



Canadian Securities Administrators
Autorités canadiennes en valeurs mobilières

Avis 31-362 du personnel des ACVM *Rapport annuel 2021 du comité mixte des organismes de réglementation sur l'OSBI*

Le 3 novembre 2022

INTRODUCTION

Le présent avis est publié conjointement par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM), l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) et l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (ACFM). Il s'agit du rapport annuel du comité mixte des organismes de réglementation (CMOR) sur l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI).

Le CMOR est composé de représentants des ACVM (en 2021, les représentants désignés des ACVM étaient la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec) et des deux organismes d'autorégulation (OAR), soit l'OCRCVM et l'ACFM.

Le CMOR est d'avis que 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. Le CMOR met tout en œuvre pour que les investisseurs bénéficient d'un mécanisme de règlement des différends efficace, accessible et équitable. Il rencontre régulièrement l'OSBI pour traiter d'enjeux de gouvernance, de questions opérationnelles et d'autres défis importants qui pourraient avoir une incidence sur l'efficacité du processus de règlement des différends.

Le présent avis a pour objet de fournir un aperçu du CMOR et des principales activités qu'il a menées en 2021.

CONTEXTE DE L'ÉTABLISSEMENT DU CMOR

En mai 2014, l'entrée en vigueur de modifications apportées à la Norme canadienne 31-103 sur *les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites* (les modifications) a obligé tous les courtiers et conseillers inscrits à mettre les services de règlement des différends de l'OSBI à la disposition de leurs clients, sauf au Québec, où le régime de règlement des différends administré par l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) continuerait de s'appliquer. Au Québec, l'Autorité offre des services de règlement des différends aux clients des courtiers inscrits et des conseillers inscrits qui résident dans la province. Le régime québécois ne change pas, et les sociétés inscrites au Québec doivent informer leurs clients résidant dans la province de l'existence de ces services. Les investisseurs québécois peuvent néanmoins avoir recours aux services de l'OSBI pour les différends qui relèvent de son mandat plutôt qu'à ceux offerts par l'Autorité.

PROTOCOLE D'ENTENTE/ MODIFICATIONS

Parallèlement à l'adoption des modifications, les ACVM et l'OSBI ont signé un protocole d'entente qui prévoit un cadre de surveillance conçu pour veiller à ce que l'OSBI continue de respecter les normes établies par les ACVM¹. Le protocole d'entente prévoit aussi un cadre permettant aux membres des ACVM et à l'OSBI de coopérer et de communiquer de manière constructive.

En 2015, le protocole d'entente a été modifié pour y ajouter l'Autorité à titre de signataire². Celle-ci s'est ainsi ralliée à tous les autres membres des ACVM. La version modifiée vient également clarifier certaines dispositions, notamment celles portant sur l'échange d'information et l'obligation de procéder à une évaluation indépendante de l'OSBI³.

MANDAT DU CMOR

Les autorités membres des ACVM et l'OSBI ont convenu avec les OAR de mettre sur pied le CMOR aux fins suivantes :

- faciliter une approche globale de l'échange d'information et surveiller le processus de règlement des différends dans l'objectif général de promouvoir la protection des investisseurs et leur confiance dans ce mécanisme externe;
- favoriser l'équité, l'accessibilité et l'efficacité du processus de règlement des différends;
- faciliter la communication et la consultation régulières entre les membres du CMOR et l'OSBI.

1 Le protocole d'entente énonce les normes que l'OSBI devrait respecter sur les points suivants : gouvernance; indépendance et équité; processus d'exécution de certaines fonctions en temps opportun et de façon équitable; frais et coûts; ressources; accessibilité; systèmes et contrôles; principales méthodes; partage d'information; et transparence.

2 L'Autorité a paraphé le protocole d'entente le 1^{er} décembre 2015.

3 Voir le protocole d'entente modifié et reformulé concernant la surveillance de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement conclu entre les Autorités canadiennes en valeurs mobilières et l'OSBI ([Amended and Restated Memorandum of Understanding concerning oversight of the Ombudsman for Banking Services and Investments among the Canadian Securities Administrators and OSBI](#), en anglais).

APERÇU DES ACTIVITÉS DU CMOR EN 2021

En 2021, quatre réunions ordinaires ont été tenues : en mars, en juin, en septembre et en décembre. Le CMOR a rencontré le conseil d'administration de l'OSBI (le conseil de l'OSBI) et échangé avec l'OSBI de façon ponctuelle. Ces rencontres ont permis au CMOR d'être mis au fait de certains points par l'OSBI, comme le prévoit le protocole d'entente.

Figurent ci-après les questions traitées et approfondies par le CMOR, y compris celles dont l'OSBI lui a fourni un état actualisé tout au long de 2021 :

1. Évaluation indépendante de l'OSBI en 2021 :

Le protocole d'entente prévoit que les activités et les pratiques de l'OSBI dans le cadre de son mandat d'investissement doivent être évaluées indépendamment aux cinq ans. En 2021, l'OSBI a informé régulièrement le CMOR du processus concurrentiel de demandes de propositions et l'a consulté sur la sélection de l'évaluateur indépendant ainsi que sur les calendriers d'achèvement de l'évaluation. Des évaluations indépendantes simultanées de ses mandats bancaire et d'investissement ont contribué à retarder quelque peu ce processus, et l'OSBI a tenu le CMOR au fait des efforts visant à y remédier. En octobre 2021, le conseil de l'OSBI a nommé la professeure Poonam Puri en tant qu'évaluatrice indépendante des mandats en question. Puisque la consultation des parties prenantes est essentielle, le CMOR a consenti à une prolongation de la période allouée à cette fin pour permettre à celles souhaitant se prononcer sur le mandat d'investissement de le faire.

Événement postérieur :

L'OSBI a remis l'*Évaluation indépendante de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement – Mandat d'investissement* (le rapport) au CMOR en 2022 et l'a publié le 13 juin de la même année. Les évaluateurs indépendants ont, dans l'ensemble, constaté que l'OSBI respectait et dépassait ses obligations en vertu du protocole d'entente. En particulier, ils ont noté dans le rapport que :

1. l'OSBI traitait les plaintes rapidement;
2. les enquêteurs pouvaient déterminer les problèmes majeurs liés à une plainte et ont demandé des documents supplémentaires, le cas échéant;
3. les enquêteurs étaient capables de mener des entretiens et d'évaluer la crédibilité;
4. les enquêteurs ont tenu les parties informées des progrès de l'enquête, ont été francs avec les parties sur le fond de l'affaire et ont bien expliqué leur point de vue le plus tôt possible;
5. les motifs de l'OSBI étaient justes, proportionnés et expliqués dans un langage simple;
6. les conclusions de l'OSBI étaient bien justifiées par les preuves.

Ils y ont formulé 22 recommandations d'amélioration visant la gouvernance, les stratégies, les activités, la valeur ajoutée et la sensibilisation, dont celle que l'OSBI devrait être habilité à rendre des décisions exécutoires.

En réponse au rapport, le CMORa publié une déclaration⁴ réaffirmant l'importance que revêt un mécanisme équitable, efficient et accessible de règlement des différends de même que son ferme appui à l'OSBI en tant que service de règlement des différends. Des représentants du CMOR ont discuté en personne du rapport avec les évaluateurs indépendants, ont tenu et tiendront des rencontres avec le personnel de l'OSBI, et se sont réunis avec le conseil de l'OSBI à la fin de septembre 2022 afin d'en apprendre davantage sur la position de leur organisme concernant les constatations et les recommandations formulées dans le rapport.

Le CMOR analyse ces dernières ainsi que les commentaires des intéressés pour décider des suites à donner.

2. Projet des ACVM de renforcer l'OSBI :

En 2021, le CMORa continué d'être informé tous les trimestres de l'avancement des travaux menés par les ACVM en vue de renforcer le rôle de l'OSBI en tant que service indépendant de règlement de différends. Le groupe de travail des ACVM a avisé le CMOR de ses rencontres fréquentes avec le personnel de l'OSBI ainsi que de son examen des processus de formulation de recommandations de ce dernier et des pratiques exemplaires applicables aux ombudsmans du secteur financier à l'international. Il s'est également penché sur les questions juridiques relatives aux décisions exécutoires et a réalisé d'importants travaux de conception d'un cadre de pouvoir exécutoire pour l'OSBI qui soit équitable, efficient et accessible⁵, dans le but d'améliorer la protection des investisseurs et d'obtenir un traitement équitable des personnes physiques et des sociétés.

3. Surveillance continue des déclarations trimestrielles de l'OSBI, refus d'indemnisation et dédommagements pour des montants inférieurs à ceux recommandés par l'OSBI :

Le CMORa continué de surveiller les données relatives aux plaintes en matière d'investissement, notamment les refus d'indemnisation et les dédommagements pour des montants inférieurs à ceux recommandés par l'OSBI, par l'examen des déclarations trimestrielles de ce dernier. Selon le CMOR, ces données peuvent, sous l'angle des risques, être parfois l'indication que les pratiques de traitement des plaintes d'une 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.

En 2021, aucun refus d'indemnisation n'a été publié. Une autorité membre des ACVM a poursuivi son dialogue avec une société à propos d'un refus survenu à la fin de 2020 (et mentionné dans le rapport annuel du CMOR de la même année), et ses efforts⁶ pour communiquer avec elle afin d'en comprendre mieux les raisons ont abouti au dédommagement du client. Cette société n'est plus inscrite.

4 Voir [Le comité mixte des organismes de réglementation sur l'OSBI commente le rapport d'évaluation indépendante](#), 13 juin 2022.

5 Se reporter aux [Plans d'affaires des ACVM](#), y compris le [Rapport sur les réalisations des ACVM pour les années 2019 à 2022](#).

6 Comme l'indiquaient l'[Avis 31-351 du personnel des ACVM](#), l'[Avis 17-0229 de l'OCRCVM](#) et le [Bulletin #0736 M de l'ACFM](#), [Conformité aux obligations relatives à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement](#), les ACVM ou les OAR peuvent conclure que des enquêtes sont nécessaires si une société manifeste une tendance à refuser de dédommager des clients suivant les recommandations de l'OSBI ou à offrir des montants de règlement inférieurs aux recommandations de l'OSBI. Lorsque des tendances sont détectées, des mesures réglementaires peuvent être prises si cela est justifié.

Pour les exercices 2018 à 2021 de l'OSBI, des 674 dossiers s'étant soldés par le versement d'un dédommagement pécuniaire, 39 (soit environ 6 %) mettant en cause 23 sociétés se sont réglés en deçà des recommandations de l'OSBI. Pour environ 56 % de ces dossiers, les recommandations étaient supérieures à 50 000 \$. En moyenne, ces dossiers se sont réglés à 60 % du montant recommandé par l'OSBI. Durant la même période, 10 des 23 sociétés ont conclu des règlements inférieurs à la recommandation de l'OSBI plus d'une fois. À la suite des efforts de suivi des autorités membres des ACVM et des OAR sur des cas de règlements inférieurs, deux des 10 sociétés ont effectué des paiements supplémentaires aux clients dans trois cas en 2021 afin que les montants d'indemnisation soient conformes aux recommandations de l'OSBI. Globalement, depuis l'exercice 2018 de l'OSBI, les clients ont reçu environ 1,5 million de dollars de moins que recommandé par l'OSBI. Le CMOR continue de s'en inquiéter.

Le CMOR n'ignore pas l'incidence que peuvent avoir sur les plaignants le refus des sociétés de dédommager leurs clients selon les recommandations de l'OSBI ou les dédommagements pour des montants moindres que ceux recommandés par l'OSBI. Les plaignants comptent sur l'OSBI pour obtenir une issue équitable à leur plainte grâce à un mécanisme de règlement des différends qui nécessite un engagement et des ressources de la part de toutes les parties. Lorsqu'une société refuse de dédommager un client ou lui verse un dédommagement d'un montant inférieur aux recommandations, le plaignant peut se sentir incapable de poursuivre l'affaire en raison du temps et des frais que cela implique, notamment pour se trouver un représentant légal et intenter une poursuite au civil contre la société. Les refus d'indemniser et les règlements pour des montants inférieurs aux recommandations minent la confiance dans l'équité et l'efficacité du mécanisme de règlement des différends pour les investisseurs.

4. Problèmes systémiques :

En vertu du protocole d'entente, le président du conseil de l'OSBI doit informer les membres des ACVM désignés de toute question qui aurait vraisemblablement des implications réglementaires importantes, notamment celles qui semblent toucher plusieurs clients d'une ou de plusieurs sociétés inscrites (les problèmes systémiques). En 2015, le CMOR a mis la dernière main à un protocole conclu avec l'OSBI qui définit les problèmes systémiques potentiels et énonce une approche réglementaire pour les traiter une fois qu'ils ont été signalés par l'OSBI dans le cadre du protocole d'entente. L'échange de renseignements sur les plaintes individuelles relatives à des problèmes systémiques permet d'évaluer si un problème systémique existe et de mesurer son incidence sur la personne inscrite en question, la catégorie d'inscription de celle-ci et/ ou les investisseurs. [Voir le protocole de traitement des problèmes systémiques de l'OSBI et du CMOR](#) pour plus de renseignements.

En 2021, l'OSBI et le président du conseil de l'OSBI ont signalé deux problèmes systémiques au CMOR:

- Un gestionnaire de portefeuille a été visé par de multiples plaintes selon lesquelles, dans de nombreux cas, il aurait sous-estimé et faussement présenté le risque de placement dans un fonds et négligé la tolérance au risque documentée des investisseurs. Le problème a été renvoyé à l'autorité membre des ACVM compétente. Le personnel a pris note du problème systémique rapporté par l'OSBI et des dossiers auprès de ce dernier dans son examen continu de l'activité du gestionnaire de portefeuille.
- Un courtier en plans de bourses d'études a fait l'objet de multiples plaintes selon lesquelles il aurait fourni des renseignements inadéquats quant aux conséquences du non respect d'une échéance importante qui, en l'occurrence, entraînerait une perte importante de revenus pour les clients d'un plan fiduciaire de bourses d'études largement distribué. Le problème a été renvoyé à l'autorité membre des ACVM compétente pour enquête. Le personnel a passé en revue les plaintes en lien avec ce problème et fait le suivi auprès du courtier. Il a examiné les documents pertinents fournis par ce dernier et jugé ces plaintes infondées.

5. Incidence de la COVID-19 sur l'OSBI et sur les tendances en matière de plaintes :

Le CMOR a travaillé de concert avec l'OSBI pour évaluer l'incidence continue de la pandémie de COVID-19 sur le volume des plaintes. L'OSBI a signalé une augmentation marquée de ce volume en 2021, soit 24 % par rapport à 2020, laquelle était en partie attribuable à la volatilité continue du marché et aux facteurs de stress économiques liés à la COVID-19. Il a également indiqué avoir satisfait avec constance aux normes de prestation de services et de productivité malgré la hausse des volumes de dossiers et les défis liés au télétravail.

Depuis le milieu de l'année 2020, on constate un accroissement des plaintes déposées auprès des sociétés membres de l'OCRCVM concernant les courtiers en placement offrant des comptes sans conseils, communément appelés « courtiers exécutants ». Ces plaintes correspondent à une hausse globale des comptes nouvellement ouverts dans ce secteur, les principales plaintes portant sur les marges, les erreurs de transactions et les problèmes de service liés aux plateformes de négociation. Comme il est indiqué ci-dessous au point 6, l'OCRCVM a chargé un groupe de travail d'évaluer si une intervention réglementaire s'impose pour traiter les problèmes de service relatifs aux courtiers exécutants.

Le CMOR a examiné les données relatives aux plaintes reçues par l'OCRCVM, l'ACFM et l'OSBI afin de cerner les relations prédictives potentielles et d'aider à prévoir les volumes de plaintes futurs. Quoique l'analyse de ces données ait révélé une certaine corrélation entre le nombre de plaintes déposées auprès des OAR et celles reçues par l'OSBI, des données et analyses supplémentaires sont nécessaires pour dégager une relation plus prédictive.

6. Suivi de l'OCRCVM auprès des courtiers exécutants concernant les problèmes et l'analyse des systèmes :

L'OCRCVM a tenu le CMOR au fait de ses efforts pour rassembler et analyser les données relatives à une augmentation des plaintes concernant les pannes de système et les niveaux de service des courtiers exécutants. Il a commencé par tous leur envoyer un sondage sur divers aspects des services technologiques qu'ils offrent à leurs clients. Même si leurs réponses ont donné un premier regard important, afin d'évaluer les diverses options possibles de renforcement des normes de protection des investisseurs en la matière, l'OCRCVM a établi un groupe de travail sur les niveaux de service des sociétés ouvert à tous les courtiers exécutants. Le groupe de travail a mis fin à ses rencontres. L'OCRCVM réfléchit maintenant à la suite à donner, et continue de transmettre des mises à jour trimestrielles au CMOR.

7. Recherche qualitative de l'OCRCVM sur les plaignants :

Le CMOR a examiné un rapport de recherche commandé par l'OCRCVM pour analyser les expériences des investisseurs qui ont traité avec son équipe chargée des plaintes et des enquêtes. Le personnel de l'OCRCVM a présenté ses conclusions au CMOR, en notant les détails relatifs à l'OSBI et les expériences des plaignants concernant l'ensemble du processus de traitement des plaintes. Il en est ressorti à cet égard une confusion considérable des plaignants sondés.

8. Groupe de travail sur la modernisation des marchés financiers de l'Ontario, rapport final :

Le CMOR a discuté de la recommandation formulée dans le rapport final concernant la désignation d'un service de règlement des différends qui aurait le pouvoir de rendre des décisions exécutoires, en notant des objectifs similaires à ceux du projet des ACVM visant à renforcer l'OSBI, tels que l'amélioration de la protection des investisseurs individuels grâce à un système de règlement des différends exécutoire, réputé et efficace, et à l'accroissement de la confiance des investisseurs dans les marchés des capitaux par l'amélioration des mécanismes de réparation.

9. Faits nouveaux au fédéral concernant le traitement externe des plaintes dans le secteur bancaire :

Le CMOR a discuté des effets potentiels, pour l'OSBI, de la consultation fédérale portant sur les organismes externes de traitement des plaintes, de l'engagement du gouvernement fédéral à établir un seul ombudsman indépendant doté de pouvoirs exécutoires pour le traitement des plaintes liées au domaine bancaire, et de l'inclusion de cet engagement dans la lettre de mandat de la vice première ministre et ministre des Finances.

10. Information sur le traitement des plaintes affichée sur les sites Web des membres des ACVM :

Le CMOR a travaillé avec l'OSBI et le comité des communications des ACVM pour améliorer la diffusion d'information concernant le traitement des plaintes et les services de l'OSBI sur les sites Web des membres des ACVM. Il a constaté que les sites d'éducation des investisseurs de certains d'entre eux contiennent déjà beaucoup de renseignements en la matière.

11. Supervision des demandes de renseignements généraux et des plaintes :

Le CMOR maintient sa supervision des demandes de renseignements généraux et des plaintes visant l'OSBI que ses membres reçoivent ou qui lui sont transmises par courriel. Il apprécie les commentaires soumis par les parties prenantes et examine régulièrement les possibilités d'améliorer l'efficacité de sa surveillance conformément au protocole d'entente.

12. Élaboration du plan stratégique 2022-2026 de l'OSBI :

En 2021, l'OSBI a élaboré son plan stratégique quinquennal pour les années 2022 à 2026. Le nouveau plan a été publié au premier trimestre de 2022.

13. Recrutement d'une nouvelle présidente du conseil de l'OSBI :

En décembre 2021, Maureen Jensen est devenue membre du conseil de l'OSBI, et en a ensuite assumé la présidence. M^{me} Jensen est l'ancienne présidente et chef de la direction de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

RÉUNION DU CMOR AVEC LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'OSBI

Conformément au protocole d'entente, la réunion annuelle du CMOR et du conseil de l'OSBI a eu lieu le 23 septembre 2021. Outre les discussions générales sur les questions de fonctionnement et de gouvernance et sur l'efficacité des processus de l'OSBI, les sujets abordés comprenaient l'importance de la sélection rapide d'un examinateur indépendant et le lancement de l'examen indépendant, l'orientation et l'élaboration du plan stratégique quinquennal de l'OSBI, le travail en cours afin de renforcer le pouvoir de l'OSBI d'obtenir réparation pour les investisseurs, ainsi que les volumes des plaintes déposées auprès de l'OSBI, y compris l'augmentation marquée de celles relatives aux problèmes de service en matière d'investissement.

RAPPORT ANNUEL DE L'OSBI

Pour plus de renseignements sur l'OSBI, on peut consulter son [rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 octobre 2021](#).

COMMENTAIRES

Nous remercions les divers intervenants pour les commentaires qu'ils ont transmis à l'égard des rapports annuels antérieurs et nous accueillons les commentaires sur le dernier rapport annuel et sur toute question relative à la surveillance de l'OSBI par le CMOR. Prière de les faire parvenir à Contact.RC-CMOR@acvm-csa.ca.

QUESTIONS

Pour toute question concernant le présent avis du personnel des ACVM, prière de vous adresser à l'un des membres du personnel des ACVM suivants :

Antoine Bédard

Directeur principal de l'assistance
aux clientèles
Autorité des marchés financiers
418 525-0337, poste 2751
1 877 525-0337, poste 2751
antoine.bedard@autorite.qc.ca

Mark Wang

Director, Capital Markets Regulation
British Columbia Securities Commission
604 899-6658
mwang@bcsc.bc.ca

Meg Tassie

Senior Advisor, Capital Markets Regulation
British Columbia Securities Commission
604 899-6819
mtassie@bcsc.bc.ca

Eniko Molnar

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

Tyler Fleming

Director, Investor Office
Commission des valeurs mobilières
de l'Ontario
416 593-8092
tfleming@osc.gov.on.ca

Paola Cifelli

Manager, Investor Office
Commission des valeurs mobilières
de l'Ontario
416 263-7669
pcifelli@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