

**Avis 31-351 du personnel des ACVM, Avis 17-0229 de l'OCRCVM
et Bulletin #0736-M de l'ACFM**
*Conformité aux obligations relatives à l'Ombudsman des services
bancaires et d'investissement*

Le 7 décembre 2017

Introduction et objet

Le présent avis est publié conjointement par le personnel 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) (collectivement, le **personnel** ou **nous**).

L'existence d'un service indépendant de règlement des différends qui soit équitable et efficace est importante pour la protection des investisseurs au Canada et essentielle à l'intégrité et à la confiance des marchés des capitaux. Nous appuyons fermement l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) dans sa fonction de service indépendant de règlement des différends à la disposition des clients en vertu de la Norme canadienne 31-103 sur les *obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites* (la **Norme canadienne 31-103**)¹.

Le 1^{er} mai 2014, les ACVM ont publié l'Avis 31-338 du personnel des ACVM, *Indications à l'intention des courtiers et conseillers inscrits qui ne sont pas membres d'un organisme d'autoréglementation sur l'information à fournir aux clients au sujet des services de règlement des différends*, qui donne aux sociétés inscrites des indications sur la façon de remplir leur obligation d'offrir aux clients souhaitant porter plainte un service indépendant de règlement des différends ou de médiation.

Nous publions le présent avis du personnel (l'**avis**) pour exposer nos préoccupations concernant les systèmes de traitement des plaintes de certaines sociétés inscrites et leur participation aux services de l'OSBI. Les recommandations de dédommagement formulées par l'OSBI ne sont pas des décisions exécutoires pour les sociétés ou les clients². Cependant, nous sommes d'avis que, sous l'angle des risques, les situations qui suivent sont parfois l'indication que les pratiques de traitement des plaintes de la société posent problème :

¹ Conformément à la Norme canadienne 31-103, tous les courtiers et conseillers inscrits à l'extérieur du Québec doivent offrir les services de l'OSBI à leurs clients. Au Québec, l'Autorité des marchés financiers (l'**Autorité**) offre un service de médiation aux résidents du Québec qui sont clients des courtiers inscrits et conseillers inscrits; les sociétés inscrites dans la province doivent informer leurs clients de l'existence de ces services.

² Conformément au protocole d'entente intervenu entre l'OSBI et les ACVM, l'OSBI a subi une évaluation indépendante de ses activités et de ses pratiques dans le secteur de l'investissement conformément au mandat qu'il lui a été confié en février 2016. L'une des principales constatations présentées dans le rapport de l'évaluateur indépendant porte sur l'incapacité de l'OSBI à obliger les sociétés à respecter ses recommandations de dédommagement, ce qui fait « [qu']il lui est difficile d'assumer le rôle fondamental d'un ombudsman, soit d'obtenir réparation pour tous les consommateurs qui ont été lésés ». Les ACVM poursuivent l'étude, en collaboration avec l'OSBI, des options envisageables pour renforcer sa capacité à obtenir réparation pour les investisseurs.

- le refus de dédommager le client conformément aux recommandations de l'OSBI;
- les offres récurrentes de règlement pour des montants inférieurs à ceux recommandés par l'OSBI.

Dans le cadre de nos examens axés sur les risques, nous prêterons une attention particulière à ces situations.

De tels agissements pourraient indiquer que la société n'aurait pas fait ce qui suit :

- participer de bonne foi au processus de l'OSBI;
- se conformer à la norme de diligence applicable;
- mettre en œuvre et appliquer des procédures efficaces de traitement des plaintes.

Le cas échéant, nous pourrions faire enquête sur la société, ce qui pourrait mener à la prise d'autres mesures présentées dans le présent avis.

Si l'Autorité dispose de son propre service de règlement des différends, son personnel peut tout de même adhérer au point de vue du personnel des autres membres des ACVM au sujet des pratiques de traitement des plaintes des sociétés et de leur participation aux services de l'OSBI.

Nous abordons par ailleurs ici les problèmes que nous avons observés sur la façon dont certaines sociétés ont recours à un « ombudsman » interne dans le cadre de leur système de traitement des plaintes. Il apparaît que les clients ne sont pas toujours clairement informés de la possibilité de recourir aux services de l'OSBI dans les délais prévus par la Norme canadienne 31-103 et les règles applicables des OAR, de sorte qu'ils sont dirigés vers un ombudsman interne alors que les délais pour soumettre la plainte à l'OSBI ou tenter une poursuite civile continuent de courir.

Contexte

Obligations réglementaires

Conformément au paragraphe 4 de l'article 13.16 de la Norme canadienne 31-103, la société inscrite doit, à ses frais, mettre à la disposition du client un service indépendant de règlement des différends ou de médiation pour traiter les plaintes relatives aux activités de courtage ou de conseil de la société ou de ses représentants. Le paragraphe 6 de cet article oblige la société à l'extérieur 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.

Nous nous attendons à ce que la société maintienne son adhésion à l'OSBI (sauf si elle est inscrite uniquement au Québec), participe au processus de règlement des différends conformément à son obligation d'agir avec honnêteté, bonne foi et loyauté dans ses relations avec ses clients et réponde à chaque plainte des consommateurs d'une manière qu'un investisseur raisonnable jugerait équitable et efficace.

Les sociétés inscrites membres de l'OCRCVM ou de l'ACFM, y compris celles inscrites au Québec, doivent respecter les règles de leur organisme d'autoréglementation (**OAR**) qui leur sont applicables pour être membres de l'OSBI.

L'OCRCVM et l'ACFM (collectivement, les OAR) s'attendent à ce que leurs membres respectifs utilisent les services de l'OSBI conformément à leur obligation de ne pas avoir une conduite commerciale inappropriée ou préjudiciable à l'intérêt public. Les OAR ont par ailleurs établi des règles précises en matière de traitement des plaintes, qui prévoient notamment que les courtiers membres doivent établir des politiques et des procédures écrites pour veiller à ce que les plaintes soient réglées de manière efficace, équitable et rapide. La participation de la société aux services de l'OSBI doit se faire conformément à ces règles.

Nous examinerons les systèmes de traitement des plaintes des sociétés et pourrions faire enquête en conséquence.

Processus de l'OSBI

Si, à l'issue de l'examen d'une plainte, l'OSBI juge que la société inscrite devrait dédommager un client pour une perte financière attribuable aux agissements ou omissions de celle-ci, il transmettra à la société une recommandation écrite en ce sens qui présentera un résumé des faits de l'affaire et les motifs de sa recommandation, dont le montant du dédommagement.

L'OSBI peut adresser à la société la recommandation non exécutoire de verser au client un dédommagement pouvant atteindre 350 000 \$, s'il juge que le client n'a pas été traité équitablement, en tenant compte des éléments suivants :

- les faits et les circonstances de l'affaire;
- les critères de services financiers et de pratiques commerciales adéquates;
- les codes de pratique ou de déontologie pertinents;
- la réglementation sectorielle et le droit;
- les mesures prises par l'investisseur, le cas échéant, pour limiter son préjudice financier.

Lorsque l'OSBI recommande à la société de dédommager le client et que celle-ci refuse (un **cas de refus**), il doit publier une déclaration sur son site Web pour informer le public de sa recommandation, du refus de la société et des détails de la plainte. Depuis 2012, 19 refus ont ainsi été publiés³.

Le personnel des ACVM et des OAR reçoit de l'OSBI, par l'entremise du Comité mixte des organismes de réglementation (**CMOR**), composé de représentants désignés des ACVM, de l'OCRCVM et de l'ACFM, de l'information sur les plaintes, notamment les cas de refus. Le CMOR rencontre régulièrement l'OSBI pour traiter d'enjeux de gouvernance et de questions opérationnelles, notamment l'efficacité des services qu'il offre.

Examen des pratiques en matière de traitement des plaintes

Les ACVM et les OAR mettent tout en œuvre pour que les investisseurs bénéficient d'un mécanisme indépendant de règlement des différends efficace et équitable. Dans nos efforts pour protéger les investisseurs et assurer la conformité des personnes inscrites à leurs normes de conduite, nous prenons régulièrement connaissance de l'information rendue publique au sujet des

³ Certains de ces refus comportaient plus d'un cas lié au même agissement. Ces refus visaient 25 investisseurs, qui se sont vu refuser des dédommagements totalisant 2 670 000 \$ depuis 2012.

sociétés inscrites, notamment les cas de refus. Nous recevons également de l'information d'autres sources, comme le CMOR, qui surveille les données sur les dossiers fermés de l'OSBI et se penche sur les tendances qui s'en dégagent et les problèmes qu'elles soulèvent.

Nous prendrons note des cas où une société inscrite est impliquée dans un cas de refus ou fait des offres récurrentes de règlement pour des montants inférieurs à ceux recommandés par l'OSBI. À notre avis, ces données peuvent, sous l'angle des risques, être l'indication que les pratiques de traitement des plaintes de la société posent problème ou faire douter qu'elle participe aux services de l'OSBI de bonne foi ou conformément à la norme de diligence applicable.

Selon les faits et les circonstances propres à chaque cas, nous pourrions conclure qu'il est approprié d'enquêter sur les agissements ou le système de conformité de la société.

Nous pourrions également mener une enquête dans le cas où une société est citée dans un nombre disproportionné de règlements, que le montant recommandé par l'OSBI ait été respecté ou non.

Exemples de manquements potentiels

Voici des exemples de manquements potentiels dans les pratiques de traitement des plaintes en ce qui a trait à l'OSBI :

- ne pas aviser adéquatement un client de l'existence des services de l'OSBI dans les délais requis conformément aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 13.16 et à l'alinéa *j* du paragraphe 2 de l'article 14.2 de la Norme canadienne 31-103 ou aux règles des OAR;
- faire de fausses déclarations au sujet des services de l'OSBI dans les communications avec un client (par exemple, laisser entendre que ces services ne sont pas mis immédiatement à sa disposition en vertu des obligations par la place et l'importance accordée à l'OSBI comme service de règlement des différends, par le vocabulaire employé pour décrire les délais à respecter afin d'utiliser ses services ou par l'ordre indiqué des possibilités de traitement de la plainte après réception de la décision de la société);
- exercer des pressions sur un client pour qu'il n'utilise pas les services de l'OSBI⁴;
- omettre d'établir et d'appliquer des politiques et des procédures concernant la notification aux clients du moment et de la manière de soumettre une plainte à l'OSBI pour enquête;
- ne pas prêter toute sa collaboration et son assistance à l'OSBI dans le cadre de son enquête au sujet d'une plainte conformément à son mandat ou aux règles des OAR;
- presser un client d'accepter une offre.

⁴ Se reporter à l'article 13.16 de l'Instruction complémentaire relative à la Norme canadienne 31-103 sur les *obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites*.

Interventions réglementaires possibles

Le personnel ne présumera pas qu'il y a un problème de conformité chaque fois qu'une société inscrite ne suit pas une recommandation de l'OSBI en refusant de dédommager un client ou en offrant un montant de règlement inférieur à celui recommandé par celui-ci, pas plus qu'il ne procédera automatiquement à un examen dans chacun des cas. Cependant, si cela lui paraît justifié, il peut discuter de ses préoccupations avec la société ou entreprendre un examen formel. Le personnel conclura vraisemblablement plus souvent qu'une enquête ou un examen s'impose lorsque la société manifeste une tendance à refuser de dédommager des clients suivant les recommandations de l'OSBI ou à offrir des montants de règlement inférieurs à celles-ci.

Le personnel dispose d'un éventail de mesures réglementaires s'il conclut, à l'issue d'un examen approprié, que les lois et règles sur les valeurs mobilières n'ont pas été respectées. En voici des exemples :

- recommander des conditions à l'inscription de la société ou des personnes physiques inscrites afin d'atténuer les risques liés au problème cerné;
- procéder, à l'égard de la société inscrite ou de la personne physique inscrite, à une enquête sur les infractions à la loi relativement au problème.

Toute mesure réglementaire prise par le personnel respectera le cadre réglementaire actuel, ce qui comprend l'occasion d'être entendu, le cas échéant.

Ombudsman interne

Conformément à l'article 13.15 de la Norme canadienne 31-103, la société doit traiter chaque plainte qui lui est faite d'une manière qu'un investisseur raisonnable jugerait efficace et équitable. Les règles de l'OCRCVM et de l'ACFM imposent des obligations comparables à leurs membres. La Règle 2500B de l'OCRCVM, *Traitement des plaintes des clients*, exige que la réponse détaillée à la plainte d'un client soit présentée d'une manière équitable, claire et non trompeuse. La Règle 2.11, *Plaintes*, et le Principe Directeur n°3 de l'ACFM, *Traitement des Plaintes, Enquêtes du Personnel de Supervision et Discipline Interne*, exigent que chaque membre établisse des politiques et des procédures écrites pour traiter les plaintes et veiller à ce qu'elles soient réglées rapidement et équitablement.

En vertu de l'article 13.16 de la Norme canadienne 31-103, la société doit mettre à la disposition du client les services de l'OSBI lorsqu'elle l'informe de sa décision concernant la plainte ou 90 jours après la réception de la plainte, selon la première de ces dates. Nous souhaitons rappeler aux sociétés inscrites que l'Instruction complémentaire relative à la Norme canadienne 31-103 sur les *obligations et dispenses d'inscription et les obligations des personnes inscrites* renferme des indications en vue de respecter les dispositions de l'article 13.16, notamment :

« La société inscrite ne devrait pas mettre à la disposition du client en même temps les services de l'OSBI et ceux d'un autre service indépendant de règlement des différends ou de médiation. Ce chevauchement ne serait pas conforme à l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour que l'OSBI soit le service indépendant offert au client. Sauf au

Québec, nous nous attendons à ce que le client ne fasse appel à d'autres fournisseurs de services pour l'application de l'article 13.16 que dans des circonstances exceptionnelles. ».

Certes, l'article 13.16 de la Norme canadienne 31-103 n'interdit pas le recours à un ombudsman interne, mais celui-ci ne constitue pas une « solution de rechange » à l'OSBI, en ce sens que le client aurait à choisir l'un ou l'autre. Les services de l'OSBI doivent être mis à la disposition du client même si ce dernier a déposé sa plainte auprès de l'ombudsman interne. Les règles des OAR établissent des obligations qui doivent être respectées lorsque la société offre à ses clients les services d'un ombudsman interne.

De l'avis du personnel, une réponse équitable et efficace exclut tout risque de confusion chez les clients. Dès que le système de traitement des plaintes d'une société inscrite prévoit un ombudsman interne, il y a possibilité que les clients confondent l'ombudsman interne de la société avec l'OSBI. Toute pratique induisant les clients à croire qu'ils doivent choisir d'utiliser les services de l'« ombudsman » interne avant qu'ils ne puissent avoir recours à ceux de l'OSBI serait incompatible avec les dispositions de la Norme canadienne 31-103 et des règles des OAR qui exigent de mettre à la disposition du client les services de l'OSBI au plus tard 90 jours après la réception de la plainte.

En définitive, les investisseurs pourraient ne pas connaître tous les choix qui s'offrent à eux ou se lasser de cette procédure laborieuse et ainsi abandonner leur réclamation, ou accepter un montant de règlement inférieur à celui qu'ils auraient pu obtenir s'ils avaient consulté directement l'OSBI après avoir reçu la décision de la société sur leur plainte.

Le préjudice pour le client est d'autant plus grave que le délai de 180 jours pour utiliser les services de l'OSBI après avoir reçu la décision de la société continue de courir pendant les procédures de l'ombudsman interne, sauf si le service indépendant, la société et le client à l'origine de la plainte ont convenu, pour des questions d'équité, de délais d'avis plus longs que ceux de 90 et 180 jours.

Nous signalons également que les délais de prescription pour obtenir réparation en justice continuent de courir pendant les procédures de l'ombudsman interne.

Nous rappelons aux sociétés offrant les services d'un ombudsman interne qu'elles doivent traiter leurs clients équitablement et mettre à leur disposition les services de l'OSBI.

Dans les communications avec les clients, nous soulignons l'importance pour les sociétés offrant les services d'un ombudsman interne d'indiquer clairement ce qui suit :

- l'ombudsman interne est au service de la société ou d'un membre du même groupe qu'elle et, contrairement à l'OSBI, ne constitue pas un service indépendant de règlement des différends;
- le client peut déposer une plainte auprès de l'OSBI sans passer par l'ombudsman interne si la société ne lui a pas transmis un avis écrit de sa décision dans les 90 jours suivant le dépôt de sa plainte auprès d'elle;

- le client qui n'est pas satisfait de la décision de la société peut déposer immédiatement une plainte auprès de l'OSBI sans passer par l'ombudsman interne et dispose de 180 jours suivant la réception de la décision de la société pour saisir l'OSBI de sa plainte;
- les services de l'OSBI sont gratuits;
- l'utilisation des services de l'ombudsman interne se fait de manière volontaire et l'estimation, d'après les données historiques, du temps nécessaire aux procédures de l'ombudsman interne;
- le délai de prescription continue de courir pendant que l'ombudsman interne examine une plainte, ce qui peut nuire à la capacité du client d'intenter une poursuite civile.

Les indications sur les services de l'OSBI devraient être présentées avec la même importance que celles se rapportant à l'ombudsman interne, être claires, transparentes et faciles à comprendre, inclure les coordonnées complètes de l'OSBI, et permettre aux clients de prendre une décision éclairée concernant leurs choix en matière de résolution des plaintes.

Tout système de traitement des plaintes qui a pour effet d'induire les investisseurs en erreur ou de les laisser des façons citées plus haut ne saurait être acceptable.

Questions

Pour toute question, prière de s'adresser à l'une des personnes suivantes :

François Vaillancourt
 Analyste expert en réglementation – pratiques
 de distribution
Autorité des marchés financiers
 514 395-0337, poste 4806
 francois.vaillancourt@lautorite.qc.ca

Christopher Jepson
 Senior Legal Counsel
 Compliance and Registrant Regulation
**Commission des valeurs mobilières de
 l'Ontario**
 416 593-2379
 cjepson@osc.gov.on.ca

Lina Creta
 Senior Advisor
 Investor Office
**Commission des valeurs mobilières de
 l'Ontario**
 416 204-8963
 lcreta@osc.gov.on.ca

Carlin Fung
 Senior Accountant
 Compliance and Registrant Regulation
**Commission des valeurs mobilières de
 l'Ontario**
 416 593-8226
 cfung@osc.gov.on.ca

Meg Tassie
 Senior Advisor
British Columbia Securities Commission
 604 899-6819
 mtassie@bcsc.bc.ca

Eniko Molnar
 Legal Counsel
 Market Regulation
Alberta Securities Commission
 403 297-4890
 eniko.molnar@asc.ca

Liz Kutarna
Deputy Director, Capital Markets
**Financial and Consumer Affairs Authority
of Saskatchewan**
306 787-5871
liz.kutarna@gov.sk.ca

Stephanie Atkinson
Senior Enforcement Counsel
Nova Scotia Securities Commission
902 424-8562
stephanie.atkinson@novascotia.ca

Thomas W. Hall
Superintendent of Securities
Department of Justice
**Gouvernement des Territoires du Nord-
Ouest**
867 767-9305
tom_hall@gov.nt.ca

Rhonda Horte
Securities Officer
Bureau du surintendant des valeurs mobilières
du Yukon
Gouvernement du Yukon
867 667-5466
rhonda.horte@gov.yk.ca

Steve Dowling
Office of the Superintendent of Securities
Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
902 368-4551
sddowling@gov.pe.ca

Doug Harris
Vice-président, avocat général et secrétaire
général
**Organisme canadien de réglementation
du commerce des valeurs mobilières**
416 646-7275
dharris@iiroc.ca

Mark McElman
Senior Legal Counsel
**Commission des services financiers et des
services aux consommateurs
(Nouveau-Brunswick)**
506 658-3117
mark.mcelman@fcnb.ca

John O'Brien
Superintendent of Securities
Office of the Superintendent of Securities
**Gouvernement de Terre-Neuve-et-
Labrador**
709 729-4909
JohnOBrien@gov.nl.ca

Chris Besko
Director, General Counsel
**Commission des valeurs mobilières du
Manitoba**
204 945-2561
chris.besko@gov.mb.ca

Jeff Mason
Superintendent of Securities
Gouvernement du Nunavut
867 975-6591
jmason@gov.nu.ca

Paige Ward
Avocate générale, secrétaire générale et vice-
présidente, Politiques
**Association canadienne des courtiers de
fonds mutuels**
416 943-5838
pward@mfda.ca