



Canadian Securities Administrators
Autorités canadiennes en valeurs mobilières

Avis 31-364 du personnel des ACVM *Rapport annuel 2022 du comité mixte des organismes de réglementation sur l'OSBI*

Octobre 2023

INTRODUCTION

Le présent avis est publié conjointement par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (**ACVM**) et l'Organisme canadien de réglementation des investissements (**OCRI**). 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 et de l'OCRI. En 2022, les représentants désignés des ACVM étaient la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec. Le CMOR comptait également des représentants des deux organismes d'autoréglementation (**OAR**) qui ont fusionné le 1^{er} janvier 2023 pour constituer l'OCRI, soit l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (**OCRCVM**) et l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (**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 2022.

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 2022

En 2022, quatre réunions ordinaires ont été tenues : en mars, en juin, en septembre et en décembre. Le CMOR a tenu une réunion ponctuelle en mai, a rencontré le conseil d'administration de l'OSBI (le **conseil de l'OSBI**) en septembre et a échangé avec l'OSBI tout au long de l'année. 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 2022 :

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. L'OSBI a remis l'*Évaluation indépendante de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement – Mandat d'investissement* pour 2021 (le **rapport sur le mandat d'investissement**) au CMOR en 2022, et l'a publié le 13 juin de la même année. Comme l'a fait remarquer le CMOR dans son rapport annuel de 2021, les évaluateurs indépendants ont, dans l'ensemble, constaté que l'OSBI respectait et dépassait ses obligations en vertu du protocole d'entente. Le rapport sur le mandat d'investissement présente 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.

Comme il était indiqué dans le rapport annuel de 2021, des représentants du CMOR ont rencontré les évaluateurs indépendants en 2022 afin de discuter du rapport sur le mandat d'investissement. Le personnel de l'OSBI a fait le point régulièrement avec le CMOR sur l'avancement du processus d'évaluation, et une rencontre entre ce dernier et le conseil de l'OSBI a eu lieu le 28 septembre 2022 afin d'en apprendre davantage sur la position de l'OSBI concernant les constatations et les recommandations contenues dans le rapport sur le mandat d'investissement.

Le personnel de l'OSBI informe régulièrement le CMOR de la suite donnée par l'organisme au rapport sur le mandat d'investissement et à propos des plans d'action connexes. Ce dernier collabore avec l'OSBI et tient compte des commentaires des parties prenantes pour décider des suites à y donner.

2. Projet des ACVM de renforcer l'OSBI :

En 2022, le CMOR a été tenu informé tous les trimestres de l'avancement des travaux réglementaires menés par les ACVM en vue de renforcer le rôle de l'OSBI en tant que service indépendant de règlement de différends, notamment du progrès vers la création d'un cadre de pouvoir exécutoire pour l'OSBI qui soit équitable, efficient, accessible et plus proche des pratiques exemplaires d'autres ombudsmans de services financiers à l'international.

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 CMOR a 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 2022, aucun refus d'indemnisation n'a été publié.

Globalement, depuis l'exercice 2018 de l'OSBI, les clients ont reçu environ 1,6 million de dollars de moins que recommandé par l'OSBI. Le CMOR continue de s'en inquiéter. Pour les exercices 2018 à 2022 de l'OSBI, des 844 dossiers s'étant soldés par le versement d'un dédommagement pécuniaire, 42 (soit environ 5 %) mettant en cause 24 sociétés se sont réglés en deçà des recommandations de l'OSBI. Durant la même période, 10 des 24 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 de ces 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.

Pour environ 57 % des dossiers à règlement inférieur, les recommandations dépassaient 50 000 \$. En moyenne, ces dossiers se sont réglés à 60 % du montant recommandé par l'OSBI. Lorsque l'OSBI recommandait une indemnisation de 50 000 \$ ou moins, le plaignant recevait en moyenne 8 373 \$ de moins que le montant recommandé. Et lorsqu'il en recommandait une supérieure à 50 000 \$, le plaignant recevait en moyenne 59 373 \$ de moins que recommandé.

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.

Le CMOR continue de surveiller ce type de règlements et appuie les travaux actuellement menés par les ACVM afin d'habiliter l'OSBI à rendre des décisions exécutoires.

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 2022, l'OSBI et le président du conseil de l'OSBI ont signalé un nouveau problème systémique au CMOR :

- Un courtier exécutant a reçu deux plaintes à propos d'un problème systémique touchant les investisseurs canadiens faisant l'acquisition de dérivés américains; il a résolu le problème peu après l'avoir découvert. Le problème a été renvoyé à l'OAR concerné, qui a conclu que seuls deux plaignants étaient visés.

Le CMOR a aussi été tenu informé au sujet d'un problème systémique signalé antérieurement :

- 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, qui, à la suite d'un examen continu, a subordonné l'inscription de ce gestionnaire à des conditions en 2022.

5. Tendances existantes et émergentes en matière de plaintes :

Le CMOR a travaillé de concert avec l'OSBI pour dégager et surveiller les tendances existantes et émergentes en ce qui a trait au volume de plaintes, ainsi qu'à la nature des plaintes reçues. L'OSBI a transmis trimestriellement au CMOR des données globales détaillées relatives aux produits, aux enjeux et aux résultats, de même que des résultats de cas dépersonnalisés et des résumés contribuant à l'identification de ces tendances.

En 2022, le CMOR a constaté une hausse des plaintes concernant les courtiers d'exercice restreint en lien avec les cryptoactifs. La plupart de ces cas (85 %) se rapportaient à des activités frauduleuses dans le cadre desquelles le client était amené, par la force ou la tromperie, à accepter qu'un tiers accède à son compte, et des cryptoactifs étaient ensuite transférés dans le portefeuille d'un tiers. À ce jour, l'OSBI a remarqué qu'en dépit des mises en garde des sociétés et de leurs mesures de prévention de la fraude, ces cas de fraude demeurent courants. Le CMOR continue de surveiller cette tendance et d'échanger, notamment avec l'OSBI, sur les façons d'en réduire les risques.

Au cours du dernier trimestre de 2022, le personnel de l'OSBI a indiqué au CMOR avoir observé une augmentation du volume des plaintes relatives aux organismes de placement collectif et à des enjeux de convenance qui semblait, selon lui, attribuable principalement aux conditions récentes de marché. Par exemple, l'OCRI a constaté un accroissement des plaintes relatives à des organismes de placement collectif à revenu fixe, dont certains ont récemment subi des pertes en raison des taux d'intérêt actuels. Le CMOR et l'OSBI continuent de suivre cette tendance.

En 2022, le CMOR a noté un fléchissement dans la tendance relevée précédemment des plaintes relatives aux courtiers offrant des services pour comptes sans conseils. Ces plaintes correspondaient à une hausse globale des comptes nouvellement ouverts et à des activités de négociation exercées en 2020 et 2021, les principales plaintes portant sur les marges, les erreurs de transactions et les problèmes de service liés aux plateformes de négociation. L'OCRI a tenu le CMOR au fait des efforts qu'il a déployés en lien avec cette augmentation. Le nombre de plaintes en la matière a considérablement diminué au cours de l'année.

6. Examen et prise en considération des commentaires des parties prenantes :

Le CMOR a reçu des commentaires des parties prenantes principalement à son adresse courriel réservée (Contact|RC-CMOR@acvm-csa.ca). Il discute régulièrement des commentaires reçus, envisage des façons d'améliorer l'efficacité de sa surveillance conformément à son mandat et met en place les changements nécessaires.

Les commentaires débordant le mandat du CMOR et ses domaines de surveillance sont transférés à l'OSBI, au projet ou au comité ACVM pertinent ou encore à l'autorité concernée ou à l'OCRI aux fins d'examen.

7. Communication avec le secteur au sujet du mécanisme de transfert des plaintes :

Dans la poursuite d'un examen entamé en 2020, le CMOR a été informé que les sites Web de certaines sociétés inscrites présentaient le mécanisme de transfert de plaintes d'une façon floue ou pouvant entraîner de la confusion chez les investisseurs. Plus précisément, on n'y indiquait pas clairement que les clients ne sont pas tenus d'utiliser les services internes de transfert des plaintes de la société inscrite avant de faire appel à l'OSBI s'ils sont insatisfaits de la réponse de cette dernière à leur plainte. À la suite d'une communication d'un membre des ACVM et des OAR, toutes les sociétés contactées ont modifié leurs sites Web et les autres documents destinés aux investisseurs en conséquence.

8. Projet de modification des exigences concernant les plaintes des clients, les enquêtes internes et les autres faits à signaler de l'OCRCVM :

L'OCRCVM a fait le point avec le CMOR au sujet du projet de modification des règles des courtiers qui viendrait inscrire dans la réglementation les attentes entourant les faits devant lui être signalés et certaines pratiques exemplaires en matière de traitement des plaintes observées chez les courtiers ainsi qu'à l'échelle internationale. Il a reçu des commentaires des parties prenantes et a tenu le CMOR informé des étapes à venir.

9. Consultation sur le programme d'arbitrage de l'OCRCVM :

Le CMOR a examiné les recommandations adressées à l'OCRCVM par un groupe de travail externe mis sur pied afin de proposer des améliorations au programme d'arbitrage de l'organisme. Il a formulé ses commentaires au groupe de travail ainsi qu'à l'OCRCVM, notant au passage la complexité des mécanismes de traitement des plaintes en général, le risque de confusion chez les investisseurs, et l'incidence du chevauchement possible entre les réclamations qui peuvent être traitées soit par l'OSBI, soit dans le cadre du programme d'arbitrage de l'OCRCVM sur la prise de décision du consommateur. Ce dernier a publié les recommandations du groupe de travail aux fins de consultation publique en décembre 2022, et le CMOR est tenu au fait. L'OSBI a aussi fait part de ses préoccupations à ce dernier, notamment que l'application du programme d'arbitrage à des règlements de montants inférieurs ainsi qu'à des plaignants non représentés complexifierait le système de règlement des différends et susciterait de la confusion chez les investisseurs. Lors de la publication des recommandations, l'OCRCVM a encouragé les intervenants à aborder la question de la coexistence de son programme d'arbitrage et de l'OSBI au sein du cadre actuel de règlement des différends et a indiqué qu'il envisageait d'ouvrir le programme d'arbitrage uniquement aux réclamations dépassant le plafond d'indemnisation de l'OSBI, puisque conçu pour être une solution de rechange aux tribunaux axée sur les réclamations complexes et importantes.

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

Le CMOR a discuté des principaux thèmes et commentaires tirés de la consultation fédérale portant sur les organismes externes de traitement des plaintes, et de la proposition du gouvernement fédéral d'introduire des modifications législatives afin de désigner une entité à but non lucratif comme organisme externe unique de traitement des plaintes unique dans le secteur bancaire. Le 30 juin 2022, le gouvernement fédéral a institué un nouveau cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers au sein de la *Loi sur les banques* en vue de renforcer la procédure de traitement des plaintes des clients des banques. Ces modifications qui, entre autres choses, exigent des banques qu'elles traitent les plaintes formulées par les clients dans un délai de 56 jours, se sont traduites par une réduction de l'attrition des plaignants et, donc, par des volumes globaux de cas bancaires et d'investissement sans précédent pour l'OSBI. Ce dernier a également tenu le CMOR informé des initiatives mises en œuvre pour répondre à ces modifications, notamment la création d'une page Web renfermant de l'information sur les cas bancaires, en plus de publier, le 1er septembre 2022, l'*Évaluation indépendante de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) Mandat bancaire*. Le CMOR a étudié ce rapport à titre informatif et continue de surveiller l'évolution de l'action fédérale concernant le traitement externe des plaintes dans le secteur bancaire.

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 28 septembre 2022. Outre les discussions générales sur les questions de fonctionnement et de gouvernance et sur l'efficacité des processus de l'OSBI, ont aussi été abordés les recommandations formulées dans le rapport sur le mandat d'investissement, surtout celles relatives au signalement des problèmes systémiques, les consultations publiques de l'OSBI prévues pour 2023 ainsi que les travaux en cours menés par les ACVM afin de renforcer le pouvoir de l'OSBI d'obtenir réparation pour les investisseurs.

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 2022](#).

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 ContactJRC-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@lautorite.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