

28 février 2024

Envoyé par courriel à : mtassie@bcsc.bc.ca, comments@osc.gov.on.ca,
consultation-en-cours@lautorite.gc.ca

Meg Tassie
Conseiller principal, Services juridiques,
Réglementation des marchés financiers
British Columbia Securities Commission
1200 - 701 West Georgia Street
P.O. Box 10142, Pacific Centre
Vancouver, British Columbia V7Y 1L2

Me Philippe Lebel
Secrétaire corporatif et directeur général, Affaires
juridiques
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, tour Cominar
2 640, boulevard Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1

Le secrétaire
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
20 Queen Street West,
22nd Floor, Box 55
Toronto (Ontario) M5H 3S8

Objet : Avis et demande de commentaires des ACVM – Exigences des firmes inscrites relatives à un service indépendant de règlement des différends

L'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) est heureux de présenter ses commentaires aux Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM) sur l'*Avis et demande de commentaires des ACVM – Exigences des firmes inscrites relatives à un service indépendant de règlement des différends* (le « **Document de consultation** »), qui sollicite les commentaires du public sur un cadre réglementaire proposé en vertu duquel un service de règlement des différends à but non lucratif aurait le pouvoir de rendre des décisions exécutoires finales (le « **Cadre proposé** »).

L'OSBI est un organisme national indépendant et sans but lucratif qui aide les consommateurs et plus de 1 500 firmes des secteurs des services financiers partout au Canada à régler leurs différends et à diminuer le nombre de ces conflits. Ses services sont offerts dans les deux langues officielles. Nous offrons ce service depuis plus de 27 ans pour le secteur bancaire et plus de 22 ans pour le secteur des placements. À ce titre, nous sommes très bien placés pour fournir nos points de vue et nos idées dans le cadre de cette importante consultation.

Comme il est indiqué dans le document de consultation, l'accès à des processus de règlement des différends équitables, efficaces et efficients est reconnu à l'échelle internationale comme étant essentiel à la confiance des investisseurs, favorable aux pratiques exemplaires du secteur et complémentaire aux efforts de conformité et d'application de la réglementation.

En tant que défenseurs de longue date d'un secteur des services financiers juste, efficace et fiable, nous sommes d'accord avec le principe fondamental de la proposition selon lequel la confiance des investisseurs canadiens, leur protection et l'intégrité des marchés financiers du Canada seront renforcées par un service d'ombudsman ayant le pouvoir de rendre des décisions finales exécutoires. Le Document de consultation présente une discussion approfondie des justifications et des avantages attendus d'un pouvoir exécutoire.

Nous reconnaissons et apprécions l'engagement des ACVM depuis de nombreuses années à assurer une réparation équitable aux investisseurs canadiens et leur soutien à l'OSBI en tant que fournisseur de services de règlement des différends pour tous les secteurs de l'industrie canadienne des valeurs mobilières. Le Document de consultation indique qu'il est prévu que l'OSBI soit le service de règlement des différends dont la désignation ou la reconnaissance sera envisagée par les autorités en valeurs mobilières conformément au Cadre proposé, et nous serions honorés de cette désignation. Nous apprécions également l'ouverture du groupe de travail des ACVM à consulter l'OSBI lors de l'élaboration du Cadre proposé.

Dans l'ensemble, nous croyons que le Cadre proposé représente une amélioration bien fondée du système de protection des investisseurs au Canada et qu'il se traduira par un système plus équitable, plus fiable et plus efficace pour la résolution des différends entre investisseurs, dans lequel tous les investisseurs canadiens peuvent avoir confiance.

Aperçu des commentaires de l'OSBI sur le Cadre proposé

Nous sommes d'accord avec un certain nombre d'éléments clés du Cadre proposé et les soutenons. Plus précisément, nous soutenons fermement les caractéristiques suivantes du Cadre proposé :

1. Il convient de maintenir le processus actuel d'enquête et de recommandation de l'OBSI. Le Cadre proposé préserve l'efficacité des processus actuels d'enquête et de recommandation de l'OBSI, dont l'intégrité et l'équité ont été examinées et approuvées lors de nombreux examens indépendants.
2. Le Cadre proposé reconnaît et privilégie de manière appropriée l'accessibilité et l'efficacité. Le maintien de l'indépendance et de la souplesse de l'OBSI pour déterminer l'approche d'enquête appropriée et adaptée aux circonstances de chaque cas, y compris en ce qui concerne les questions de procédure au stade de la décision exécutoire, permet d'atteindre un équilibre approprié qui l'équité procédurale tout en préservant l'accessibilité et l'efficacité.

Nous faisons également les suggestions de changement suivantes :

3. L'acceptation explicite du consommateur doit être requise pour qu'une recommandation ou une décision finale soit exécutoire pour la firme. Les recommandations ou les décisions exécutoires doivent être fondées sur l'acceptation explicite par les consommateurs du résultat en tant que règlement complet et définitif du différend.
4. Les changements proposés à l'instruction générale comprennent des conseils relatifs aux firmes inscrites dans d'autres secteurs, tels que l'assurance. Nous recommandons de reconsidérer ces conseils. Les conseils de l'instruction générale visant à informer les clients que les services de l'OBSI sont « limités aux plaintes concernant des activités enregistrables » devrait être supprimés ou reformulés, car il s'agit d'une définition trop étroite des plaintes que l'OBSI peut prendre en considération.

En réponse aux questions posées dans le Document de consultation, voici nos commentaires :

5. L'OBSI est en mesure de fournir des services de nature exécutoire dans certains pays et pas dans d'autres, aussi longtemps que cela est nécessaire. Si les pays désignent ou reconnaissent l'OSBI comme étant le service de médiation désigné à différents moments, nous ne prévoyons pas de difficultés opérationnelles importantes. Une communication efficace avec les consommateurs sera essentielle.
6. Soixante jours est un délai approprié pour permettre au consommateur et à la firme de décider s'il y a lieu de demander un réexamen d'une recommandation et pour permettre au consommateur de prendre une décision quant à l'acceptation.
Les recommandations doivent devenir exécutoires pour la firme à l'expiration d'une période de soixante jours de demande d'examen si elles sont explicitement acceptées par l'investisseur.
7. Il convient que les examens de deuxième étape soient exécutoires pour les consommateurs qui en font la demande. Les consommateurs peuvent en tout temps se retirer librement du service de médiation et recourir à d'autres voies de résolution des différends tout au long du processus d'enquête et de recommandation de la plainte. Toutefois, il est raisonnable d'exiger d'eux qu'ils s'engagent à mener à terme la procédure s'ils en sont à l'origine.
8. Le plafond de dédommagement actuel de 350 000 \$ devrait être maintenu. Nous ne proposons aucune modification du plafond de dédommagement.
9. Il est inutile et inapproprié de faire appel à des tribunaux ou à des commissions des valeurs mobilières pour toute recommandation dont le montant est inférieur au plafond de dédommagement de l'OSBI. D'autres droits formels de recours auprès des tribunaux ou d'un tribunal administratif saperaient les objectifs clés du système de résolution des différends du médiateur.
10. Tout cadre de surveillance doit respecter et préserver l'indépendance du service de médiation. Le service de médiation doit rendre compte aux organismes de réglementation des questions pertinentes, mais le cadre de surveillance ne doit pas porter atteinte à l'indépendance ou à la crédibilité du service de médiation en tant que décideur impartial et doit être adapté en conséquence.
11. Le terme de ombudsman ou de service de médiation ne devrait être utilisé que par des services indépendants de résolution des différends ayant un mandat d'intérêt public. Nous sommes favorables à la suppression des termes « ombudsman » ou « service de médiation » pour désigner les bureaux ou les employés des services de règlement interne des différends affiliés, et nous notons que ce changement est conforme aux récentes modifications apportées à la Loi sur les banques.

1. Il convient de maintenir le processus actuel d'enquête et de recommandation de l'OBSI

LE CADRE PROPOSÉ PRÉSERVE L'EFFICACITÉ DES
PROCESSUS ACTUELS D'ENQUÊTE ET DE
RECOMMANDATIONS DE L'OSBI, DONT L'INTÉGRITÉ
ET L'ÉQUITÉ ONT ÉTÉ EXAMINÉES ET APPROUVÉES
LORS DE NOMBREUX EXAMENS INDÉPENDANTS

Le processus de l'OSBI a été examiné et approuvé à plusieurs reprises par des experts indépendants au fil des ans.

Des examens externes indépendants ont été menés en 2007, 2011, 2016 et 2021 par des experts de l'OSBI. Tous ont conclu que l'OSBI est un service d'ombudsman

professionnel et efficace doté d'un processus équitable qui respecte ou dépasse les normes des services de médiation financier du monde entier. Ces examens ont également permis d'étudier et de passer attentivement en revue les objections du secteur de l'investissement sans les justifier. Tous ces examens ont également donné lieu à des recommandations visant à améliorer progressivement le processus de l'OSBI, qui a réagi de manière transparente en adoptant la plupart des recommandations et en rendant compte publiquement des progrès accomplis dans le cadre de ces améliorations.

Notamment, les examens indépendants de 2011, 2016 et 2021 ont tous recommandé d'accorder à l'OSBI un pouvoir exécutoire, en citant des pratiques exemplaires internationales, la crédibilité de l'organisation, la qualité du service et le problème des faibles implantations.

L'OSBI a également fait l'objet d'une série d'autres examens récents qui ont confirmé la qualité de notre processus.

L'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) a mené un examen détaillé de l'OSBI en 2020, lequel a donné lieu à la publication de son rapport, *Industry Review: The Operations of External Complaints Bodies*. Le rapport a démontré que l'OSBI avait adopté des pratiques exemplaires internationales en matière de services de règlement externe des différends, qu'il était accessible et responsable, et qu'il avait fait preuve d'un engagement important en faveur de la transparence et d'un engagement fort en faveur d'un règlement efficace des plaintes.

À l'issue d'un processus de consultation publique mené en 2021 et d'un processus de sélection indépendant et approfondi mené en 2023, le ministre des Finances du Canada a désigné l'OSBI étant comme le seul organisme national d'examen externe des plaintes dans le secteur bancaire.

En outre, dans les enquêtes annuelles, une grande majorité des firmes de services financiers dont la plainte a été traitée par l'OSBI au cours de l'année précédente ont une opinion très favorable de notre processus, une grande majorité étant d'accord avec l'affirmation « l'OSBI a ajouté de la valeur au processus de traitement des plaintes de notre entreprise » chaque année.

En conservant la procédure existante de l'OSBI comme première étape, le Cadre proposé maintient l'intégrité de cette procédure bien fondée tout en ajoutant une étape d'examen supplémentaire pour garantir que toute partie qui s'oppose à la procédure ou au résultat de l'étape de la recommandation a la possibilité d'être entendue et de voir ses objections analysées par un examinateur impartial avant qu'une décision finale exécutoire ne soit rendue.

Un tel examen en deux étapes aboutissant à un résultat exécutoire est cohérent avec le processus utilisé par les services de médiation financière dans des territoires internationaux comparables tels que le Royaume-Uni et l'Australie.

2. Le Cadre proposé reconnaît et privilégie de manière appropriée l'accessibilité et l'efficacité

LE MAINTIEN DE L'INDÉPENDANCE ET DE LA SOUPLESSE DE L'OBSI POUR DÉTERMINER L'APPROCHE D'ENQUÊTE APPROPRIÉE ET ADAPTÉE AUX CIRCONSTANCES DE CHAQUE CAS, Y COMPRIS EN CE QUI CONCERNE LES QUESTIONS DE PROCÉDURE AU STADE DE LA DÉCISION EXÉCUTOIRE, PERMET D'ATTEINDRE UN ÉQUILIBRE APPROPRIÉ QUI L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE TOUT EN PRÉSERVANT L'ACCESSIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ

L'un des principaux avantages d'un service de médiation est de garantir que le règlement des différends relatifs aux services financiers est accessible aux consommateurs et que les différends sont résolus de manière efficace.

Les services de médiation financière traitent une variété exceptionnelle de plaintes et de parties. Sur les centaines de plaintes relatives aux valeurs mobilières examinées et

résolues par l'OBSI chaque année, bon nombre portent sur des réclamations relativement modestes, presque toutes impliquent des plaignants et des firmes non représentés, et les questions sur lesquelles enquêter vont de problèmes de service relativement simples à des cas complexes de retard de transfert ou de convenance impliquant de nombreux plaignants et de nombreuses firmes.

Afin de préserver les avantages de l'accessibilité et de l'efficacité dans l'enquête et la résolution d'une aussi grande variété de cas, un service de médiation doit avoir le pouvoir discrétionnaire d'employer des processus relativement proportionnels aux besoins de chaque cas et d'utiliser uniquement les procédures nécessaires pour garantir une résultat équitable.

De nombreux outils procéduraux utilisés dans le règlement contradictoire des différends, tels que l'enquête préalable formelle et le contre-interrogatoire, nécessitent beaucoup de temps pour être mis en œuvre et sont mal adaptés à un service de médiation accessible où l'une ou les deux parties ne sont généralement pas représentées par un conseiller juridique. Au lieu de cela, les services de médiation financière utilisent un processus décisionnel inquisitoire accessible et efficace qui respecte également les principes de justice naturelle et d'équité procédurale.

Le processus inquisitoire utilisé par les médiateurs financiers du monde entier implique un enquêteur expert qui analyse les documents présentés par les parties, interroge généralement les parties, puis utilise son expertise pour décider des renseignements supplémentaires dont il a besoin pour déterminer une issue équitable au différend. L'enquêteur recueille les renseignements complémentaires qu'il juge nécessaires en demandant directement aux parties de les fournir ou en menant des recherches indépendantes, telles que la détermination des exigences réglementaires applicables au moment considéré, l'évaluation du profil de risque d'un titre et/ou le calcul des pertes financières.

Dans le cadre de la procédure inquisitoriale, la vérification des preuves revient à l'enquêteur et non aux parties. L'enquêteur présentera à chaque partie les preuves potentiellement pertinentes pour l'issue de

l'affaire et leur demandera d'y répondre. L'enquêteur peut discuter des arguments d'une partie avec l'autre partie et peut, de manière indépendante, contester les preuves fournies par les parties.

Ce processus permet de préserver les principes fondamentaux de la justice naturelle qui exigent que chaque partie soit informée des questions clés de l'affaire, qu'elle puisse participer de manière significative, qu'elle puisse présenter son point de vue et répondre aux faits présentés par d'autres, et que ces arguments et ces preuves soient examinés par un décideur impartial. Chaque partie a la possibilité de contester les preuves de l'autre partie par l'intermédiaire du décideur indépendant, plutôt que directement, et aucune des parties n'est désavantagée par un manque de connaissances juridiques ou sectorielles.

Bien que cela soit inhabituel au Canada, dans d'autres pays de common law, les systèmes inquisitoires sont le plus souvent utilisés dans des contextes de « justice de masse », où il existe un besoin d'intérêt public pour des tribunaux accessibles et où le système ne peut pas se permettre les inefficacités associées aux procès contradictoires.¹

De même, dans le contexte d'un ombudsman indépendant des services financiers canadiens, les motifs d'intérêt public qui ont conduit à l'établissement du système de médiation et qui exigent son maintien sont ceux qui nécessitent également un système d'établissement des faits non contradictoire, équitable et efficace. L'approche du Cadre proposé, qui consiste à utiliser le critère du processus essentiel pour autoriser des processus procéduraux plus contradictoires uniquement lorsque le décideur de l'OSBI détermine que la procédure proposée est essentielle à un résultat équitable dans l'affaire, soutient de manière appropriée les impératifs d'accessibilité et d'efficacité du service de médiation.

3. L'acceptation explicite du consommateur doit être requise pour qu'une recommandation ou une décision finale soit exécutoire pour la firme

LES RECOMMANDATIONS OU LES DÉCISIONS EXÉCUTOIRES DOIVENT ÊTRE FONDÉES SUR L'ACCEPTATION EXPLICITE PAR LES CONSOMMATEURS DU RÉSULTAT EN TANT QUE RÈGLEMENT COMPLET ET DÉFINITIF DU DIFFÉREND

L'approche adoptée par le cadre proposé pour définir le moment où une recommandation ou une décision finale devient contraignante pour l'entreprise repose sur l'écoulement du temps ainsi que sur *l'absence* d'un comportement spécifique (retrait ou engagement de procédures judiciaires dans des délais déterminés) de la part du plaignant. Le Cadre

proposé fait également allusion à la nécessité probable de règles limitant les circonstances dans lesquelles les consommateurs seraient autorisés à se désister ou à intenter des poursuites.

Nous pensons que le cadre général serait plus simple et plus rationnel sur le plan administratif si le déclenchement des décisions exécutoires était basé sur l'exigence d'une acceptation explicite de la recommandation ou de la décision par le consommateur.

¹ Voir : Inquisitorial Adjudication and Mass Justice in American Administrative Law in *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes – Global Perspectives*, Laverne Jacobs et Sasha Baglay (éd.) (Surrey, Angleterre : Ashgate Publishing Company) 2013. p. 93 à 112

Dans un tel processus, la firme ne serait tenue de payer le montant de la recommandation ou de la décision que si le consommateur l'accepte en règlement total et définitif du différend. Avec une telle exigence en place :

- Les recommandations formulées au cours de la première phase du processus d'enquête deviennent contraignantes pour la firme si a) aucune des parties n'a demandé de réexamen dans le délai imparti, et b) le consommateur a accepté la recommandation. Si le plaignant n'a pas explicitement accepté la recommandation et n'a pas demandé de réexamen, il est libre de suivre d'autres voies de recours.
- Les décisions finales prises à l'issue d'une deuxième phase d'examen deviennent exécutoires pour la firme dès lors qu'elles sont acceptées par le plaignant. Si le plaignant avait demandé le réexamen, son acceptation du résultat aurait été convenue dès le départ, et les deux parties seraient liées par le résultat. Si le plaignant n'a pas demandé le réexamen et n'a pas explicitement accepté la recommandation, il est libre de suivre d'autres voies de recours et la firme n'est alors pas liée.

Il est raisonnable que les consommateurs soient tenus d'accepter explicitement une recommandation ou une décision avant qu'elle ne devienne exécutoire pour la firme; ce système offrirait d'ailleurs plusieurs avantages :

- Exiger l'acceptation active d'une recommandation ou d'une décision garantit que le plaignant reste engagé dans le processus et dans le résultat
- Une acceptation explicite indiquerait clairement que le montant de la recommandation ou de la décision est acceptable pour le plaignant en tant que règlement final de la réclamation, excluant la possibilité d'une action ultérieure
- Le formulaire d'acceptation pourrait inclure un formulaire standard de décharge de responsabilité, limité à l'objet de la plainte. Cela aurait pour avantage secondaire de réduire le risque que les consommateurs soient invités par les firmes à signer des décharges trop vagues et de garantir l'utilisation d'une décharge standard équilibrée dans tous les cas, ce qui serait bénéfique pour les deux parties
- Le délai entre une recommandation ou une décision et l'obligation de payer serait plus rapide
- Le processus serait simplifié et plus facile à comprendre pour toutes les parties

4. Les changements proposés à l'instruction générale comprennent des conseils relatifs aux firmes inscrites dans d'autres secteurs, tels que l'assurance. Nous recommandons de reconsidérer ces conseils.

LES CONSEILS DE L'INSTRUCTION GÉNÉRALE VISANT À INFORMER LES CLIENTS QUE LES SERVICES DE L'OBSI SONT « LIMITÉS AUX PLAINTES CONCERNANT DES ACTIVITÉS ENREGISTRABLES » DEVRAIT ÊTRE SUPPRIMÉS OU REFORMULÉS, CAR IL S'AGIT D'UNE DÉFINITION TROP ÉTROITE DES PLAINTES QUE L'OBSI PEUT PRENDRE EN CONSIDÉRATION

Les modifications proposées à l'Instrument général comprennent des directives à l'intention des firmes qui sont doublement inscrites, afin qu'elles informent leurs clients que les services de l'OBSI sont « limités aux plaintes concernant des activités enregistrables ». Nous suggérons

de supprimer ou de reformuler cette directive car la limitation qu'elle décrit est trop restreinte en ce qui concerne les plaintes que l'OBSI peut prendre en considération.

Conformément à son mandat, l'OBSI examinera toute plainte relative à la fourniture d'un produit ou d'un service financier par une firme participante. Dans la pratique, nous n'avons pas trouvé que la définition actuelle de la plainte dans l'article 31-103, qui fait référence aux activités de négociation ou de conseil, était limitative. Nous craignons toutefois que les consommateurs et les firmes n'interprètent le terme « activités enregistrables » de manière trop restrictive. S'ils sont inclus, nous suggérons que les conseils soient destinés à informer les consommateurs que les plaintes concernant l'assurance ne relèvent pas du mandat de l'OBSI.

5. L'OBSI est en mesure de fournir des services de nature exécutoire dans certains pays et pas dans d'autres, aussi longtemps que cela est nécessaire

SI LES PAYS DÉSIGNENT OU RECONNAISSENT L'OSBI COMME ÉTANT LE SERVICE DE MÉDIATION DÉSIGNÉ À DIFFÉRENTS MOMENTS, NOUS NE PRÉVOYONS PAS DE DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES IMPORTANTES. UNE COMMUNICATION EFFICACE AVEC LES CONSOMMATEURS SERA ESSENTIELLE

L'OBSI ne prévoit pas de difficultés opérationnelles importantes découlant de la mise en œuvre du Cadre proposé par différents territoires des ACVM à des divers moments. En raison de la diversité des secteurs de services financiers que nous servons, nous serons inévitablement amenés, après la

mise en œuvre du Cadre proposé, à gérer simultanément des plaintes exécutoires et non exécutoires, car il est probable que les plaintes à l'endroit des banques et des coopératives de crédit continueront d'être non exécutoires dans un avenir prévisible. Pendant la période où seules certains territoires des ACVM ont mis en œuvre le cadre proposé, les plaintes émanant de celles qui ne l'ont pas encore fait seront traitées de la même manière que les plaintes émanant d'autres pays non exécutoires.

D'un point de vue procédural, cela impliquera de classer les plaintes lors de la prise en charge du dossier dans la catégorie des compétences exécutoires ou non exécutoires, et de veiller à ce qu'elles soient traitées de manière appropriée. À l'issue de la phase de recommandation, les processus de chaque catégorie divergeront, les cas de compétence exécutoire suivant le processus décrit dans le Cadre proposé et les cas de compétence non exécutoire suivant notre processus actuel de règlement et de réexamen facilités, ce qui aboutira en fin de compte à la dénonciation en cas de refus ferme d'une recommandation.

Au cours de cette période, l'accent doit être mis sur la clarté de toutes les communications destinées aux consommateurs et aux firmes, afin que toutes les parties sachent à quoi s'attendre dans le cadre de notre processus. Concrètement, il faudra faire preuve d'une attention particulière lors de toute situation transitoire ou temporaire. Lorsque des expériences divergentes pour les consommateurs sont révélées, des questions naturelles sont susceptibles d'être posées par ceux dont les plaintes ne sont pas soumises à une compétence exécutoire, et qui s'interrogeront sur la raison pour laquelle les investisseurs d'autres provinces bénéficient d'une protection qu'eux n'ont pas.

6. Soixante jours est un délai approprié pour permettre au consommateur et à la firme de décider s'il y a lieu de demander un réexamen d'une recommandation et pour permettre au consommateur de prendre une décision quant à l'acceptation

LES RECOMMANDATIONS DOIVENT DEVENIR
EXÉCUTOIRES POUR LA FIRME À L'EXPIRATION D'UNE
PÉRIODE DE SOIXANTE JOURS DE DEMANDE
D'EXAMEN SI ELLES SONT EXPLICITEMENT
ACCEPTÉES PAR L'INVESTISSEUR

À la suite d'une recommandation d'indemnisation au stade de l'enquête, les consommateurs et les firmes devraient disposer d'un délai de soixante jours pour décider s'ils souhaitent demander un réexamen de la recommandation. À notre avis,

un délai de trente jours serait injustement court pour prendre une décision potentiellement importante et lourde de conséquences sur le plan juridique. Les firmes et les consommateurs peuvent demander un avis juridique et les firmes peuvent consulter les assureurs avant de s'engager. Toutefois, nous estimons que le délai de 90 jours est excessif à cette fin et qu'il pourrait entraîner des retards inutiles dans le processus.

Comme il est indiqué ci-dessus, nous suggérons que les recommandations de l'OBSI deviennent exécutoires pour la firme à l'expiration de la période de demande de réexamen si elles sont explicitement acceptées par le consommateur. Cela signifie qu'à la suite d'une recommandation, l'une ou l'autre des parties, ou les deux, pourraient l'accepter immédiatement (à condition que l'autre partie accepte), ce qui pourrait accélérer considérablement le processus. Il n'est pas nécessaire d'attendre l'expiration d'une « période de réflexion ».

De même, les décisions finales de deuxième étape devraient devenir exécutoires dès leur acceptation explicite par le consommateur. Les consommateurs devraient disposer de soixante jours pour prendre cette décision, pour des raisons similaires à celles exposées ci-dessus.

7. Il convient que les examens de deuxième étape soient exécutoires pour les consommateurs qui en font la demande

LES CONSOMMATEURS PEUVENT EN TOUT TEMPS SE RETIRER LIBREMENT DU SERVICE DE MÉDIATION ET RECOURIR À D'AUTRES VOIES DE RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS TOUT AU LONG DU PROCESSUS D'ENQUÊTE ET DE RECOMMANDATION DE LA PLAINTÉ. TOUTEFOIS, IL EST RAISONNABLE D'EXIGER D'EUX QU'ILS S'ENGAGENT À MENER À TERME LA PROCÉDURE S'ILS EN SONT À L'ORIGINE

Comme l'indique le Document de consultation, il est inhabituel qu'un service de médiation financière soit exécutoire pour le consommateur, quelles que soient les circonstances. La seule exception est le FSPO en Irlande, qui dispose d'une procédure d'appel inhabituellement formelle.

Toutefois, nous sommes d'avis qu'une procédure exécutoire de

deuxième étape qui lie le consommateur est équitable dans le contexte des services de l'OBSI, car elle signifie que la firme et le consommateur sont également engagés dans le résultat de l'examen et que le processus d'examen assurera le caractère définitif, et la clôture de l'affaire pour les deux parties.

Nous pensons que l'imposition d'un cadre exécutoire aux consommateurs qui transmettent leur réclamation pour examen aura des répercussions dans deux cas :

- elle peut réduire la fréquence des demandes de réexamen infondées émanant de consommateurs insatisfaits de l'issue de leur réclamation, mais ne disposant pas d'un motif d'objection pertinent
- elle peut dissuader les plaignants dont l'intention réelle est le contentieux d'utiliser la procédure de l'OBSI de manière tactique comme une forme d'enquête préalable au litige. Il s'agit d'un cas rare, mais occasionnel

Nous notons que le préjudice réel pour les plaignants est minime, étant donné que leur capacité à faire valoir des demandes inférieures au plafond de dédommagement de l'OBSI devant les tribunaux ou de tout autre forum est pratiquement limitée en tout état de cause.

8. Le plafond de dédommagement actuel de 350 000 \$ devrait être maintenu

NOUS NE PROPOSONS AUCUNE MODIFICATION DU PLAFOND DE DÉDOMMAGEMENT DE 350 000 \$

Le plafond de dédommagement de 350 000 \$ fixé par l'OBSI est en place depuis des décennies et a aujourd'hui une valeur économique nettement inférieure à celle qu'il avait lors de

son introduction, car il n'est soumis à aucune forme d'augmentation régulière liée à l'inflation.

Cependant, il est suffisant pour nous permettre de faire des recommandations justes dans la grande majorité des cas qui nous sont transmis pour résolution.

Chaque année, il nous est demandé d'apporter notre aide dans des cas qui semblent à première vue dépasser notre limite et nous n'entamons généralement pas d'enquête sur ces affaires à moins que les parties reconnaissent et conviennent que notre recommandation ne dépassera pas 350 000 \$ et que

nous estimions que le plaignant est sincèrement disposé à accepter ce montant. Toutefois, ces cas représentent une petite minorité des centaines de cas que nous examinons et résolvons chaque année.

Parmi les cas où nous recommandons un dédommagement, les montants recommandés sont généralement inférieurs à 20 000 \$. Par exemple, le montant moyen des dédommagements pour les plaintes en matière de placements traitées par l'OSBI en 2023 était de 10 199 \$, alors que la médiane était de 2 115 \$.

Sur le plan international, le plafond de dédommagement des Financial Ombudsman Services du Royaume-Uni a été porté, en 2019, de 150 000 £ à 350 000 £, et toutes les décisions de dédommagement sont exécutoires. En Australie, où les décisions de l'Australian Financial Complaints Authority sont également exécutoires, les limites de dédommagement monétaire varient en fonction de l'objet de la plainte. Par exemple, le plafond est de 250 000 \$ AUS pour les plaintes relatives au courtage en assurance générale et d'1 000 000 \$ AUS pour les prêts aux petites entreprises. Le plafond de l'Australian Financial Complaints Authority applicable aux plaintes relatives aux valeurs mobilières générales est de 500 000 \$ AUS et le montant réclamé par le plaignant ne doit pas dépasser 1 000 000 \$ AUS.

9. Il est inutile et inapproprié de faire appel à des tribunaux ou à des commissions des valeurs mobilières pour toute recommandation dont le montant est inférieur au plafond de dédommagement de l'OSBI

D'AUTRES DROITS FORMELS DE RECOURS AUPRÈS DES TRIBUNAUX OU D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF SAPERAIENT LES OBJECTIFS CLÉS DU SYSTÈME DE RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS DU MÉDIATEUR

Le Document de consultation indique clairement que l'une des principales justifications de la mise en œuvre d'un régime exécutoire de services de conciliation en matière d'investissement au Canada est de fournir aux investisseurs individuels

et aux entreprises « un système de recours pleinement efficace qui soit définitif, équitable et accessible ». Chacun de ces objectifs principaux serait compromis si un droit formel d'appel des décisions du service de conciliation devant une cour, un tribunal des valeurs mobilières ou un autre organisme était ajouté au processus.

La finalité est une caractéristique du système qui donne aux consommateurs et aux firmes la confiance nécessaire pour soumettre leurs litiges au service de médiation et investir leur temps et leurs efforts dans le processus de résolution des litiges, en sachant que le résultat sera une résolution équitable de leur différend, menée à bien de manière efficace, qui leur permettra de mettre le différend derrière eux. Les appels au-delà de l'examen interne de l'OSBI ouvrent la porte à de longues procédures, à des requêtes et à d'autres appels qui réduiraient considérablement la promesse de finalité de la procédure de résolution des différends par l'ombudsman.

Comme indiqué au point 2 ci-dessus, l'accessibilité du service de médiation, en particulier pour les consommateurs et les firmes qui ne sont pas représentés par un avocat, est une caractéristique essentielle d'un service de médiation efficace et l'une des principales raisons de l'omniprésence des services de médiation financière dans les systèmes de protection des investisseurs du monde entier. De

toute évidence, aucun appel au-delà du service de médiation ne pourrait être utilement accessible à un investisseur ou à une firme sans représentation juridique.

Si les décisions exécutoires de l'OBSI pouvaient faire l'objet d'un recours auprès d'une cour ou d'un tribunal administratif, cette voie serait principalement utilisée par les firmes faisant l'objet d'une décision de réparation équitable des préjudices subis en raison d'une erreur ou d'un acte répréhensible de leur part ou de la part de leur représentant. L'investisseur lésé serait obligé de défendre le bien-fondé de la décision dans un forum juridique afin de recevoir un dédommagement pour ses pertes. Le respect de cette obligation obligerait l'investisseur à se faire représenter par un avocat et entraînerait une procédure longue et coûteuse qui irait totalement à l'encontre des objectifs du système de médiation.

Les investisseurs lésés ont déjà la possibilité de porter plainte contre les firmes de services financiers devant les tribunaux, et les plaignants et les firmes peuvent décider conjointement de travailler avec un arbitre ou un médiateur pour résoudre leur différend s'ils souhaitent le faire d'une manière plus formelle sur le plan juridique. L'avantage d'un service de médiation est qu'il évite les formalités, le temps et les frais liés à ces solutions. Si toutes les décisions importantes de l'OBSI, ou la plupart d'entre elles, devaient faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, cet avantage serait considérablement réduit, voire supprimé dans de nombreux cas.

Des mécanismes d'appel sont généralement mis en place afin de garantir l'équité de la procédure de résolution des litiges. Le principe fondamental est qu'un décideur indépendant et de haut niveau sera en mesure d'entendre de manière impartiale les préoccupations de l'appelant et de juger de l'équité de la procédure ou du résultat du décideur initial. Le juge d'appel rendra une décision qui réaffirme ou corrige la décision initiale, en veillant à ce que la partie qui a soulevé l'objection bénéficie d'une protection supplémentaire contre une décision initiale inéquitable.

Cette garantie d'équité est l'objectif de l'étape de l'examen de deuxième niveau décrite dans le Cadre proposé. Lorsqu'ils examinent s'il est approprié de prévoir un autre niveau d'appel, les organismes de réglementation devraient tenir compte des étapes d'examen d'une plainte qui auraient déjà eu lieu :

1. L'investisseur se sera plaint auprès de son prestataire de services principal ou de son représentant, qui aura eu l'occasion d'examiner la plainte et d'y répondre et/ou de la transmettre au responsable des plaintes de la firme.
2. Insatisfait de la réponse de son principal prestataire de services, l'investisseur aura transmis sa plainte, généralement par écrit, au responsable des plaintes de sa firme, participé à l'enquête interne menée par la firme sur la question et reçu une réponse substantielle de la part de la firme.
3. Insatisfait de la réponse de la firme, l'investisseur aura transmis sa plainte à l'OSBI par écrit, fourni des preuves et participé à notre processus d'enquête.
4. L'enquêteur de l'OSBI, après avoir déterminé que l'investisseur a droit à un dédommagement pour l'erreur ou l'acte répréhensible qui lui a causé un préjudice, aura travaillé avec l'investisseur et la firme pour faciliter un règlement.

5. À l'issue d'un processus de règlement facilité infructueux, le consommateur aura reçu une recommandation lui indiquant qu'il a droit à un dédommagement pour l'erreur ou l'acte répréhensible qui lui a causé un préjudice.
6. La firme s'est opposée à la recommandation de dédommagement et a soumis la question à un décideur de haut niveau de l'OSBI qui n'a pas été impliqué dans l'affaire auparavant. Le décideur de l'OSBI aura procédé à son examen, pris en compte les objections de la firme et probablement impliqué la firme et l'investisseur dans un examen plus approfondi et la détermination d'un résultat équitable dans l'affaire avant de rendre une décision finale exécutoire pour un montant de dédommagement jugé équitable dans toutes les circonstances de l'affaire, de moins de 350 000 \$.

Les firmes auront la possibilité de contester davantage l'équité de cette décision au moyen du processus de contrôle judiciaire, comme indiqué dans le Document de consultation. L'octroi de droits d'appel supplémentaires serait contre-productif et n'améliorerait pas substantiellement l'équité ou l'efficacité du processus de règlement des différends. Au contraire, des droits d'appel supplémentaires risqueraient davantage d'inciter les investisseurs à abandonner le processus ou à l'éviter dans un premier temps.

La question de l'appel au-delà d'un cadre décisionnel potentiellement exécutoire de l'OBSI a été examinée dans le cadre de l'examen indépendant de 2021 du mandat de l'OBSI en matière de valeurs mobilières. Dans le contexte de leur recommandation de donner à l'OBSI le pouvoir de prendre des décisions exécutoires, les examinateurs ont déclaré : « Nous croyons qu'un système doté d'un plein droit d'appel sur le fond irait effectivement à l'encontre de l'objectif de l'OSBI, saperait son autorité, ajouterait de la complexité et augmenterait considérablement temps de cycle au détriment des plaignants de la classe moyenne ».

La promesse et la réalité de l'équité constituent une caractéristique essentielle de tous les services d'ombudsman et sont prises en compte dans toutes les facettes du processus de l'OSBI. Lorsqu'ils examinent le degré de réaffirmation procédurale de cette équité qui est approprié pour le Cadre proposé, les organismes de réglementation devraient considérer la façon dont les décisions finales exécutoires de l'OSBI seront situées dans le contexte global du règlement des différends entre investisseurs et reconnaître que la poursuite du processus et les droits d'appel ne sont ni nécessaires ni appropriés dans ce contexte.

10. Tout cadre de surveillance doit respecter et préserver l'indépendance du service de médiation

LE SERVICE DE MÉDIATION DOIT RENDRE COMPTE AUX ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION DES QUESTIONS PERTINENTES, MAIS LE CADRE DE SURVEILLANCE NE DOIT PAS PORTER ATTEINTE À L'INDÉPENDANCE OU À LA CRÉDIBILITÉ DU SERVICE DE MÉDIATION EN TANT QUE DÉCIDEUR IMPARTIAL ET DOIT ÊTRE ADAPTÉ EN CONSÉQUENCE

L'indépendance est un principe fondamental de l'ombudsman financier. La gouvernance et la structure opérationnelle de tout service de médiation d'intérêt public doivent être totalement indépendantes et transparentes. Cela est nécessaire pour garantir au public et aux organismes de réglementation

la capacité de l'organisation à agir de manière impartiale et à adopter systématiquement des processus qui reflètent ses principes directeurs.

Le réseau international des médiateurs de services financiers (International Network of Financial Services Ombudsman Schemes) fournit les conseils suivants en matière d'indépendance :

Les programmes d'ombudsman des services financiers devraient être établis de façon à ce que l'on puisse constater et démontrer leur indépendance tant par rapport au secteur des services financiers que par rapport aux groupes de consommateurs.

Les décideurs doivent être affranchis de toute influence ou directive, y compris celles provenant : les parties aux plaintes (et ceux qui les représentent), les organismes de réglementation et les gouvernements.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a analysé l'importance d'un règlement efficace des différends pour les systèmes financiers et lui a accordé une attention considérable ces dernières années grâce aux travaux de son Comité des marchés financiers et de son Groupe de travail sur la Protection des consommateurs dans le domaine financier. Cet effort mondial a abouti à l'élaboration des Principes de haut niveau de l'OCDE sur la protection des consommateurs dans le secteur financier en 2011 ainsi qu'à un corpus substantiel de rapports techniques et analytiques dans les années qui ont suivi. Les Principes de haut niveau de l'OCDE/du G20, qui ont été approuvés par tous les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G20, reconnaissent dix principes clés, dont l'un est le traitement des plaintes et la réparation. Les éléments clés de ce principe incluent que les consommateurs de services financiers doivent avoir accès à des mécanismes de traitement des plaintes et de recours qui soient « accessibles, abordables, indépendants, équitables, responsables, opportuns et efficaces ».

L'obligation de rendre compte est également importante pour toute entité de service public, en particulier celle qui exerce un pouvoir exécutif. Un service de médiation requiert la confiance et la participation de bonne foi de toutes les parties prenantes et doit donc rendre des comptes au public, aux participants du secteur, aux plaignants et aux organismes de réglementation.

L'obligation de rendre compte et l'indépendance ne sont pas incompatibles. Au contraire, les deux doivent être respectés dans tout cadre de surveillance élaboré.

Le Document de consultation indique que la coordination de la surveillance par les territoires des ACVM est en cours d'élaboration et qu'elle devrait refléter les régimes de surveillance existants, tels que ceux en place pour les organismes d'autorégulation, les agences de compensation et les bourses. Le Document de consultation indique qu'une telle surveillance pourrait inclure : des ordonnances harmonisées comportant des conditions relatives au service de conciliation; un programme de surveillance amélioré des ACVM; l'approbation préalable par les ACVM de certaines procédures et de certains documents relatifs au service de conciliation, y compris les modifications qui y sont apportées; une législation qui pourrait inclure « l'autorisation pour l'autorité de réglementation des valeurs mobilières de prendre des décisions concernant la manière dont un SRDI exerce ses activités ou tout règlement administratif, règle, règlement, politique, procédure, interprétation ou pratique d'un SRDI » et « l'autorisation pour l'autorité de réglementation des valeurs mobilières d'établir des règles concernant

un SRDI reconnu ou désigné, notamment en ce qui a trait à la surveillance et à la gouvernance ». De telles mesures de surveillance risquent de porter gravement atteinte à l'indépendance de l'OSBI.

Lors de l'élaboration d'un cadre de surveillance, les territoires des ACVM devraient tenir compte du succès du cadre de surveillance actuel dans la réalisation des objectifs de surveillance réglementaire, ainsi que des risques potentiels qu'elles cherchent à atténuer grâce au cadre de surveillance. Les organismes de réglementation devraient se concentrer sur la meilleure façon d'adapter le cadre à ces risques.

À l'heure actuelle, l'OSBI fournit des services à l'industrie du placement en vertu d'un protocole d'entente avec les autorités en valeurs mobilières du Canada, qui supervisent les activités de l'OSBI par l'intermédiaire d'un comité connu sous le nom de comité mixte des autorités de réglementation. Le protocole d'entente prévoit un cadre de surveillance qui comprend des normes de gouvernance, d'indépendance, d'équité, de rapidité, de fixation des frais et des coûts, de ressources appropriées, d'accessibilité, de systèmes et de contrôles, de méthodologies de base, de partage des renseignements et de transparence. Il établit également le cadre des réunions et des consultations, des rapports sur les problèmes systémiques et des évaluations indépendantes par lesquels le comité mixte des autorités de réglementation exerce sa surveillance sur les activités de l'OSBI. Dans l'ensemble, ce cadre s'est avéré solide et efficace.

Le processus de l'OBSI a été examiné et approuvé à plusieurs reprises par les TERRITOIRES des ACVM et d'autres instances au cours de nombreuses années. Durant cette période de rapports très détaillés, le comité mixte des organismes de réglementation n'a jamais fait part d'un quelconque mécontentement ou d'une quelconque préoccupation à l'égard des processus ou de la responsabilité de l'OBSI. Les examens indépendants des mandats bancaires et boursiers ont toujours montré que les processus de l'OBSI étaient équitables, cohérents et professionnels, et ont soigneusement examiné les objections du secteur à l'égard des processus de l'OBSI, sans y trouver de justification. Après un examen minutieux et indépendant, le gouvernement du Canada a désigné l'OSBI comme étant l'organisme externe de traitement des plaintes nationale exclusif du Canada pour les services bancaires. Une telle validation substantielle et indépendante devrait donner aux ACVM confiance dans la compétence, le professionnalisme et la responsabilité de l'OSBI en matière de traitement des plaintes et atténuer le besoin d'une surveillance de fond supplémentaire.

L'une des principales forces de l'OSBI en tant que fournisseur de services de médiation au secteur des services financiers canadiens est que nous fournissons ces services à divers secteurs et territoires, en faisant appel aux organismes de réglementation et aux gouvernements provinciaux et fédéraux lorsque nous fournissons des services aux secteurs des banques, des valeurs mobilières et des coopératives de crédit provinciales. La combinaison de ces services est bénéfique pour de nombreuses raisons, notamment la réduction de la confusion des consommateurs et l'alignement sur les représentations du secteur, la réduction des écarts entre les services de médiation, l'amélioration de la valeur informative des données agrégées et des gains d'efficacité significatifs en termes d'échelle et de portée. Tous les organismes de réglementation et les gouvernements avec lesquels l'OBSI travaille dans le cadre de la prestation de ces services ont intérêt à ce que nous soyons responsables et indépendants. Concrètement, les cadres de surveillance mis en œuvre par les différents organismes de réglementation et gouvernements envers lesquels nous sommes responsables ne peuvent pas être structurés de manière à interférer les uns avec les autres.

En résumé, lors de l'élaboration du cadre de surveillance, nous encourageons les autorités des ACVM à prendre en compte les éléments suivants :

- l'importance vitale de l'indépendance pour un service de médiation financière
- la longue histoire de transparence et de responsabilité de l'OSBI envers les organismes de réglementation, le secteur et le public
- le succès du cadre de surveillance actuel dans la réalisation des objectifs de surveillance réglementaire
- les risques potentiels que les organismes de réglementation cherchent à atténuer grâce au cadre de surveillance et la meilleure façon d'adapter le cadre à ces risques
- les obligations de responsabilité de l'OSBI envers les autres organismes de réglementation et les gouvernements, car il fournit des services de règlement des différends aux Canadiens de partout au pays dans plusieurs secteurs de services financiers

11. Le terme de ombudsman ou de service de médiation ne devrait être utilisé que par des services indépendants de résolution des différends ayant un mandat d'intérêt public.

NOUS SOMMES FAVORABLES À LA SUPPRESSION DES TERMES « OMBUDSMAN » OU « SERVICE DE MÉDIATION » POUR DÉSIGNER LES BUREAUX OU LES EMPLOYÉS DES SERVICES DE RÈGLEMENT INTERNE DES DIFFÉRENDS AFFILIÉS, ET NOUS NOTONS QUE CE CHANGEMENT EST CONFORME AUX RÉCENTES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI SUR LES BANQUES

Nous sommes favorables à la proposition du Cadre proposé de restreindre l'utilisation des termes « ombudsman » ou « service de médiation » dans le contexte des services de résolution des différends qui ne sont pas indépendants des secteurs industriels qu'ils desservent. Limiter ces termes à des prestataires externes indépendants de services de

règlement des différends contribuera à préserver l'intégrité de ces termes et à réduire la confusion des consommateurs et des investisseurs quant au rôle des divers prestataires de services de règlement des différends qu'ils rencontreront dans le cadre du processus de transmission de leurs plaintes en vertu du Cadre proposé.

Merci de nous avoir donné l'occasion de participer à cette importante consultation. Nous nous ferons un plaisir de fournir des renseignements supplémentaires aux territoires des ACVM à tout moment.

Cordialement,

Sarah P. Bradley
Ombudsman et chef de la direction