OSBI serait renforcée.

- 5.3. Étant donné qu'environ 1 500 firmes participent à l'OSBI, FAIR Canada estime que le budget de l'OSBI est raisonnable et offre une juste valeur à l'ensemble des intervenants du point de vue des coûts. Les services de l'OSBI sont gratuits pour les consommateurs. En fait, les firmes ont été tenues de verser des indemnités dans seulement 33 % de l'ensemble des dossiers classés en 2014, versant en 2014 un montant total d'indemnités de 4 264 201 \$ visant 570 plaintes (par rapport à 4 884 012 \$ en 2013 pour 641 plaintes) avec un montant moyen d'indemnités de 16 921 \$ en 2014 (24 667 \$ en 2013). Ces frais ne sont pas importants pour les secteurs des investissements et des services bancaires. Compte tenu des sommes que devraient assumer ces secteurs pour traiter ces plaintes, les montants ci-dessus représentent une valeur considérable pour conclure les demandes; parallèlement, les indemnités sont conséquentes et tangibles pour les consommateurs (bien que les règlements d'un montant dérisoire remettent en question la suffisance des montants de règlement).

6. Coopération et partage d'information

- 6.1. Comme cela est indiqué dans le protocole d'entente, le président de l'OSBI « [...] informe les membres des ACVM désignés de toute question et échange avec eux toute information qui auraient [sic] vraisemblablement des implications réglementaires importantes, notamment les questions qui semblent toucher plusieurs clients d'une ou de plusieurs sociétés ».

FAIR Canada recommande que l'OSBI indique dans son rapport annuel le nombre d'enjeux systémiques potentiels qu'il a recensés au cours de l'année, qu'il s'agisse de plaintes liées à des valeurs mobilières ou à des services bancaires, et qu'il fournisse une description générique du type d'enjeux recensés. De même, les membres des ACVM pourraient publier un rapport concernant les mesures prises à l'égard des enjeux systémiques potentiels qui ont été portés à leur connaissance. Le rapport annuel 2014 du Comité mixte des organismes de réglementation sur l'OSBI indiquait que « [l]e CMOR est en train d'établir un protocole qui définit les cas systémiques potentiels et énonce une approche réglementaire pour les traiter lorsque l'OSBI les déclare³⁶. » Dans un souci de transparence et de responsabilité, le protocole et l'approche réglementaire devraient être rendus publics. Cela renforcera la confiance de l'ensemble des intervenants en leur montrant que l'OSBI et les organismes de réglementation veillent au règlement des enjeux systémiques et cela favorisera une plus grande responsabilité.

- 6.2. **FAIR Canada suggère que soit rendu public le rapport annuel fourni aux membres des ACVM concernant les activités de l'OSBI, notamment le nombre et les types de plaintes traités.**
- 6.3. **FAIR Canada recommande que les statistiques sur les plaintes de l'OSBI soient établies plus fréquemment, ultimement tous les trimestres, dans la mesure où l'OSBI présente une déclaration trimestrielle au Comité mixte des organismes de réglementation concernant les**

³⁶ Avis 31-340 du personnel des ACVM – Rapport annuel 2014 du comité mixte des organismes de réglementation sur l'OSBI, (2015) 38 OSCB 2551 et 2552, disponible en ligne à l'adresse : https://www.autorites-valeurs-mobilieres.ca/uploadedFiles/General/pdfs_fr/31-340_Avis_ACVM_OSBI%20Rapport%20Annuel%202014.pdf

données relatives aux plaintes³⁷.

Mandat du Comité mixte des organismes de réglementation de l'OSBI

- 6.4. Comme nous l'avons mentionné précédemment, **FAIR Canada estime que le mandat du Comité mixte des organismes de réglementation devrait inclure le soutien des principes d'indépendance, d'ouverture et de transparence dans le cadre du processus de règlement des différends.**
- 6.5. L'intégration de représentants des consommateurs au Comité mixte des organismes de réglementation, que ce soit par l'intermédiaire du Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs de l'OSBI, de la constitution d'un comité du Comité mixte des organismes de réglementation ou autrement serait un atout pour l'élaboration des politiques et devrait être étudiée.

7 Transparence et responsabilité

- 7.1. **FAIR Canada recommande qu'un exercice de référence soit effectué en vue de comparer le niveau de transparence des activités de l'OSBI par rapport à d'autres services de médiation.** Nous constatons que le niveau de transparence du Financial Ombudsman Service britannique est beaucoup plus élevé en matière de statistiques sur les plaintes et que celui-ci les publie tous les trimestres³⁸. Le Royaume-Uni publie également les décisions de l'ombudsman sous la forme d'une base de données consultable (pour les plaintes qui ont donné lieu à une décision de l'ombudsman et non pour celles qui ont été réglées avant ce stade). Nous recommandons qu'un exercice de référence soit effectué par rapport à d'autres pays importants.

Nous vous remercions de l'attention que vous accorderez aux commentaires et aux points de vue formulés dans la présente lettre. Nous acceptons que ce document soit rendu public, et nous serions heureux de discuter avec vous de cette question à votre convenance. N'hésitez pas à communiquer avec Neil Gross au 416-214-3408 (neil.gross@faircanada.ca) ou avec Marian Passmore au 416-214-3441 (marian.passmore@faircanada.ca).

Veuillez agréer l'expression de nos sentiments distingués.



Fondation canadienne pour l'avancement des droits des investisseurs

c.c. : L'honorable Charles Sousa
Ministre des Finances
Ministère des Finances de l'Ontario
7 Queens Park Crescent, 7^e étage
Toronto (Ontario) M7A 1Y7

³⁷ Voir l'Avis 31-340 du personnel des ACVM, à la ligne 2552.

³⁸ Voir les données sur les plaintes de la Financial Conduct Authority, disponible en ligne (en anglais seulement) à l'adresse : <http://www.fca.org.uk/consumers/complaints-and-compensation/complaints-data/>

Lettre envoyée par courriel à l'adresse : financecommunications.fin@ontario.ca

L'honorable Michael de Jong, c.r.
Ministre des Finances
Ministère des Finances de la Colombie-Britannique
C.P. 9048 Stn Prov Govt
Victoria (Colombie-Britannique) V8W 9E2
Lettre envoyée par courriel à l'adresse : FIN.minister@gov.bc.ca

L'honorable William Francis Morneau
Ministère des Finances du Canada
90 rue Elgin, 17^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0G5
Lettre envoyée par courriel à l'adresse : bill.morneau@canada.ca

Madame Sarah Bradley
Ombudsman et chef de la direction de l'OSBI
OSBI
401, rue Bay, bureau 1505
Toronto (Ontario) M5H 2Y4

Secrétariat des ACVM
Tour de la Bourse
800, Square Victoria
Bureau 2510
Montréal (Québec) H4Z 1J2
Lettre envoyée par courriel à l'adresse : csa-acvm-secretariat@acvm-csa.ca

Monsieur Louis Morisset
Président, Autorités canadiennes en valeurs mobilières
Président et chef de la direction de l'AMF
Autorité des marchés financiers
800, Square Victoria, 22^e étage
C.P. 246, Tour de la Bourse
Montréal (Québec) H4Z 1G3

Madame Maureen Jensen
Présidente et chef de la direction
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
20, rue Queen Ouest
22^e étage
Toronto (Ontario) M5H 3S8

Monsieur Tom Cotter
Président et chef de la direction par intérim
Alberta Securities Commission

Bureau 600 - 250, 5^e Rue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0R4

Madame Brenda Leong
Présidente et chef de la direction
British Columbia Securities Commission
C.P. 10142, Pacific Centre
701, rue West Georgia
Vancouver (Colombie-Britannique) V7Y 1L2