

23 janvier 2025

Bureau de l'avocate générale
Organisme canadien de réglementation des investissements (OCRI)
40 rue Temperance, bureau 2600
Toronto (Ontario) M5H 0B4
GCOcomments@ciro.ca

Objet : Proposition visant à moderniser le programme d'arbitrage de l'OCRI

FAIR Canada a le plaisir de faire part de ses commentaires en réponse à la consultation susmentionnée.

FAIR Canada est un organisme national, indépendant et sans but lucratif reconnu pour ses commentaires indépendants et réfléchis sur les questions de politique publique. Nous nous consacrons à promouvoir les droits des investisseurs et des consommateurs financiers au Canada par l'entremise de :

- Soumissions de politiques informées aux gouvernements et aux organismes de réglementation
- Recherche pertinente axée sur les investisseurs particuliers
- Sensibilisation, collaboration et éducation du public
- Identification proactive des problèmes émergents¹.

A. Commentaires généraux

Nous apprécions l'occasion d'apporter de nouveaux commentaires sur le programme d'arbitrage de l'OCRI (le Programme). FAIR Canada appuie le Programme, qui offre aux investisseurs particuliers un mécanisme important pour la résolution des différends en matière d'investissement.

La présente lettre complète notre présentation de mars 2023 à l'OCRI² sur sa consultation de 2022 sur le Programme³. La consultation actuelle s'appuie sur la consultation de 2022 et pose des questions précises. Ci-dessous, nous commentons certains aspects de la consultation.

B. Étendre le programme aux clients des courtiers en fonds communs de placement

¹ Visitez le site <https://faircanada.ca/fr/> pour en savoir plus.

² [Lettre de commentaires](#) de FAIR Canada - examen du programme d'arbitrage du Nouvel OAR, 6 mars 2023 (en anglais seulement).

³ OCRI, [examen du Programme d'arbitrage de l'OCRCVM](#), 6 décembre 2022.

Nous appuyons la mise à disposition du Programme aux clients de tous les courtiers OCRI (courtiers en valeurs mobilières, courtiers en fonds communs de placement et sociétés à double inscription).

L'extension du programme permettrait de :

- Donner aux clients de tous les types de courtiers OCRI un accès uniforme aux mécanismes de règlement des différends, qui sont conformes aux principes d'équité et d'égalité de traitement,
- Donner aux investisseurs qui ne peuvent pas actuellement utiliser le Programme, un mécanisme supplémentaire de traitement des plaintes qui constitue une solution de rechange aux litiges, améliorant l'accès à la justice,
- Aider les courtiers en fonds communs de placement et les sociétés à double inscription à résoudre plus efficacement les plaintes en offrant une solution de rechange aux litiges aux investisseurs insatisfaits de la réponse de la société, et
- Démontrer l'engagement de l'OCRI à protéger les investisseurs quel que soit le courtier membre concerné, à donner des chances égales à tous et à renforcer la confiance du public dans le système de réglementation.

C. Disponibilité du Programme

a. Limite d'attribution inférieure

FAIR Canada s'oppose à ce que l'accès au Programme soit limité aux réclamations dépassant le maximum d'indemnisation de l'OSBI (350 000 \$). À notre connaissance, il n'existe aucun problème avec l'approche actuelle fondée sur le choix, et nous ne voyons aucune raison impérieuse d'introduire ce changement substantiel dans le cadre du traitement des plaintes à l'heure actuelle.

Nous croyons fermement en la préservation du choix des investisseurs : les investisseurs devraient être libres de choisir le mécanisme de règlement des différends à utiliser et d'accéder au Programme, quel que soit le montant en cause. Notre position est conforme à l'opinion de longue date de l'association nord-américaine des autorités en valeurs mobilières (*North American Securities Administrators Association*) selon laquelle les investisseurs devraient pouvoir accéder au forum de leur choix pour régler leurs différends en matière d'investissement⁴.

À l'heure actuelle, les investisseurs ont plusieurs options pour déposer leurs plaintes, y compris l'ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI), une poursuite en justice, ou un arbitrage dans le cadre du Programme⁵. Ces options diffèrent à bien des égards, notamment en ce qui concerne le temps et les coûts, les règles et les outils de procédure, ainsi que le degré de formalité et de confidentialité. Les investisseurs devraient être libres de choisir l'option qui correspond le mieux à leurs

⁴ Déclaration écrite de Stephen Brey, [Examen de l'utilisation des clauses d'arbitrage obligatoire par les conseillers en investissement inscrits](#), 10 décembre 2024, p. 1 (en anglais seulement).

⁵ Les investisseurs peuvent également utiliser d'autres mécanismes de règlement des différends en dehors du Programme. Les investisseurs établis au Québec ont aussi l'option de déposer leur plainte auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

besoins, préférences et situation unique. Seul l'investisseur particulier peut prendre cette décision, et le régime réglementaire ne devrait pas restreindre ses choix. Cela pourrait miner la confiance des investisseurs dans le cadre de règlement des différends et avoir des conséquences non voulues et potentiellement néfastes pour certains investisseurs.

Le maintien du choix est essentiel parce que les décisions prises dans le cadre du Programme sont contraignantes, alors que les recommandations de l'OSBI ne le sont pas. Si une entreprise ne tient pas compte de la décision de l'OSBI, l'investisseur ne peut pas faire grand-chose d'autre que d'accepter une offre de règlement très basse. Un investisseur ayant une réclamation légitime de 250 000 \$, par exemple, peut vouloir une décision exécutoire et décider que l'arbitrage est sa voie privilégiée. D'après les données historiques, nous savons qu'il s'agit d'une considération sérieuse parce que les offres très basses sont plus courantes quand les montants sont plus élevés : 57 % des cas d'offres très basses concernent des montants supérieurs à 50 000 \$⁶. Dans certains cas, l'entreprise peut carrément refuser de payer. Par exemple, en 2016, une firme s'est tout simplement désistée du processus après que l'OSBI ait recommandé d'indemniser le client de près de 130 000 \$, laissant ainsi l'investisseur sans aucune indemnisation⁷. Compte tenu de ces éléments de preuve, nous ne voyons aucune bonne raison, fondée sur des principes, pour laquelle l'OCRI devrait refuser aux investisseurs l'accès au Programme et les forcer à utiliser le processus non contraignant de l'OSBI ou à poursuivre des litiges coûteux.

Bien sûr, nous serions ouverts à ce que l'OCRI réexamine cette question une fois que les recommandations de l'OSBI deviendront contraignantes. D'ici là, il ne devrait y avoir aucune restriction monétaire sur l'utilisation du Programme.

b. Limite supérieure d'attribution

La consultation sollicite des commentaires sur la hausse de la limite d'attribution à 1 000 000 \$ et sur la possibilité pour les parties d'utiliser le Programme sur consentement pour les réclamations supérieures à ce montant. FAIR Canada convient que la limite devrait être augmentée.

L'une des raisons pour lesquelles le Programme a été établi était de fournir une solution de rechange moins coûteuse et plus rapide que les tribunaux. Pour encourager un plus grand nombre d'investisseurs à l'utiliser, le Programme doit être une meilleure option que les litiges civils. Parce que les litiges peuvent être très coûteux, les réclamations au-delà de la limite actuelle de 500 000 \$ ne valent peut-être pas la peine d'être poursuivies en justice. Pour que le programme soit une option viable pour ces demandes, l'OCRI doit augmenter la limite d'attribution.

Nous appuierions une limite supérieure à 1 million de dollars. Comme nous l'avons indiqué dans notre précédente lettre de commentaires adressée à l'OCRI, nous croyons qu'une limite de 5 millions de dollars serait plus appropriée. Une limite plus élevée favoriserait une meilleure harmonisation avec un programme d'arbitrage similaire utilisé par l'homologue américain de l'OCRI, la Financial Industry Regulatory Authority (FINRA). En vertu du programme d'arbitrage exécutoire de la FINRA (qui ne comprend pas de processus d'appel sauf dans des circonstances très étroites)⁸, il n'y a pas de limite

⁶ Avis du personnel des ACVM 31-365 - [rapport annuel du Comité mixte des organismes de réglementation de l'OSBI pour 2023](#), 11 juillet 2024, p. 4 (en anglais seulement).

⁷ OSBI - Refus des firmes, [Sentinel Financial Management refuse de verser une indemnisation à un investisseur](#), 9 août 2016.

⁸ La FINRA n'a pas de procédure d'appel mais peut entendre un appel pour certains motifs comme la corruption évidente des

d'adjudication. En fait, la FINRA est connue pour accorder des bourses de plusieurs millions de dollars. Par exemple, dans un cas en 2022, la somme a dépassé 18 millions de dollars⁹. Dans un cas plus récent, la FINRA a accordé aux demandeurs plus de 14 millions de dollars¹⁰. Par conséquent, nous comprenons que ceci est devenu le mécanisme privilégié *de facto* pour les courtiers américains de régler les plaintes des clients.

D. Réclamations ne relevant pas du mandat de l'OSBI et réclamations retirées

La consultation demande si le Programme devrait demeurer accessible 1) pour les demandes qui ne relèvent pas du mandat/des critères d'admissibilité de l'OSBI et 2) lorsque les investisseurs ont tenté de régler leur différend par l'entremise de l'OSBI mais se sont retirés du processus de l'OSBI ou l'ont abandonné. Nous appuyons la mise à disposition du Programme aux investisseurs dans ces deux cas.

Conformément à nos commentaires ci-dessus, le Programme devrait être accessible pour les plaintes contre un membre de l'OCRI, peu importe si cela relève du mandat ou des critères d'admissibilité de l'OSBI. Sans accès au Programme, les investisseurs dans ces circonstances seraient probablement obligés de recourir à des litiges coûteux et longs ou de renoncer à leurs réclamations.

La consultation exprime une inquiétude car en permettant aux investisseurs qui ont abandonné ou se sont retirés du processus de réclamations de l'OSBI d'utiliser le Programme, ceci pourrait leur permettre de contourner l'OSBI en commençant puis en abandonnant délibérément une réclamation. Nous remettons en question la notion de « contourner » l'OSBI. Les investisseurs ont le choix quant à l'organisme où ils déposent leurs plaintes. Cela comprend la possibilité de se retirer du processus de l'OSBI ou de l'abandonner. Ils ne sont pas tenus d'utiliser l'OSBI, et il devrait incomber à l'investisseur particulier de décider de quel forum utiliser. Cela est particulièrement vrai compte tenu du fait que les recommandations de l'OSBI ne sont pas encore contraignantes.

De plus, il n'est pas clair pour nous en quoi les investisseurs « mineraient le rôle prévu pour l'OSBI en tant que principal mécanisme de règlement des différends » pour les réclamations de moins de 350 000 \$. Le système de traitement des plaintes a toujours été basé sur le choix. Le simple fait que l'OSBI soit la façon privilégiée *de facto* de régler les plaintes – puisqu'elle est gratuite, informelle, efficace et impartiale – ne signifie pas qu'elle était censée être la seule option pour les réclamations de moins de 350 000 \$. Bien qu'il puisse relever de la prérogative de l'OCRI de limiter l'accès à son Programme, la raison fournie est fondée sur une fausse prémisse.

De plus, l'OSBI et le Programme coexistent depuis des décennies, et rien ne prouve que le Programme délogera l'OSBI de sa place dans le cadre de règlement des différends. Des années de données montrent que moins d'une poignée de dossiers d'arbitrage sont ouverts chaque année¹¹ alors que l'OSBI ouvre des

arbitres ou si les arbitres n'ont pas tenu compte d'une loi clairement définie. Voir FINRA [Decision & Award](#) (en anglais seulement).

⁹ FINRA, dans l'affaire de l'arbitrage entre Stephens Inc. c. Benjamin F. Edwards & Company, Inc., Benjamin F. Edwards, IV, Brian Todd Erwin, Timothy Garry Fitzgerald, Jeffrey Lynn Green et Malcolm Andy Peeler, [numéro du dossier : 17-02378](#), 21 janvier 2022 (en anglais seulement).

¹⁰ FINRA, dans l'affaire de l'arbitrage entre Louis R. Deluca, Elizabeth Deluca et UBS, Inc c. s. Stifel, Nicolaus & Co., Inc, [numéro du dossier : 23-01288](#), 3 octobre 2024 (en anglais seulement).

¹¹ [Statistiques sur l'arbitrage - OCRI](#).

centaines de dossiers par an¹². Par conséquent, nous ne croyons pas que le fait de permettre l'accès au Programme pour les réclamations qui ne relèvent pas du mandat de l'OSBI et les réclamations qui ont été retirées, ne supprime le rôle important de l'OSBI dans les mécanismes de traitement des plaintes. Ceci ne s'est pas produit jusqu'ici, et nous n'avons aucune preuve suggérant que ce sera le cas à l'avenir.

Au mieux, nous soupçonnons qu'un petit sous-ensemble de cas – ceux qui présentent des complexités spécifiques ou une insatisfaction à l'égard de l'OSBI – passeraient de l'OSBI à l'arbitrage. Le fait de permettre l'utilisation du Programme dans ces scénarios complète, plutôt que de miner, le rôle de l'OSBI en offrant une solution de rechange nécessaire aux différends pour lesquels l'OSBI n'est pas le mieux placé pour résoudre.

E. Délai de prescription

FAIR Canada appuie l'augmentation du délai de prescription de deux à six ans. Le délai de prescription de deux ans est à la limite inférieure de la pratique courante. Plusieurs autres organismes de traitement des plaintes ont des délais de prescription plus longs. Par exemple, l'OSBI et la FINRA ont un délai de prescription de six ans. L'Australian Financial Complaints Authority, le Financial Ombudsman Service du Royaume-Uni et l'Irish Financial services and pension Ombudsman ont également un délai de prescription de six ans, sous réserve de certaines exceptions étroites. L'harmonisation contribuerait à créer un cadre plus uniforme et prévisible du règlement des différends pour les investisseurs et les entreprises.

L'harmonisation de la période de prescription du Programme offrirait également de nombreux autres avantages. Premièrement, il offrirait une protection cruciale aux investisseurs vulnérables, y compris les clients qui ont des capacités mentales réduites, les personnes qui ont des compétences linguistiques limitées et les personnes qui ont une faible littératie financière. Ces groupes peuvent mettre plus de temps à reconnaître les problèmes financiers ou à se sentir suffisamment confiants pour se plaindre.

Deuxièmement, les questions financières peuvent être complexes et prendre du temps à se manifester ou à être pleinement découvertes par les investisseurs. Le délai de prescription permettrait la découverte progressive d'investissements inappropriés et la découverte de comportements répréhensibles à long terme. C'est, en partie, la raison pour laquelle certaines lois provinciales sur les valeurs mobilières prévoient un délai de prescription de six ans pour les procédures d'exécution¹³.

Troisièmement, bien que plus long que certains délais de prescription légaux, il permet d'équilibrer le fait de donner aux investisseurs suffisamment de temps pour déposer des plaintes et aux courtiers membres de recevoir une décision définitive dans un laps de temps raisonnable. Cet équilibre aide à maintenir l'intégrité et l'efficacité du processus de règlement des différends tout en protégeant les droits des consommateurs. Un délai de prescription plus court pourrait empêcher que des plaintes légitimes soient entendues, ce qui empêcherait effectivement les consommateurs d'avoir accès à cet important mécanisme de règlement des différends.

¹² L'OSBI a ouvert 662 dossiers en 2023 et 465 dossiers en 2022. Voir [le rapport annuel 2023 de l'OSBI](#), p. 40.

¹³ Voir, par exemple, l'article 129,1 de la [Loi sur les valeurs mobilières](#) de l'Ontario, L.R.O. 1990, chap. S.5.

Enfin, compte tenu de l'obligation générale pour les courtiers membres de conserver les dossiers pendant au moins sept ans¹⁴ et de l'exigence spécifique de conserver des copies des dossiers de plaintes des clients pendant sept ans¹⁵, nous ne voyons aucune raison de maintenir le délai de prescription plus restrictif de deux ans.

F. Coûts du programme

La consultation demande si (1) le financement de coûts raisonnables de gestion de cas et de médiation à partir du fonds de fonctionnement de l'OCRI, (2) l'établissement de tarifs raisonnables pour les arbitres et l'offre d'honoraires fixes d'arbitrage, et (3) le renvoi des plaideurs qui se représentent eux-mêmes à une aide juridique pro bono, permettrait de régler la question des coûts du Programme et de promouvoir un meilleur accès à la justice. FAIR Canada est d'accord avec ces propositions et est convaincue qu'elles contribueraient à réduire les coûts du Programme et à améliorer l'accès à la justice.

Nous appuyons l'utilisation du fonds de fonctionnement de l'OCRI pour couvrir les coûts raisonnables de gestion des cas et de médiation et la conduite d'un projet pilote visant à évaluer l'efficacité et le montant du financement de ces processus. L'utilisation du fonds d'exploitation à ces fins montrerait que le règlement des différends avec les investisseurs est l'une des principales caractéristiques opérationnelles de l'OCRI, conformément à son mandat de protection des investisseurs.

G. L'exigence de 90 jours

Nous comprenons que l'OCRI a l'intention de revoir le délai de 90 jours avant recours au Programme, dans le cadre d'un projet de politique distinct. Nous appuyons fortement la réduction du délai de 90 jours afin de refléter les développements au Canada et de s'aligner sur les meilleures pratiques sur le plan international.

Les banques canadiennes ont maintenant 56 jours pour tenter de régler les plaintes de leurs clients. À compter du 1^{er} juillet 2025, les entreprises exerçant leurs activités au Québec disposeront de 60 jours pour régler les plaintes avant que le client puisse les transmettre à l'OSBI, à l'Autorité des marchés financiers, au Programme ou à un tribunal.

Plusieurs pairs internationaux du Canada imposent des délais de moins de 90 jours. Par exemple, au Royaume-Uni, les entreprises réglementées par la Financial Conduct Authority disposent généralement de 56 jours pour résoudre une plainte¹⁶. En Australie, le délai est encore plus court : les sociétés financières réglementées par la Securities & Investments Commission australienne disposent généralement de 30 jours¹⁷.

Nous serons heureux de vous faire part de nos commentaires dans le cadre de la consultation de l'OCRI sur les délais avant utilisation du Programme.

¹⁴ [Règles visant les courtiers en placement et règles partiellement consolidées](#) par. 3803(1), 31 décembre 2024.

¹⁵ Ibid., par. 3786(2).

¹⁶ [Manuel de la Financial Conduct Authority](#), art. DISP 1.6.2 (en anglais seulement).

¹⁷ Australian Securities & Investments Commission, [Guide réglementaire 271 – Résolution interne des plaintes](#), section RG 271.56, septembre 2021 (en anglais seulement).

Nous vous remercions d'avoir pris en considération nos commentaires sur cette question importante. Nous serons heureux de participer à toute autre opportunité de faire progresser les efforts qui visent à améliorer les résultats pour les investisseurs. Nous avons l'intention d'afficher notre soumission sur le site Web de FAIR Canada et n'avons aucune objection à ce que l'OCRI l'affiche sur son site Web. Nous serons heureux de discuter de notre soumission avec vous. Veuillez communiquer avec Jean-Paul Bureaud, directeur général, à l'adresse : jp.bureaud@faircanada.ca ou Tasmin Waley, conseillère en matière de politique, à l'adresse : tasmin.waley@faircanada.ca.

Cordialement,



Jean-Paul Bureaud

Président, chef de la direction et directeur général

FAIR Canada | Fondation canadienne pour l'avancement des droits des investisseurs