

FAIR

Canadian Foundation *for*
Advancement *of* Investor Rights
Fondation canadienne *pour* l'avancement
des droits *des* investisseurs

Le 5 mars 2018

Darshna Amin

Avocate principale aux politiques, Politique de réglementation des membres
Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières
121, rue King Ouest, bureau 2000
Toronto (ON) M5H 3T9

et

Réglementation des marchés
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Bureau 1903, C.P. 55
20, rue Queen Ouest
Toronto (Ontario) M5H 3S8

Lettre envoyée par courriel à l'adresse : damin@iiroc.ca et marketregulation@osc.gov.on.ca

OBJET : Avis de l'OCRCVM 18-0014 – Nouvelle publication du projet de Manuel de réglementation en langage simple des courtiers membres de l'OCRCVM

La présente lettre expose les commentaires de FAIR Canada en réponse à la consultation de l'OCRCVM au sujet des parties du Manuel de réglementation RLS qui subiront des changements importants après la dernière publication de projets de modifications, en mars 2017, comme l'indiquait l'Avis^o18-0014 de l'OCRCVM daté du 18^o janvier^o2018 (et qui, avec ses annexes, est ci-après appelé l'«^oAvis de l'OCRCVM^o»).

La Fondation canadienne pour l'avancement des droits des investisseurs (FAIR Canada) est un organisme national sans but lucratif engagé à privilégier les intérêts des investisseurs. 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. Pour de plus amples renseignements, consultez le site www.faircanada.ca.

1. Commentaires généraux

1.1. Le Projet RLS avait pour objectif de reformuler, reformater, rationaliser et réorganiser les Règles

des courtiers membres en langage simple de l'OCRCVM. L'Avis 16-0052 de l'OCRCVM mentionne les cinq avantages prévus de ce projet :

- (i) rendre les Règles des courtiers membres plus claires et plus compréhensibles;

- (ii) simplifier les Règles des courtiers membres en les centrant sur les exigences principales et en traitant des dispositions accessoires dans des notes d'orientation;
 - (iii) supprimer les dispositions désuètes, redondantes et inutiles;
 - (iv) réorganiser la présentation des règles selon un ordre plus logique;
 - (v) énoncer clairement l'objectif de chaque règle.
- 1.2. L'Avis 16-0052 indique également que certaines règles nécessitaient des révisions pour « qu'elles soient mises à jour et que la politique réglementaire en ressorte améliorée et, dans certains cas, pour les faire concorder avec les dispositions du Règlement 31-103 ».
- 1.3. Les débuts du projet remontent à 2010 environ, quand une première tranche de modifications proposées a été publiée, dans le cadre d'un appel à commentaires. Toutes les révisions à apporter au Manuel de réglementation RLS furent ensuite soumises à un autre appel à commentaires en mars 2016, puis en mars 2017 (avec les Règles consolidées de mise en application, d'examen et d'autorisation). Il a fallu beaucoup de temps pour que le Projet RLS atteigne ses objectifs.
- 1.4. On penserait qu'à cette étape si avancée il y aurait peu de nouvelles modifications importantes ou essentielles à apporter et qu'au besoin, elles pourraient être indiquées dans la section « Nature du projet de modification », pour que les parties prenantes en soient informées. Peu d'entre elles continuent de transmettre des commentaires sur le Manuel de réglementation RLS à ces dernières étapes; les modifications proposées en mars 2016 n'ont été commentées que par six parties prenantes, dont aucune ne présentait le point de vue des particuliers investisseurs.¹ L'Avis de l'OCRCVM ne mentionne pas le nombre de parties prenantes ayant présenté des commentaires à la suite de la publication de l'Avis 17-0054 de l'organisme, publié en mars 2017.
- 1.5. FAIR Canada a remarqué que l'Avis de l'OCRCVM contient notamment des propositions de modifications à réaliser dans le cadre du Projet RLS, à savoir :
- (i) Projet de modification transformant une discussion sur la convenance du compte pour le client, dont on traite dans l'Avis publié en 2012 sous le titre *Connaissance du client et convenance au client – Orientation en une règle du Manuel de réglementation RLS* (ce projet était mentionné dans l'Avis 17-0054 de l'OCRCVM de mars 2017, mais FAIR Canada ne l'avait pas repéré) (projet de modification à l'article 3211 des RLS);
 - (ii) Projets de modifications s'appliquant uniquement aux comptes pour exécution d'ordres sans conseils, qui auront pour effet :
 - (a) d'obliger les firmes qui exécutent des ordres sans conseil à déterminer si un compte en ligne convient à leur client, mais non pas à établir si « la gamme des produits et les types de comptes » auxquels la personne a accès dans le compte pour exécution

¹ Se porter à OCRCVM, « Commentaires reçus en réponse à l'Avis sur les règles 16-0052 – Avis sur les règles – Appel à commentaires – Règles des courtiers membres – Nouvelle publication du projet de Manuel de réglementation en langage simple des courtiers membres de l'OCRCVM », accessible à l'adresse : <http://www.ocrcvm.ca/Documents/2017/2ab347d9-acf6-4ed7-b154-e33cf1fd9e81_fr.pdf>.

d'ordres sans conseils lui conviennent (projet de modification 3211(2));

- (b) de décharger les firmes offrant des comptes pour exécution d'ordres sans conseils de leur responsabilité d'établir que les produits ou les types de compte offerts par un courtier membre, dans le cadre d'un tel compte, conviennent au client (article°3241(2)(i)(c) du Manuel de réglementation RLS). Ces projets de modifications à la règle visant les services relevant des comptes pour exécution d'ordres sans conseils ne sont pas mentionnés dans la section «°Nature du projet de modification°» de l'Avis de l'OCRCVM.

1.6. FAIR Canada a également remarqué qu'à première vue, le libellé des projets de modifications des articles°3211 et 3241 n'est pas clair et, en conséquence, n'est pas rédigé conformément aux objectifs du Projet RLS.

1.7. Nous avons aussi noté que l'Avis de l'OCRCVM ne contient aucun projet de modification aux passages traitant des plaintes de clients dans le Manuel de réglementation RLS, même si l'un des objectifs annoncés du Projet RLS était d'harmoniser les règles avec la NC°31-103.

2. Commentaires sur les projets de modification du Manuel de réglementation RLS, relativement à la convenance du compte et aux firmes offrant des comptes pour exécution d'ordres sans conseils (aussi appelées des «°courtiers à escompte°»)

2.1. **FAIR Canada recommande que toute modification proposée concernant les firmes d'exécution d'ordres sans conseils, y compris la portée et le contenu d'une exigence relative à la pertinence des comptes, soit reportée jusqu'à ce que les modifications éventuelles découlant de la consultation°81-408 des ACVM et de la Stratégie visant les aînés de la CVMO soient connues.**

Quand ces consultations seront terminées, le temps sera venu de faire un appel aux commentaires du public sur tout changement à apporter au Manuel de réglementation RLS au sujet de ces firmes et aux avis d'orientation de l'OCRCVM relativement à l'exécution d'ordres sans conseils. Par conséquent, les modifications des règles d'orientation de l'OCRCVM concernant ce type d'ordre, qui ont fait l'objet d'un appel à commentaires en 2016, ne devraient pas être appliquées maintenant; il vaudrait mieux faire un nouvel appel ultérieurement, en les réunissant aux modifications proposées à l'égard des firmes elles-mêmes, dont fait mention l'avis dont nous traitons en ce moment.

2.2. FAIR Canada rappelle à l'OCRCVM que le paiement d'une commission de suivi est justifié par le fait qu'en théorie, l'intermédiaire fournit des conseils continus aux clients en matière de placements. Lorsque les investisseurs achètent des fonds intégrant des commissions de suivi par l'intermédiaire d'une plateforme d'exécution d'ordres sans conseils, nous n'arrivons pas à voir le bien-fondé d'une commission de suivi étant donné qu'aucune recommandation ni aucun conseil n'a été fourni ou n'a pu être fourni. De nombreux investisseurs qui achètent ces fonds par l'intermédiaire de ces plateformes ne sont pas au courant qu'une commission de suivi aura des répercussions négatives sur leur taux de rendement. Ainsi, ces investisseurs ne savent pas qu'ils doivent éviter ces fonds qui intègrent des commissions et ils sont susceptibles de les acheter.

- 2.3. FAIR Canada appelle à l'élimination immédiate des commissions intégrées sur les produits de placement vendus à courtage réduit, étant donné que les Règles des courtiers membres de l'OCRCVM n'autorisent pas les maisons qui les vendent à fournir des recommandations. FAIR Canada recommande que toutes les sociétés proposant un fonds commun de placement particulier soient obligées de proposer la version de catégorie « F » du fonds auprès de courtiers exécutants. FAIR Canada est stupéfaite que les ACVM n'aient pas encore imposé cette exigence.
- 2.4. FAIR Canada demande aux ACVM et à l'OCRCVM d'interdire immédiatement à ces plateformes de vendre des produits intégrant des commissions de suivi, étant donné qu'il n'existe aucune raison légitime d'imposer ces commissions.
- 2.5. Même l'Institut des fonds d'investissement du Canada, qui représente le secteur des fonds communs de placement, a réclamé en 2017 que les organismes de réglementation veillent à ce que les parts de tels fonds comportant des honoraires de services-conseils intégrés ne soient vendues que par des intermédiaires autorisés à en assurer la prestation. Selon M. Paul Bourque, c.r., président du conseil et chef de l'exploitation de l'IFIC, «°les investisseurs qui achètent des parts de fonds directement, par exemple par l'entremise d'un courtier à escompte, devraient être assurés qu'ils ne paient pas de frais excédentaires par inadvertance en sélectionnant une série qui comprend des frais pour des services non offerts par cette plateforme.°»²
- 2.6. Ce problème exige des mesures immédiates, car on estime que, sur les 30 milliards de dollars investis en parts de fonds communs de placement, 25 milliards vont à des séries de parts assujetties en totalité aux commissions de suivi³.
- 2.7. **Les projets actuels de modification du Manuel de réglementation RLS tentent peut-être de décharger les firmes exécutant des ordres sans conseils de toute responsabilité de protection des investisseurs achetant ou détenant des produits, y compris des parts de catégorie A de fonds communs de placement, puisqu'ils n'exigent pas que ces firmes établissent si «°la gamme des produits et les types de comptes°» auxquels la personne a accès dans le compte pour exécution d'ordres sans conseils lui conviennent (projet de modification de l'article°3211(2) du Manuel). FAIR Canada s'oppose à l'adoption d'une telle disposition.**
- 2.8. **Par ailleurs, que ce soit par inadvertance ou non, l'une des conséquences des modifications proposées, en ce qui a trait aux firmes offrant l'exécution des ordres sans conseils, pourrait être de décharger ces firmes de toute responsabilité en ce qui concerne le repérage d'opérations inhabituelles dans un tel compte pouvant éventuellement découler de l'exploitation financière d'un aîné, d'une influence induite sur celui-ci ou d'une diminution de ses capacités cognitives.**

² Voir le communiqué de l'Institut des fonds d'investissement du Canada intitulé «° limiter la vente des fonds communs de série A aux réseaux de distribution où les conseils sont permis – IFIC°», accessible à l'adresse : <<https://www.ific.ca/fr/news/limit-series-a-sales-to-channels-that-permit-advice-ific/>>.

³ Document de consultation°81-408 des ACVM : *Consultation sur l'option d'abandonner les commissions intégrées*, page 45, accessible à l'adresse : <http://www.osc.gov.on.ca/documents/en/Securities-Category8/sn_20170110_81-408_consultation-discontinuing-embedded-commissions.pdf>.

2.9. Les firmes qui exécutent des ordres sans conseils ont recours à la technologie et peuvent repérer des activités inhabituelles dans un compte utilisé à cette fin; grâce aux protocoles appropriés, elles peuvent établir si cette situation est imputable à une exploitation financière, à une influence indue ou à une diminution des capacités cognitives et prendre les mesures nécessaires. Ces firmes ne rencontrent pas personnellement leurs clients, ce qui n'est pas toujours le cas de leurs sociétés affiliées; il existe aussi des mesures à prendre pour protéger les personnes vulnérables.

2.10. Il est possible, par exemple, qu'une société exécutant des ordres sans conseils soit alertée si elle constate des opérations sur options, des opérations à découvert sur FCB ou des transactions hautement spéculatives dans le portefeuille d'un investisseur prudent, qui a tendance à conserver ses avoirs et dont le portefeuille est composé de parts de FCB ou de fonds communs de placement ordinaires, dans une proportion de 40 % contre 60 % ou de 30 % contre 70 %. Il ne serait pas dans l'intérêt d'une bonne protection de l'investisseur qu'il n'y ait pas d'obligation de signaler de tels cas et de ne pas «déterminer si la gamme des produits et les types de comptes auxquels le client potentiel aura accès lui conviennent». Il faut en arriver à un équilibre entre le pouvoir qu'ont les adultes plus âgés de prendre de mauvaises décisions et la nécessité de prendre des mesures possibles et réalistes pour lutter contre l'exploitation financière des aînés et l'influence indue qu'ils peuvent subir, ainsi que pour compenser la diminution de leurs capacités cognitives.

2.11. C'est pourquoi FAIR Canada s'oppose aux modifications proposées au Manuel de réglementation RLS en ce qui a trait aux obligations des firmes exécutant des ordres sans conseils. Nous croyons qu'elles ne doivent pas être adoptées pour l'instant.

3. Commentaires sur le Manuel de réglementation RLS et les plaintes provenant de particuliers investisseurs

3.1. FAIR Canada et le Centre pour la défense de l'intérêt public ont récemment porté à l'attention du Comité mixte des organismes de réglementation de l'OSBI, dans une lettre datée du 11 octobre 2017, l'utilisation de l'expression «ombudsman interne» par des firmes de courtage inscrites, ainsi que la non-conformité de la règle 2500B (et de l'article 3726 du Manuel) de l'OCRCVM aux dispositions des paragraphes 13.6(3) et (4) de la NC 31-103.

3.2. Les ACVM, l'OCRCVM et l'ACFM ont conjointement, par l'intermédiaire respectif de l'Avis 31-351 du personnel des ACVM, l'Avis 17-0229 de l'OCRCVM et le Bulletin #0736-M, publiés sous le titre «Conformité aux obligations relatives à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement» (l'«Avis conjoint»), souligné leurs inquiétudes au sujet du système de traitement des plaintes de certaines firmes inscrites et de l'utilisation d'un ombudsman interne qui peut entraîner une certaine confusion – l'ombudsman, par exemple, n'est pas un recours «équivalent» par rapport à l'OSBI – ou encore une tentative d'assimilation à l'OSBI. **FAIR Canada recommande que le projet de modification du Manuel de réglementation RLS, en matière de plaintes, soit remis à l'étude et harmonisé avec les dispositions de l'Avis du personnel et de la NC 31-103.**

3.3. De plus, dans l'intérêt de la protection des investisseurs et pour promouvoir l'équité et l'efficacité de la réponse aux plaintes, FAIR Canada recommande que l'OCRCVM (et l'ACFM) réexaminent leurs règles visant les plaintes des clients et tiennent des consultations publiques à ce sujet. On devrait, lors de cet examen :

- (i) veiller à ce que les politiques et les méthodes des firmes soient conformes à la NC°31-103, de sorte qu'elles répondent aux plaintes «°d'une manière qu'un investisseur raisonnable jugerait équitable et efficace°», plutôt qu'en adoptant «°une démarche équilibrée dans le traitement des plaintes qui tient compte avec objectivité des intérêts du plaignant, du courtier membre, y compris les employés et les Personnes autorisées concernés ou d'autres parties concernées.°» (article 3723(2)(vi) du Manuel de réglementation RLS);
- (ii) déterminer s'il est dans l'intérêt de la protection des investisseurs d'interdire aux firmes d'utiliser l'expression «°ombudsman interne°» et s'il serait préférable que tous les processus de traitement interne des plaintes, y compris ceux où l'on a recours à un ombudsman interne, soient menés à leur terme sous 90 jours;
- (iii) vérifier si le libellé des articles du Manuel de réglementation RLS traitant des plaintes doit être modifié pour s'assurer que les investisseurs soient informés de la présence de deux brochures publiées par l'OCRCVM (plutôt que d'une seulement), car le projet de modification du Manuel de réglementation RLS indique par erreur «°un exemplaire du dépliant sur le traitement des plaintes, approuvé par l'OCRCVM°»;
- (iv) déterminer s'il est dans l'intérêt de la protection des investisseurs et de la transparence de répartir la brochure de l'OCRCVM en deux documents, l'un intitulé «° Dépôt d'une plainte : Guide de l'investisseur Partie 1 de 2°» et l'autre «° Comment puis-je récupérer mon argent? Guide de l'investisseur Partie 2 de 2°»;
- (v) faire une vérification empirique des brochures de l'OCRCVM pour déterminer si les particuliers investisseurs utilisent l'information qu'elles contiennent, comme prévu, ou si l'on pourrait y apporter des changements et, ce qui est au moins aussi important, s'il faudrait consulter des personnes qui ont une connaissance pertinente des croyances, de l'expérience et des besoins des consommateurs en ce qui concerne le suivi des plaintes et la communication de préoccupations (par exemple les défenseurs du consommateur, l'OSBI et la Clinique de protection des investisseurs fondée par la Osgoode Hall Law School et FAIR Canada). Les changements possibles sont notamment les suivants :
 - a. intégrer la deuxième brochure dans la première;

- b. transformer les pages 8 et 9 de la brochure «*°Dépôt d'une plainte : Guide de l'investisseur°*» en pages 1 et 2 de cette brochure;
 - c. indiquer clairement au début de la brochure que toute personne désirant récupérer des montants doit d'abord faire une plainte écrite auprès de la firme; par contre, si elle désire informer l'organisme de réglementation pour que ce dernier puisse déterminer si la plainte mérite une enquête ou une mesure d'exécution, elle doit en donner avis à l'OCRCVM (et non pas déposer la plainte auprès de celui-ci);
 - d. inclure un graphique d'acheminement ou tout autre diagramme, si cela est utile;
- (vi) déterminer si des rapports portant sur les plaintes d'investisseurs, conformément aux exigences de l'article 3703 du Manuel de réglementation RLS (voir les annexes de l'Avis de mars 2017), sont suffisants pour assurer une protection appropriée des investisseurs, la transparence et l'imputabilité générale du système, notamment par l'obligation imposée aux courtiers membres de signaler à l'OCRCVM les cas où un client accepte volontairement de recourir au processus de l'ombudsman interne et de faire rapport du nombre de fois où ce processus a permis de régler le problème à la satisfaction du client. Il faudrait aussi déterminer si la confiance en nos marchés financiers et la protection des investisseurs s'accroîtraient lorsqu'on exigera le signalement des plaintes verbales à l'OCRCVM en plus de l'obligation de les traiter et de s'assurer que le système de suivi et de signalement des plaintes est fonctionnel, transparent et promoteur de l'imputabilité pour toutes les parties prenantes.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de formuler, par la présente, nos commentaires et nos points de vue. Nous acceptons que ce document soit rendu public, et nous serions heureux d'en discuter avec vous à votre convenance. N'hésitez pas à communiquer avec Frank Allen au [647 256-6693](tel:647-256-6693)/frank.allen@faircanada.ca, Marian Passmore au [647 256-6691](tel:647-256-6691)/marian.passmore@faircanada.ca.

Veillez agréer l'expression de nos sentiments distingués.



Fondation canadienne pour l'avancement des droits des investisseurs