

**ÉVALUATION INDÉPENDANTE  
DE  
L'OMBUDSMAN DES SERVICES BANCAIRES ET D'INVESTISSEMENT (OSBI)  
MANDAT D'INVESTISSEMENT**

---

13 juin 2022



Professeure Poonam Puri  
Dina Milivojevic  
*Examineurs indépendants*

## **Table des matières**

Remerciements.....	5
Sommaire .....	6
À propos de l'OSBI.....	6
Contexte de l'évaluation .....	6
Processus d'évaluation.....	7
Cadre d'examen .....	8
Conclusions.....	9
1. CONTEXTE DANS LEQUEL OPÈRE L'OSBI .....	10
1.1 Histoire .....	10
1.2 Cadre réglementaire .....	11
1.3 Qu'est-ce que l'OSBI ? .....	12
1.3.1 Statut de l'OSBI en tant qu'ombudsman des services financiers.....	12
1.3.2 L'OSBI n'est pas un tribunal, ni une autorité de réglementation, ni un organisme d'autoréglementation .....	13
1.3.3 Plaintes simultanées.....	15
1.4 Examens et initiatives connexes pour moderniser les marchés financiers canadiens .	15
1.4.1 Examens indépendants antérieurs.....	16
1.4.2 Groupe de travail sur la modernisation en matière de marchés financiers .....	16
1.4.3 Initiatives des Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM) .....	17
1.4.4 Examen de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et examens simultanés de l'ADRBO/du mandat bancaire de l'OSBI .....	17
1.4.5 Consultation du ministère des Finances pour le renforcement du système de gestion des plaintes extérieur du Canada.....	17
1.4.6 Nouveau cadre des organismes d'autoréglementation.....	17
1.4.7 Avis conjoint des ACVM/OCRCVM/ACFM .....	18
2. EXAMEN DE LA GOUVERNANCE .....	19
2.1 Taille, composition et représentation au sein du conseil d'administration.....	19
2.1.1 Procédure de recrutement et de nomination des administrateurs .....	20
2.1.2 Représentation des intervenants.....	20
2.1.3 Représentants sectoriels .....	21
2.1.4 Représentation des consommateurs.....	22
2.1.5 CCCI.....	23
2.2 Tenir la cheff de la direction et ombudsman responsable .....	25
2.3 Structure et procédure du conseil .....	26
2.3.1 Structure du comité.....	26
2.3.2 Prise de décision .....	26

2.3.3	Résolution des conflits d'intérêts.....	26
3.	EXAMEN DES DOSSIERS .....	27
3.1	Procédure de traitement des plaintes de l'OSBI.....	27
3.1.1	Recueil des plaintes.....	27
3.1.2	Enquête .....	28
3.1.3	Règlement facilité/Recommandation.....	29
3.1.4	Réexamen .....	29
3.2	Observations de l'examen des dossiers.....	30
3.2.1	Procédure d'examen des dossiers et observations générales.....	30
3.2.2	Délai de prescription de l'OSBI .....	30
3.2.3	Plans d'enquête .....	31
3.2.4	Entretiens et évaluation de la crédibilité .....	32
3.2.5	Lettres de clôture .....	33
3.2.6	Réexamen .....	33
4.	EFFICACITÉ OPÉRATIONNELLE .....	35
4.1	Système de dénonciation.....	35
4.1.1	Refus d'indemnisation pendant la période quinquennale .....	38
4.1.2	Règlements peu intéressants pendant la période quinquennale .....	38
4.1.3	Raisons pour lesquelles les offres sont peu intéressantes .....	39
4.1.4	Entreprises proposant à répétition de faibles indemnisations.....	41
4.1.6	Conclusions sur l'efficacité.....	42
4.2	Pouvoir exécutoire .....	42
4.2.1	Meilleures pratiques internationales.....	44
4.2.2	Changements des procédures et droit d'appel.....	45
4.3	Problèmes systémiques.....	46
4.4	Au service des personnes âgées .....	49
5.	Indépendance et équité.....	50
5.1	Création de nouvelles plaintes des consommateurs .....	51
5.2	Inversement du fardeau de la preuve désormais imposé aux firmes .....	51
5.3	Analyser la situation au-delà des preuves et des lois, règles et réglementations pertinentes .....	52
6.	Procédures à suivre pour exécuter les fonctions de manière opportune et équitable .....	53
6.1	Rapidité d'exécution.....	53
6.1.1	Délais avant enquête .....	53
6.1.2.	Informations fournies à l'ouverture du dossier .....	55
6.1.3	Calendrier des enquêtes.....	56
6.2	Plafond de dédommagement de 350 000 \$ .....	57

6.3	Méthode de calcul des pertes pour les dossiers portant sur la convenance des placements.....	57
6.3.1	coûts d'occasions perdues, portefeuilles théoriques et indices .....	59
6.3.2	Formuler des recommandations a posteriori .....	61
6.3.3	Aller au-delà des formulaires « Connaître son client »/Évaluations des risques de la firme	61
6.3.4	Approche basée sur le portefeuille ou un titre unique.....	61
6.3.5	Indemnisation en cas de pertes non financières .....	62
6.3.6	Gestionnaires de portefeuilles et courtiers sur le marché non réglementé .....	63
7.	Frais et coûts .....	65
8.	Ressources .....	67
8.1	Budget et ressources .....	67
8.1.1	Réponse à la pandémie de COVID-19.....	67
8.2	Personnel .....	68
9.	Accessibilité .....	71
9.1	Services bilingues .....	71
9.2	Services partout au Canada.....	72
9.3	Services gratuits .....	72
9.4	Considérations générales sur l'accessibilité .....	72
9.5	Promotion des services de l'OSBI.....	72
10.	Systèmes et contrôles .....	74
10.1	Confidentialité .....	74
10.2	Contrôle de la qualité .....	74
11.	Méthodes de base.....	76
12.	Communication de renseignements .....	77
13.	Transparence.....	78
14.	Progrès réalisés depuis l'examen de 2016.....	79
15.	Résumé des comparaisons internationales .....	80
16.	Résumé des recommandations.....	81
	Recommandations visant la gouvernance .....	81
	Recommandations stratégiques .....	81
	Recommandations visant les activités .....	82
	Recommandations visant la valeur ajoutée et la sensibilisation.....	83
	APPENDIX "A" – MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE CSA AND OBSI .....	85
	ANNEXE « B » – BIOGRAPHIES DE L'ÉQUIPE.....	92
	ANNEXE « C » – MANDAT DE L'EXAMEN INDÉPENDANT .....	93
	ANNEXE « D » – RÈGLES GÉNÉRALES DE L'OSBI.....	96

## Remerciements

---

Nous tenons à remercier tous ceux qui ont pris le temps d'envoyer des réponses écrites à notre demande de commentaires et ceux qui ont envoyé des documents, ont pris place pour des entretiens ou nous ont soumis des recherches. Merci à Sarah Bradley et à son équipe de direction, ainsi qu'à Jim Emmerton, Maureen Jensen et au reste du conseil d'administration, pour leurs commentaires, leurs réponses sincères à nos questions et le respect de notre rôle indépendant.

Nous tenons aussi à remercier tout particulièrement l'avocat en valeurs mobilières en Ontario Trevor Fairlie, examinateur indépendant au sein de notre équipe jusqu'à ce qu'il rejoigne le Bureau des fusions et acquisitions de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario à mi-parcours de notre mandat. Nous avons apprécié son expertise et ses contributions réfléchies.

Enfin, nous tenons à remercier l'étudiante en droit Solomiya Zakharchuk pour son excellente aide à la recherche et Dianna Dobbin pour son aide administrative et exécutive inestimable.

# Sommaire

---

## À propos de l'OSBI

L'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (**OSBI**) est un organisme national indépendant et sans but lucratif qui aide les consommateurs et les firmes de courtage en valeurs mobilières/banques à régler les différends financiers qu'ils ne pourraient résoudre seuls. L'OSBI offre ses services dans les deux langues officielles et est gratuit pour les consommateurs. L'OSBI répond aux requêtes des consommateurs, mène des enquêtes et partage ses connaissances avec les organismes de réglementation, les intervenants et le grand public.

Conformément au mandat de l'OSBI et au *Protocole d'entente concernant la surveillance de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement* conclu entre les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (**ACVM**) et l'OSBI, ce dernier est tenu de se soumettre à une évaluation indépendante de ses activités et de ses pratiques en matière de plaintes liées aux investissements tous les cinq ans. Le protocole d'entente est joint en annexe « **A** » au présent rapport.

Le dernier examen indépendant du mandat d'investissement de l'OSBI remonte à 2016 (**Examen 2016**) et il est fait référence au rapport élaboré par Deborah Battell et Nikki Pender daté de mai 2016 (**Rapport 2016**) tout au long du présent document. Les mandats bancaires et d'investissement de l'OSBI sont examinés séparément, et le présent rapport ne concerne que le mandat d'investissement, ainsi que des questions opérationnelles plus larges, telles que la gouvernance de l'OSBI, qui recourent les deux mandats.

## Contexte de l'évaluation

Après la publication d'une demande de propositions, le conseil d'administration de l'OSBI a nommé la professeure Poonam Puri en tant qu'évaluatrice indépendante; une décision acceptée par l'ACVM en concertation avec le comité mixte des organismes de réglementation de l'OSBI. La professeure Puri est assistée par Dina Milivojevic. Les biographies se trouvent à l'annexe « **B** » de ce rapport.

Cet examen porte essentiellement sur le mandat d'investissement de l'OSBI. Il vise à répondre aux questions suivantes :

1. **Obligations en vertu du protocole d'entente**: si l'OSBI s'acquitte de ses obligations décrites dans le protocole d'entente entre l'OSBI et les membres des ACVM participants; et
2. **Efficacité opérationnelle** : si une modification du fonctionnement, du budget ou des procédures de l'OSBI est souhaitable pour améliorer l'efficacité de ce dernier relativement au respect des modalités du protocole d'entente et des pratiques exemplaires reconnues pour les ombudsmans de services financiers.

En ce qui concerne l'efficacité opérationnelle, le rapport devra inclure des analyses et des conclusions comprenant les éléments suivants :

1. *un rapport détaillant les progrès réalisés quant à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre des précédents examens indépendants;*
2. *une évaluation de haut niveau des activités de l'OSBI, avec référence à son mandat, ses politiques et procédures internes, son énoncé d'équité et ses méthodes de calcul des pertes. Une évaluation détaillée des méthodes de calcul des pertes adoptées par l'OSBI n'est pas requise;*
3. *un exercice de référence de haut niveau qui comparera l'OSBI à d'autres programmes d'ombudsman du secteur financier ou d'un équivalent, dans un territoire international comparable, tant en ce qui concerne les opérations que relativement aux approches organisationnelles générales de l'OSBI sur des questions telles que l'accessibilité et la transparence;*
4. *une analyse de la gouvernance de l'OSBI, qui prêtera particulièrement attention à la représentation des intervenants au sein du conseil d'administration de l'OSBI; et*
5. *une analyse des raisons pour lesquelles des règlements inférieurs aux montants recommandés par l'OSBI ont été effectués.*

L'évaluation inclut un examen des éléments suivants :

1. *Les dossiers de plaintes en matière d'investissement traités entre le 1er novembre 2018 et le 31 octobre 2020 (la « **période d'examen** »).*
2. *Les politiques et procédures de fonctionnement actuelles, y compris tous les changements apportés entre le 1er novembre 2015 et le 31 octobre 2020 (la « **période quinquennale** »).*
3. *Les évaluations par des tiers, les vérifications financières et les autoévaluations internes effectuées lors de la période de cinq ans.*

Le mandat de l'évaluation indépendante est énoncé à l'Annexe « **C** » de ce rapport. Comme certaines des exigences des parties A (protocole d'entente) et B (efficacité opérationnelle) du mandat se chevauchent, les éléments ont été regroupés dans un seul ensemble de facteurs que nous avons utilisé pour évaluer l'OSBI. Dans un même ordre d'idées, les réalisations entreprises depuis l'examen de 2016 et les comparaisons internationales ont été intégrées au texte général; les conclusions sont toutefois présentées aux sections 14 et 15.

## **Processus d'évaluation**

Nous avons entrepris quatre activités principales pour mener à bien cette évaluation : examen des dossiers, consultations auprès des intervenants et de l'OSBI, examen documentaire et examen de la gouvernance. Nous résumons ci-dessous chacune de ces activités.

1. **Examen des dossiers** – Nous avons examiné 75 dossiers d'investissement, qui ont été sélectionnés au hasard et de façon anonyme, avec un échantillonnage proportionnel de chaque résultat différent possible dans les dossiers de l'OSBI.

L'OSBI classe ses cas en fonction de leur complexité. Nous avons analysé des dossiers aux trois niveaux de complexité : A (le plus complexe), B (complexité moyenne) et C (le moins complexe). Nous avons examiné 29 dossiers de type A, 32 dossiers de type B et 14 dossiers de type C. Nous avons également examiné 12 dossiers qui ont fait l'objet d'un réexamen (procédure décrite ci-dessous).

**2. Consultations des intervenants et de l'OSBI** – Nous avons mené des entretiens approfondis auprès de 27 intervenants, dont des banques, des groupes industriels, des groupes de consommateurs, le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs (**CCCI**) de l'OSBI, le conseil d'administration et la haute direction de l'OSBI, le personnel de l'OSBI (y compris les enquêteurs), et les consommateurs qui ont eu des cas devant l'OSBI. Nous avons rencontré tous les intervenants qui ont exprimé leur intérêt à nous rencontrer dans le cadre de cet examen.

Nous avons également reçu 12 soumissions écrites qui étaient spécifiques au mandat d'investissement de l'OSBI et quatre qui traitaient des mandats d'investissement et bancaires de l'OSBI en réponse à la demande de commentaires. Nous avons également reçu des documents de recherche, de petites notes et d'autres documents utiles de nombreuses personnes et organisations.

**3. Examen documentaire** – Nous avons effectué un examen approfondi des politiques, procédures et autres documents internes de l'OSBI. Ces documents comprenaient :

1. politiques, procédures et notes de service relatives à divers sujets, notamment l'accessibilité, la répartition des frais, la confidentialité, la gestion des risques d'entreprise, ainsi que la politique sur les dénonciateurs de l'OSBI;
2. documents de formation destinés aux enquêteurs sur divers sujets, notamment la convenance des placements, le calcul des pertes, les transferts de compte, la répartition de la responsabilité d'un consommateur en cas de négligence contributive, la divulgation des frais, etc.;
3. les rapports internes; et
4. les rapports d'enquête auprès des consommateurs et des firmes.

**4. Examen de la gouvernance** – Nous avons effectué un examen de la gouvernance de l'OSBI, notamment des entrevues avec la plupart des administrateurs et des membres de la direction de l'OSBI, un examen des politiques et des procédures de gouvernance et des consultations avec des intervenants externes.

## Cadre d'examen

Le présent examen a été réalisé en tenant compte des normes et exigences suivantes :

1. Protocole d'entente entre les ACVM et l'OSBI;
2. International Network of Financial Services Ombudsman Schemes Network, *Guide to setting up a Financial Services Ombudsman Scheme (guide du réseau INFO)* mars 2018;
3. Rapport de la Banque mondiale *Good Practices for Financial Consumer Protection* de 2017;
4. Rapport produit par David Thomas et Francis Frizon pour la Banque mondiale : *Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman*;
5. ISO 10003:2018 *Gestion de la qualité – Satisfaction du client – Lignes directrices relatives à la résolution externe de conflits aux organismes*; et
6. British and Irish Ombudsman Association : *Guide to Principles of Good Complaint Handling*.

## Conclusions

Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'OSBI respectait et dépassait ses obligations en vertu du protocole d'entente. Nous avons été impressionnés par la façon dont l'OSBI traite les cas. En particulier, nous avons constaté 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; et
6. les conclusions de l'OSBI étaient bien justifiées par les preuves.

Cela dit, nous formulons dans ce rapport quelques recommandations d'amélioration dans les six domaines indiqués ci-dessus.

Nous notons également que l'OSBI a apporté d'importantes améliorations à ses activités depuis l'examen de 2016. Au cours de la période quinquennale, l'OSBI a entrepris des projets visant à améliorer sa prestation de services, a respecté les normes d'équité et d'impartialité et a clos les enquêtes en temps opportun. Il convient de noter en particulier que l'OSBI a géré ses volumes de cas les plus élevés jamais enregistrés pendant la pandémie de COVID-19, sans retard dans la conclusion des enquêtes.

Comme les examinateurs qui ont réalisé l'évaluation de 2016, nous avons constaté que l'incapacité de l'OSBI à garantir universellement une réparation pour les consommateurs par le biais du système de dénonciation et de blâme continue à limiter son efficacité, car ce système confère aux deux parties une incitation économique pour régler les différends à des montants inférieurs aux recommandations de l'OSBI. Par conséquent, nous pensons que l'OSBI devrait avoir le pouvoir de rendre des décisions qui contraignent les parties à suivre sa procédure. Cela est conforme aux meilleures pratiques internationales et renforcerait la légitimité au système.

Nous avons également constaté qu'il était possible d'améliorer le protocole actuel de traitement des problèmes systémiques, car le système actuel définit les « problèmes systémiques » de manière trop étroite et ne permet pas aux consommateurs de savoir précisément ce qu'il adviendra de ces problèmes après leur identification.

Dans l'ensemble, nous souhaitons féliciter l'OSBI pour son succès au cours de la période quinquennale et espérons que l'organisme aura l'occasion de réaliser son plein potentiel grâce à l'octroi d'un pouvoir exécutoire.

# 1. CONTEXTE DANS LEQUEL OPÈRE L'OSBI

---

L'OSBI joue un rôle crucial sur les marchés financiers canadiens en offrant ses services dans les deux langues officielles, gratuitement, aux consommateurs qui lui adressent des plaintes contre leurs firmes de courtage en valeurs mobilières. Il s'agit d'une solution de rechange au système judiciaire, offrant un processus de règlement des différends plus rapide et moins formel que les litiges civils traditionnels devant les tribunaux.

Lors de l'évaluation de la performance de l'OSBI, il est important de garder à l'esprit que l'OSBI a un mandat et un objectif *précis* et qu'il s'agit d'une institution parmi tant d'autres dans un système complexe et en évolution. Lors de nos discussions avec les intervenants, nous avons constaté que bon nombre des critiques que nous avons entendues à propos de l'OSBI n'étaient pas fondées sur ce qu'est actuellement l'OSBI, mais sur ce qu'un intervenant particulier pensait que l'OSBI devrait être. Les critiques contre l'OSBI fondées sur son manque de pouvoir exécutoire en sont l'exemple le plus courant. Nous avons également entendu des critiques à propos de l'aide apportée par l'OSBI aux plaignants pour formuler leurs plaintes, même si cela est expressément autorisé par le mandat de l'OSBI et qu'il s'agit d'une fonction fondamentale d'un ombudsman pour les services financiers. Bien que nous comprenions que différents groupes puissent avoir des avis différents sur le rôle idéal de l'OSBI sur les marchés financiers canadiens, nous avons évalué la performance de l'OSBI par rapport à son mandat actuel.

Nous résumons brièvement ci-dessous l'histoire de l'OSBI, le cadre réglementaire régissant l'OSBI, son statut d'ombudsman des services financiers et diverses initiatives visant à moderniser les marchés financiers canadiens qui pourraient avoir un impact sur l'OSBI et son efficacité dans un avenir proche.

## 1.1 Histoire

L'OSBI a été créé en 1996 sous le nom d'Ombudsman bancaire canadien. Au départ, cet organisme n'examinait que les plaintes des petites entreprises contre neuf banques participantes. En 1997, le mandat de l'OSBI a été étendu pour couvrir les plaintes non résolues des consommateurs contre ses banques participantes. Au cours de cette première période, l'OSBI a fourni une assistance pour les plaintes non résolues concernant les opérations bancaires, les valeurs mobilières et les assurances pour les banques participantes.

En 2002, il a été demandé à tous les membres de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (**OCRCVM**) (appelé alors Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières) et l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (**ACCFM**) de se joindre à l'OSBI, et le mandat de l'OSBI a été élargi pour inclure 450 courtiers en valeurs mobilières, courtiers de fonds communs de placement et sociétés de fonds de placement. Pour refléter ce mandat élargi, l'OSBI a changé son nom d'« ombudsman bancaire canadien » à « ombudsman des services bancaires et d'investissement ». Bon nombre de sociétés de fiducie et de prêt fédérales ainsi que les membres de l'Institut des fonds d'investissement du Canada (**IFIC**) ont également rejoint l'OSBI au cours de cette période.

En 2012, les ACVM ont proposé des modifications au Règlement 31-103 (**NI 31-103**) pour obliger tous les courtiers et conseillers inscrits à l'extérieur du Québec à recourir à l'OSBI pour régler les différends. Les amendements sont entrés en vigueur en 2014, ce qui a plus que doublé le nombre de membres de l'OSBI, qui est passé à plus de 1 400 sociétés participantes.

Selon le rapport annuel de l'OSBI pour 2020, l'OSBI comptait 1 248 sociétés participantes côté investissements, dont :

1. 692 gestionnaires de portefeuille;
2. 248 courtiers sur le marché non réglementé;
3. 170 courtiers réglementés par l'OCRCVM;
4. 98 courtiers réglementés par l'ACCFM;
5. 27 gestionnaires de portefeuille d'exercice restreint;
6. 6 courtiers en plans de bourses d'études;
7. 3 courtiers d'exercice restreint;
8. 2 gestionnaires de fonds de placement;
9. 1 courtier international; et
10. 1 directeur d'opérations sur marchandises.

## 1.2 Cadre réglementaire

Le Règlement 31-103 fait de l'OSBI le fournisseur mandaté des services de règlement des différends pour tous les courtiers et conseillers à l'extérieur du Québec. Cela ne signifie pas que les consommateurs sont tenus d'avoir recours aux services de l'OSBI lorsqu'ils ont un différend avec leurs firmes de courtage en valeurs mobilières. Cela signifie que les firmes de courtage en valeurs mobilières sont tenues de s'assurer que les services de l'OSBI sont mis à la disposition de leurs clients, aux frais de la société.

Le mandat de l'OSBI en matière de valeurs mobilières est régi par le protocole d'entente entre l'OSBI et les ACVM (organisme de tutelle des organismes provinciaux et territoriaux de réglementation des valeurs mobilières au Canada). Le présent protocole d'entente fournit un cadre de surveillance permettant aux ACVM et à l'OSBI de coopérer et de communiquer de manière constructive. L'objectif du cadre de surveillance est de s'assurer que l'OSBI continue de respecter diverses normes établies par les ACVM (notamment les normes régissant la gouvernance, l'indépendance, la rapidité, l'équité et la transparence, entre autres, telles que décrites plus en détail tout au long de ce rapport).

Le protocole d'entente fournit un cadre permettant à l'OSBI de partager des informations avec le comité mixte des organismes de réglementation et de lui rendre compte. Le comité mixte des organismes de réglementation comprend :

1. les représentants désignés des ACVM, agissant au nom de la Commission des valeurs mobilières de l'Alberta (**ASC**), de la Commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique (**BCSC**), de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (**CVMO**) et de l'Autorité des marchés financiers (**AMF**) ou un ou plusieurs autres membres des ACVM désignés occasionnellement; et
2. les deux organismes d'autorégulation : l'OCRCVM et l'ACCFM.

Le comité mixte des organismes de réglementation assure la surveillance de l'OSBI, avec pour mandat :

1. de fournir une approche holistique du partage d'informations;
2. de surveiller la procédure de règlement des différends afin de promouvoir la protection des investisseurs et la confiance dans le système externe de règlement des litiges;
3. de promouvoir l'équité, l'accessibilité et l'efficacité des procédures de règlement des différends; et

4. d'assurer la communication et la consultation régulières entre les membres du comité mixte des organismes de réglementation et l'OSBI.

En vertu du protocole d'entente, le conseil d'administration de l'OSBI est tenu de rencontrer le comité mixte des organismes de réglementation au moins une fois par an (ou plus fréquemment à la demande des personnes désignées des ACVM) pour discuter de questions telles que les problèmes de fonctionnement, la gouvernance et l'efficacité de l'OSBI. Outre les réunions annuelles avec le conseil d'administration de l'OSBI, le comité mixte des organismes de réglementation rencontre une fois par trimestre Sarah Bradley, l'ombudsman et chef de la direction de l'OSBI, ainsi que d'autres membres du personnel de l'OSBI.

L'OSBI est également régi par son mandat, qui décrit la portée de son mandat, les principaux pouvoirs et devoirs de l'OSBI, les devoirs des firmes participantes et la procédure mise en place par l'OSBI pour recevoir, enquêter et s'efforcer de résoudre les plaintes des clients concernant leur société de services financiers. Le mandat est un document interne élaboré par l'OSBI. En 2018, l'OSBI a mis à jour son mandat avec l'aide d'un expert-conseil et après une consultation publique. Le mandat de l'OSBI est joint à l'Annexe « D » de ce rapport.

## 1.3 Qu'est-ce que l'OSBI ?

### 1.3.1 Statut de l'OSBI en tant qu'ombudsman des services financiers

L'OSBI est l'ombudsman exclusif qui fournit des services de règlement des différends aux Canadiens qui lui adressent des plaintes contre leurs firmes de courtage en valeurs mobilières. La section 1.1 du mandat de l'OSBI décrit le but de l'OSBI comme suit :

*L'OSBI cherche à régler les différends entre les fournisseurs de services financiers participants et leurs clients s'ils ne sont pas en mesure de le faire eux-mêmes. L'OSBI est indépendant et impartial; il exerce ses activités dans l'intérêt du public et ses services sont gratuits et accessibles aux consommateurs sans représentation juridique. À titre de solution de rechange au système judiciaire, l'OSBI travaille avec efficacité et en toute confidentialité afin de trouver une solution équitable pour les parties.*

Le modèle actuel de l'OSBI en tant que service de règlement des différends flexible, indépendant et gratuit est extrêmement précieux pour les marchés financiers canadiens. Bien que certains intervenants ne soient pas d'accord sur ce que devrait être le mandat précis de l'OSBI, ils ont majoritairement adopté la position selon laquelle l'OSBI joue un rôle important et essentiel sur les marchés financiers canadiens.

En plus de fournir des services de règlement des différends aux Canadiens qui lui adressent des plaintes contre leurs firmes de courtage en valeurs mobilières, l'OSBI joue également un rôle important pour l'intérêt public. Entre autres, l'OSBI :

1. renforce la sensibilisation du public et veille à ce que les consommateurs aient facilement accès aux informations sur l'OSBI lorsqu'ils ont un problème;
2. partage des informations et fournit un leadership éclairé sur les questions d'actualité, notamment par le biais de l'engagement des consommateurs et des intervenants, en mettant l'accent sur la littératie financière et en publiant des bulletins aux consommateurs sur son site Web. Par exemple, l'OSBI a récemment publié des bulletins destinés aux consommateurs sur la recrudescence des arnaques à la cryptomonnaie et les risques qu'impliquent les placements sans conseils; et

3. fait avancer les changements réglementaires et de politiques qui améliorent l'accès des consommateurs à des services d'ombudsman financiers efficaces au Canada. Par exemple, l'OSBI a récemment répondu à la demande de commentaires de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (**ACFC**) sur le renforcement du système de gestion des plaintes extérieur du Canada. Dans ce document, l'OSBI demande à obtenir un pouvoir exécutoire pour ne plus être perçu par le public comme un organisme sans utilité.

### *1.3.2 L'OSBI n'est pas un tribunal, ni une autorité de réglementation, ni un organisme d'autoréglementation*

Comme indiqué ci-dessus, l'OSBI est une institution parmi d'autres dans un système complexe et évolutif. Plutôt que de déposer une plainte auprès de l'OSBI, les consommateurs ont la possibilité de demander réparation auprès des tribunaux. La procédure est souvent longue et coûteuse, et nécessite l'assistance d'un conseiller juridique pour pouvoir s'en sortir. De nombreux consommateurs dans les dossiers que nous avons examinés ont perdu des sommes relativement faibles qui ne valent pas le coût d'engager un conseiller juridique, ni même de payer les frais associés au dépôt d'une plainte auprès de la Cour des petites créances. Le fait que l'OSBI soit différent d'un tribunal est ce qui fait son utilité pour le système. Si les procédures de l'OSBI deviennent trop formelles, les consommateurs, les firmes de courtage en valeurs mobilières, les organismes de réglementation et le système dans son ensemble perdront ce qu'ils apprécient dans l'OSBI, à savoir l'accès à la justice, la confiance accrue des investisseurs et l'accès aux informations fournies par un service d'ombudsman financier.

Au cours de nos discussions avec les intervenants, divers intervenants ont reconnu que l'OSBI devrait adopter des procédures plus robustes. Nous avons entendu des suggestions pour divers changements de procédure, notamment une procédure d'appel externe, le contre-interrogatoire des parties, l'ajout de rapports d'experts et les interrogatoires, entre autres. Bien que ce terme n'ait pas forcément été utilisé, nous considérons que ces changements de procédure rendent l'OSBI plus « assimilable à un tribunal ». Les intervenants à vocation sectorielle ont eu tendance à discuter de ces changements dans le contexte d'un pouvoir exécutoire, faisant valoir que les firmes auraient besoin d'une plus grande confiance dans l'OSBI si un pouvoir exécutoire lui était octroyé et que, par conséquent, des procédures plus rigoureuses seraient nécessaires.

Certaines suggestions individuelles pour des changements de procédure particuliers ont du mérite. Nous aborderons les réformes possibles du système, aussi bien si le pouvoir exécutoire est ou n'est pas accordé par les organismes de réglementation, tout au long de ce rapport. Dans l'ensemble, cependant, nous mettons en garde contre les réformes qui éloignent l'OSBI de son objet initial. Les réformes qui rendent l'OSBI trop complexe, trop légaliste et trop lourd pour les consommateurs ne feront que nuire aux avantages actuels de l'OSBI pour le système.

En effet, l'accès des consommateurs à une procédure rapide et informelle sans devoir recourir à un représentant légal est un principe fondamental de la médiation financière. Cela permet aux consommateurs d'avoir davantage confiance dans le système financier. Cela profite également aux firmes et aux banques, car les consommateurs sont davantage susceptibles d'acheter des produits financiers, les coûts de règlement des différends avec des clients sont réduits au minimum et les concurrents peu scrupuleux qui agissent de façon malhonnête doivent rendre des comptes. Enfin, cela profite à l'État, car la réparation peut être fournie à un coût minimum et les

commentaires du médiateur peuvent aider à améliorer la réglementation future.<sup>1</sup> Par conséquent, nous croyons que l'OSBI devrait continuer d'être gratuit et pratique pour les consommateurs.

Il est aussi important de souligner que l'OSBI joue un rôle distinct de celui des organismes provinciaux et territoriaux de réglementation des valeurs mobilières et des organismes d'autoréglementation. Bien que l'OSBI assume certaines fonctions pour aider les organismes de réglementation et les organismes d'autoréglementation (comme la production de rapports sur les tendances des plaintes reçues), l'OSBI n'est en fin de compte pas responsable de la réglementation des marchés des valeurs mobilières au Canada. Cette responsabilité revient :

1. aux divers organismes provinciaux et territoriaux de réglementation des valeurs mobilières, qui réglementent les marchés financiers provinciaux et territoriaux;
2. à l'OCRCVM, qui réglemente les courtiers en placement au Canada;<sup>2</sup>
3. à l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (ACCFM).<sup>3</sup>

Les consommateurs dont les sociétés sont réglementées par l'OCRCVM disposent d'une autre solution de rechange : la procédure d'arbitrage exécutoire de l'OCRCVM. Cette procédure se distingue de la procédure de règlement des différends de l'OSBI dans le sens, entre autres, où :

1. la procédure d'arbitrage de l'OCRCVM est exécutoire et a un plafond de dédommagement de 500 000 \$, tandis que la procédure de l'OSBI n'est pas exécutoire et a un plafond de recommandation de 350 000 \$;
2. la procédure d'arbitrage de l'OCRCVM n'est pas gratuite pour le consommateur, contrairement à la procédure de l'OSBI; et
3. La procédure d'arbitrage de l'OCRCVM est plus formelle et s'apparente davantage à un tribunal que celle de l'OSBI, impliquant davantage d'éléments procéduraux et une véritable audience d'arbitrage où les deux parties, leur avocat et tout témoin sont présents et avancent des arguments juridiques. La procédure de l'OSBI est décrite plus en détail à la section 3.1 ci-dessous.

La procédure d'arbitrage de l'OCRCVM est rarement utilisée. En 2020, par exemple, aucun nouveau dossier n'a été ouvert et deux dossiers ont été résolus dans le cadre de la procédure d'arbitrage de l'OCRCVM.

Les consommateurs au Québec ont à leur disposition la procédure de médiation gratuite (pour le consommateur), mais volontaire (tant pour la firme que pour l'investisseur) de l'Autorité des marchés financiers. Toutefois, les parties ne peuvent recourir à la médiation que si celle-ci est recommandée par l'Autorité des marchés financiers après examen/enquête.

Seul l'OSBI offre un règlement gratuit des différends dans le cadre duquel la firme est tenue de coopérer et de participer pleinement. Cependant, l'OSBI n'a pas pour mandat d'imposer des

---

<sup>1</sup> Rapport produit par David Thomas et Francis Frizon pour la Banque mondiale : *Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman*, pg. 11, disponible à l'adresse <https://documents1.worldbank.org/curated/en/169791468233091885/pdf/699160v10ESW0P0en0Vol10Fundamentals.pdf>.

<sup>2</sup> FAQ de l'OCRCVM, disponible à l'adresse <https://www.ocrcvm.ca/propos-de-locrcvm/foire-aux-questions#:~:text=de%20la%20page-,Que%20r%C3%A9glemente%20l%27OCRCVM%3F,-L%E2%80%99OCRCVM%20r%C3%A9glemente%20l%E2%80%99ensemble>.

<sup>3</sup> ACCFM – Opening Your Investment Account, disponible à l'adresse <https://mfda.ca/wp-content/uploads/ClientInfoSheet.pdf>.

sanctions réglementaires (telles que la révocation du permis d'exercer d'une firme ou l'imposition d'une amende réglementaire). De même, l'OSBI n'a pas compétence pour se donner un pouvoir décisionnel exécutoire ou pour apporter d'autres changements importants à son mandat. Ces décisions doivent être prises par les organismes de réglementation qui supervisent l'OSBI et lui donnent qualité pour mandater des firmes à participer à ses services.

### 1.3.3 *Plaintes simultanées*

Quelques intervenants ont fait remarquer que certains dossiers peuvent se chevaucher et entraîner le dépôt de plaintes en double. Par exemple, un investisseur peut déposer des plaintes simultanées auprès de l'OSBI, de l'organisme de réglementation ou de l'organisme d'autoréglementation compétent et du tribunal. Ces intervenants soutiennent que cela est injuste, car la firme doit consacrer du temps et de l'argent à répondre à toutes ces plaintes.

Selon le mandat de l'OSBI, l'une des conditions préalables à la participation de l'OSBI à une plainte est que l'OSBI doit être convaincu que le plaignant n'a pas lancé de procédures simultanées auprès de tout tribunal ou tribunal d'arbitrage pour statuer sur l'objet de la plainte. Les articles 5.7 et 5.8 du mandat de l'OSBI prévoient que l'OSBI ne considérera pas automatiquement une procédure réglementaire, une audience ou une médiation comme une procédure simultanée ni ne considérera automatiquement un recours collectif comme une procédure simultanée à moins que le plaignant ne soit un représentant du demandeur plutôt qu'un participant au recours. L'article 6.3 du mandat de l'OSBI lui donne un pouvoir discrétionnaire sur ce point.

Nous estimons que ces dispositions assurent un équilibre approprié entre les droits des investisseurs et ceux des sociétés de services financiers. De nombreuses audiences disciplinaires d'autoréglementation concernent des firmes ou des conseillers qui font l'objet d'une plainte soumise à l'OSBI. Cependant, l'objectif principal de ces audiences n'est pas d'indemniser les investisseurs concernés, mais d'imposer les sanctions réglementaires appropriées axées sur la dissuasion. Par conséquent, nous ne considérons pas que les procédures réglementaires simultanées chevauchent indûment la procédure de l'OSBI, qui vise à rétablir la situation du plaignant, le cas échéant.

En ce qui concerne les recours collectifs, nous notons que le fait d'être membre d'un groupe n'oblige pas un plaignant à intenter activement une action en justice. En outre, il n'est pas garanti que les poursuites en recours collectif soient certifiées et prennent généralement des années à être résolues, les participants au recours collectif recevant finalement quelques cents sur chaque dollar.

La procédure actuelle et non contraignante de l'OSBI ne vise pas à limiter les droits des plaignants à intenter des actions en justice s'ils n'acceptent pas la décision définitive de l'OSBI. Par contre, le recours à des procédures simultanées n'est pas approprié. Nous estimons que le mandat de l'OSBI traite ces situations de manière appropriée et équitable.

## 1.4 **Examens et initiatives connexes pour moderniser les marchés financiers canadiens**

Des examens indépendants antérieurs du mandat d'investissement de l'OSBI ont été réalisés en 2007, en 2011 (**l'examen de 2011**) et en 2016. De plus, divers examens et initiatives connexes visant à moderniser les marchés financiers canadiens sont en cours. Certaines de ces initiatives susceptibles d'avoir un impact sur l'OSBI sont décrites ci-dessous.

#### 1.4.1 Examens indépendants antérieurs

L'examen de 2011 a fait état de deux scénarios : l'un décrivant des progrès et des développements internes réussis, et l'autre une « tempête de critiques » de la part des parties prenantes externes.

L'examen de 2016 a largement décrit l'amélioration de l'OSBI par rapport à l'examen de 2011 et a formulé des recommandations pour permettre à l'OSBI de devenir un service d'ombudsman à part entière conforme aux normes internationales. La principale de ces recommandations était de permettre à l'OSBI d'obtenir réparation pour les clients, de préférence en l'habilitant à rendre des décisions contraignantes pour l'entreprise et pour le client s'il accepte la décision, assorties d'un processus de révision interne.

L'examen de 2016 a formulé diverses autres recommandations stratégiques visant à renforcer l'approche stratégique de l'OSBI en ce qui concerne les services de l'ombudsman et ses fonctions d'intérêt public. Entre autres, les examinateurs ont recommandé que l'OSBI utilise les renseignements tirés des cas pour fournir des services supplémentaires aux firmes participantes et des conseils aux clients, et ajoute des fonctions d'intérêt public au sein de son équipe de relations avec les intervenants pour préparer des soumissions officielles sur les propositions ou demandes réglementaires ou législatives pertinentes pour commentaire.

#### 1.4.2 Groupe de travail sur la modernisation en matière de marchés financiers

En Ontario, le Groupe de travail sur la modernisation en matière de marchés financiers (le **Groupe de travail**) a été créé en février 2020 pour examiner et formuler des recommandations afin de moderniser la réglementation des marchés financiers de l'Ontario. Le Groupe de travail a publié son rapport en janvier 2021 et a conclu (à la page 105) qu'« [un] cadre [de règlement des différends] contraignant, digne de confiance et efficace en Ontario améliorerait de manière significative le cadre de protection des investisseurs particuliers ». Le Groupe de travail a recommandé que la CVMO reçoive le pouvoir réglementaire de désigner un service de règlement des différends doté de pouvoirs contraignants, et que la CVMO :

1. mette en place un système créé en Ontario ayant le pouvoir de rendre des décisions contraignantes;
2. améliore l'OSBI en imposant des exigences d'amélioration de la structure de gouvernance, de la transparence publique et du professionnalisme de l'OSBI comme condition de l'octroi du pouvoir de rendre des décisions contraignantes.

Le Groupe de travail a également recommandé (à la page 106) que le plafond de dédommagement de l'une ou l'autre option soit fixé à 500 000 \$. L'OSBI a soumis une réponse publique pour saluer les recommandations du Groupe de travail de lui conférer un pouvoir contraignant et d'augmenter le plafond de dédommagement, et s'est engagé à travailler avec les autorités de réglementation des valeurs mobilières pour atteindre ces objectifs.

En octobre 2021, le gouvernement de l'Ontario a publié le projet pour consultation de la *Loi sur les marchés des capitaux*. Le projet de loi ne donne pas à la CVMO le pouvoir de désigner un service de règlement des différends ayant un pouvoir exécutoire ou de s'adresser à l'OSBI.

#### 1.4.3 Initiatives des Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM)

Le comité mixte des organismes de réglementation a déclaré dans son rapport annuel pour 2020 que les ACVM avaient « renouvelé leur attention sur le renforcement de l'OSBI en tant que service indépendant de règlement des différends afin d'obtenir une réparation juste, efficace et concluante pour les pertes des investisseurs, lorsque cela est justifié ». À cet égard, un groupe de travail de l'ACVM poursuit un projet visant à renforcer le pouvoir de l'OSBI dans l'obtention de réparations. Le groupe de travail a travaillé à l'élaboration, entre autres, des cadres juridiques et réglementaires nécessaires pour rendre exécutoires les décisions de l'OSBI et la nécessité potentielle d'un mécanisme d'appel. L'OSBI a été invité à participer à de nombreuses réunions du groupe de travail pour fournir des informations et un contexte.

#### 1.4.4 Examen de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et examens simultanés de l'ADRBO/du mandat bancaire de l'OSBI

L'ACFC, qui supervise le mandat bancaire de l'OSBI, a effectué un examen en 2018/2019 et a publié son rapport intitulé *Industry Review: The Operations of External Complaints Bodies* en 2020 (le **rapport de l'ACFC**). L'examen a porté sur le traitement des plaintes et l'efficacité du mandat bancaire de l'OSBI et de l'ADRBO. Il comportait bon nombre des mêmes étapes que celles que nous avons effectuées, notamment l'examen des dossiers, l'examen documentaire et les entretiens. Dans l'ensemble, l'examen de l'ACFC a révélé que l'OSBI respectait et même dépassait la plupart des exigences, ayant adopté les meilleures pratiques internationales pour les services externes de règlement des différends. L'ACFC a noté que « des améliorations étaient toujours nécessaires » dans certains domaines, notamment en matière de rapidité, en particulier en ce qui concerne le transfert d'informations sur les plaintes des banques à l'OSBI.

De plus, comme mentionné ci-dessus, nous procédons à des examens simultanés du mandat bancaire de l'OSBI et de l'ADRBO. Les rapports résultants seront publiés séparément du présent rapport par l'OSBI et l'ADRBO, respectivement.

#### 1.4.5 Consultation du ministère des Finances pour le renforcement du système de gestion des plaintes extérieur du Canada

En juillet 2021, le ministère des Finances a annoncé sa consultation sur le système de traitement des plaintes externes du Canada. L'examen a porté sur le mandat bancaire de l'OSBI et de l'ADRBO, ainsi que sur les conclusions du rapport de l'ACFC. La consultation s'est terminée en octobre 2021. Le ministère des Finances a indiqué qu'il analysera les commentaires recueillis et examinera comment renforcer davantage le système de gestion des plaintes extérieur dans le secteur bancaire.

#### 1.4.6 Nouveau cadre des organismes d'autoréglementation

Le 3 août 2021, les ACVM ont annoncé leur intention de fusionner l'OCRCVM et l'ACFM en un seul organisme d'autoréglementation pour superviser à la fois les courtiers en placement et en fonds communs de placement. Dans l'énoncé de position 25-404 des ACVM sur le *nouveau cadre d'organisation d'autoréglementation*, les ACVM énoncent (aux pages 2 et 3) divers objectifs pour réunir les deux organismes d'autoréglementation, certains des principaux objectifs étant d'améliorer la protection des investisseurs, d'accroître l'efficacité et de réduire les frais du secteur.

Dans l'énoncé de position, les ACVM énoncent (aux pages 25 et 26) diverses possibilités de tirer parti des projets connexes en cours, notamment des efforts continus du groupe de travail sur

l'OSBI des ACVM pour rendre exécutoires les décisions de l'OSBI et pour évaluer la nécessité d'un mécanisme d'appel ou de révision. Les ACVM encouragent également le comité mixte des organismes de réglementation, dans le cadre de son rôle de surveillance de l'OSBI, à examiner :

1. les mérites de (i) restreindre le champ d'application des questions que l'ombudsman interne de la société membre peut traiter, et (ii) d'informer les investisseurs sur leur capacité à accéder aux services de l'OSBI sans avoir recours à un ombudsman interne de la société membre; et
2. les données sur les plaintes de l'OSBI pour évaluer si le nouvel organisme d'autoréglementation devrait inclure le « traitement des plaintes » comme une catégorie distincte dans le système de déclaration des plaintes du nouvel organisme d'autoréglementation afin de mieux identifier les clients insatisfaits du processus de traitement des plaintes d'une société membre.

En résumé, les marchés financiers canadiens sont en pleine mutation. Chacune de ces initiatives visant à la modernisation du système pourrait avoir une incidence sur l'OSBI et son efficacité à l'avenir.

#### *1.4.7 Avis conjoint des ACVM/OCRCVM/ACFM*

Le 7 décembre 2017, les ACVM, l'OCRCVM et l'ACCFM ont publié un avis conjoint<sup>4</sup>, qui a été réédité le 14 octobre 2021 sous le numéro GN-3700-21-003 dans le cadre de la mise à jour des avis d'orientation de l'OCRCVM, concernant les systèmes de traitement des plaintes de certaines sociétés inscrites et leur participation à la procédure de l'OSBI. Entre autres, l'avis indiquait que certaines sociétés ont recours à un « ombudsman interne » dans le cadre de leur système de traitement des plaintes. Dans certains cas, les autorités de réglementation ont observé qu'on ne donnait pas clairement aux clients la possibilité de recourir aux services de l'OSBI dans les délais prévus par le Règlement 31-103 et les règlements en vigueur des organismes d'autoréglementation, ce qui avait pour effet de les rediriger vers un ombudsman interne alors que les délais de dépôt de plainte auprès de l'OSBI ou la présentation d'une action civile continuaient de courir.

---

<sup>4</sup> Avis conjoint des Autorités canadiennes en valeurs mobilières et de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières et de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels en date du 14 octobre 2021, disponible à l'adresse <https://www.ocrcvm.ca/nouvelles-et-publications/avis-et-notes-dorientation/avis-conjoint-des-autorites-canadiennes-en-valeurs-mobilieres-de-lorganisme-canadien-de>.

## 2. EXAMEN DE LA GOUVERNANCE

---

**La structure de gouvernance de l'OSBI doit pouvoir assurer une représentation équitable et significative des divers intervenants au sein de son conseil d'administration et de ses comités, promouvoir la reddition de comptes par l'ombudsman et donner à l'OSBI les moyens de gérer les conflits d'intérêts.**

Protocole d'entente, s. 3(a)

Nous avons effectué un examen de la gouvernance de l'OSBI, notamment des entretiens avec la plupart des administrateurs de l'OSBI, un examen des politiques et des procédures de gouvernance et des consultations avec des intervenants externes. Cette section du rapport contient nos constatations, ainsi que des recommandations d'amélioration.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le conseil d'administration a fait preuve d'un solide respect des principes de bonne gouvernance. En particulier, nous avons observé que le conseil d'administration se caractérisait par de solides processus décisionnels, de solides politiques de nomination des administrateurs et d'évaluation du conseil, un succès démontrable en matière de diversité, une surveillance efficace de la direction et une gestion active des conflits d'intérêts.

La relation entre l'OSBI et le CCCI est un point qui a donné lieu à de nombreuses discussions. Un autre point qui a fait l'objet de nombreux échanges était la meilleure façon d'assurer une représentation juste et significative des différents points de vue des intervenants au sein du conseil. Ces deux questions sont décrites plus en détail ci-dessous. Nous avons également formulé des recommandations sur la composition du conseil d'administration de l'OSBI. Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que l'OSBI devrait cesser de nommer certains membres du conseil d'administration par un organisme d'autoréglementation ou un groupe sectoriel particulier, et devrait plutôt se concentrer sur la modification de sa matrice de compétences de manière à inclure une expérience pertinente avec les secteurs industriels et les groupes d'intervenants que l'OSBI dessert. Cet accent mis sur la nomination de personnes possédant les compétences nécessaires pour bien remplir leur rôle d'administrateur, plutôt que de « représentants » exprimant les préoccupations d'un groupe particulier, est conforme aux meilleures pratiques de gouvernance.

### 2.1 Taille, composition et représentation au sein du conseil d'administration

À la fin de notre examen, le conseil est composé de dix membres, le président sortant Jim Emmerton ayant récemment quitté le conseil et la nouvelle présidente Maureen Jensen s'y étant récemment jointe. On dénombre trois représentants sectoriels (chacun candidat de l'ACFM, de l'Association des banquiers canadiens [ABC] et de l'OCRCVM) et sept représentants communautaires, dont l'un est le directeur des intérêts des consommateurs. Le poste de Directeur des intérêts des consommateurs a été ajouté au conseil en 2020, en partie en réponse à une recommandation de l'examen de 2016.

L'examen de 2016 (qui comprenait une analyse du conseil) a observé qu'avec dix administrateurs, « [la] structure de gouvernance semble importante ». Nous avons interrogé les administrateurs sur la taille du conseil et avons constaté qu'elle ne suscitait aucune

préoccupation. Malgré sa taille relativement importante, on avait le sentiment que le conseil fonctionnait bien et qu'il n'était pas nécessaire d'en éliminer des membres. Nous partageons ce point de vue. En particulier, nous avons entendu des commentaires selon lesquels, avec deux comités (Audit et Finances d'une part, et Gouvernance et Ressources Humaines d'autre part) incluant traditionnellement cinq administrateurs de chaque comité ou six/quatre administrateurs de l'un et l'autre comités, la répartition du travail est convenable. De plus, nous avons entendu dire qu'un conseil de plus grande taille permet la diversité (en particulier, la diversité géographique).

### *2.1.1 Procédure de recrutement et de nomination des administrateurs*

Le conseil d'administration de l'OSBI maintient une politique de recrutement des administrateurs complète et solide. Le document contient une déclaration sur la diversité et définit les critères de diversité sur la base desquels un candidat sera considéré : compétences/expérience, géographie, sexe et communauté, consommateur et engagement social. Nous recommandons que le conseil envisage d'ajouter d'autres critères dans ses délibérations sur la diversité, notamment l'ascendance autochtone, l'appartenance à une communauté de minorité visible et le handicap. Cette approche est conforme aux meilleures pratiques émergentes et représente, par exemple, la norme établie pour les entreprises constituées en vertu de la *loi fédérale du Canada sur les sociétés par actions*.

Le comité de gouvernance et des ressources humaines du conseil dirige la procédure de recrutement. Les candidats aux postes d'administrateur communautaire sont sollicités auprès des membres actuels du conseil d'administration et par le biais d'annonces publiques. Les besoins en compétences du conseil et les considérations relatives à la diversité sont essentiels au processus de sélection. Pour les représentants sectoriels, le Comité contacte l'organisme membre concerné, qui envoie ensuite les noms des candidats pour examen. Pour le Directeur des intérêts des consommateurs, la politique stipule que le Comité consulte les groupes de défense des consommateurs pour créer une liste restreinte. Le CCCI est consulté pendant la procédure de recrutement du Directeur des intérêts des consommateurs.

### *2.1.2 Représentation des intervenants*

La demande de propositions demandait une analyse pour savoir si le conseil d'administration de l'OSBI avait une représentation juste et significative de ses intervenants.

En règle générale, dix administrateurs siègent au conseil d'administration de l'OSBI. Trois de ces dix administrateurs sont nommés respectivement par l'ACFM, l'OCRCVM et l'ABC. L'un est Directeur des intérêts des consommateurs (rôle qui, comme décrit ci-dessous, a été officiellement ajouté au conseil d'administration en 2020). Les autres sont des administrateurs « communautaires/indépendants ». Les administrateurs communautaires qui ont travaillé dans le secteur ont une période de réflexion de deux ans avant de devenir administrateurs. Quel que soit son domaine d'expertise, chaque administrateur agit avec honnêteté et bonne foi au mieux des intérêts de l'OSBI et exerce l'attention, la diligence et la compétence qu'une personne raisonnablement prudente exercerait dans des circonstances comparables, conformément à l'article 6.2(a) des règlements administratifs de l'OSBI et de la Charte des attentes du conseil.

Les membres du conseil étaient d'avis que la structure de gouvernance de l'OSBI représentait adéquatement les intervenants de l'organisation. Au cours de nos consultations externes, nous avons reçu des propositions de réforme du conseil. Nous en abordons quelques-unes ci-dessous.

### 2.1.3 Représentants sectoriels

Certains représentants sectoriels ont affirmé que tous les secteurs participant au service de l'OSBI n'étaient pas représentés au sein du conseil d'administration de l'OSBI. Plus précisément, nous avons entendu dire que le conseil manquait de représentation pour les courtiers sur le marché non réglementé et les gestionnaires de portefeuilles, et que, du fait de ces lacunes, l'OSBI ne dispose pas de toutes les connaissances requises du secteur.

L'OSBI compte environ 692 sociétés de gestion de portefeuilles et environ 248 sociétés de courtage sur le marché non réglementé. C'est plus que le nombre de courtiers réglementés par l'OCRCVM (environ 170) et de courtiers réglementés par l'ACFM (environ 98), qui ont chacun déjà un représentant au conseil d'administration de l'OSBI. Cependant, les gestionnaires de portefeuilles et les courtiers sur le marché non réglementé ne représentent qu'une petite fraction par rapport au montant des actifs, au nombre de clients ou au nombre de personnes inscrites, comparativement aux courtiers réglementés par l'OCRCVM et l'ACFM (il y a plus de 100 000 représentants inscrits auprès de l'OCRCVM et de l'ACFM, contre environ 5 500 représentants de courtiers sur le marché non réglementé et de gestionnaires de portefeuilles au Canada). Pour cette raison, les courtiers sur le marché non réglementé et les gestionnaires de portefeuilles ont des volumes de plaintes relativement faibles et paient une très petite proportion des frais annuels de l'OSBI.

Il nous a été demandé d'envisager de recommander qu'un représentant de courtiers sur le marché non réglementé/gestionnaires de portefeuilles soit officiellement ajouté au conseil d'administration de l'OSBI. Nous recommandons plutôt que l'OSBI envisage : (1) de modifier sa matrice de compétences de manière à inclure une expérience pertinente dans un ou plusieurs secteurs de l'industrie; et (2) modifier ses règlements administratifs pour supprimer l'exigence selon laquelle les trois représentants sectoriels doivent être nommés par l'OCRCVM, l'ACFM et l'ABC, respectivement, et rechercher plutôt des représentants sectoriels parmi les intervenants sectoriels et par le biais d'annonces publiques. Les représentants sectoriels doivent être sélectionnés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans un ou plusieurs des secteurs de l'industrie desservis par l'OSBI.

Nous pensons que cela serait préférable à l'approche actuelle, car cela laisserait ouverte l'idée d'une rotation de la participation au conseil d'administration entre tous les différents secteurs. Nous pensons également que cette recommandation est logique à la lumière de la fusion prochaine de l'OCRCVM et de l'ACFM en un seul organisme d'autorégulation chargé de surveiller à la fois les courtiers en placement et en fonds communs de placement, entre autres. Enfin, cet accent mis sur la nomination de personnes possédant les compétences nécessaires pour bien remplir leur rôle d'administrateur, plutôt que de « représentants » exprimant les préoccupations d'un groupe particulier, est conforme aux meilleures pratiques de gouvernance.

Nous pensons également que le conseil d'administration de l'OSBI devrait envisager de participer à des tables rondes annuelles du secteur avec les courtiers sur le marché non réglementé, les gestionnaires de portefeuilles et autres acteurs du secteur pour aider à fournir un dialogue approfondi et significatif entre l'OSBI et les firmes qui y participent. L'OSBI peut profiter de ces tables rondes pour obtenir des commentaires qualitatifs des firmes participantes spécifiques à leur secteur d'activité. Par exemple, une table ronde avec des courtiers sur le marché non réglementé peut permettre de recueillir des commentaires différents de ceux obtenus auprès de membres de l'ACFM.

#### 2.1.4 Représentation des consommateurs

Lors de nos discussions avec des groupes de consommateurs, nous avons entendu dire que le conseil manquait de représentation adéquate des consommateurs. Lors de l'examen de 2016, il a été recommandé que l'OSBI ajoute un représentant des consommateurs au conseil, ce qui a été fait en 2020. L'ajout du Directeur des intérêts des consommateurs a été généralement accepté favorablement et considéré comme un poste efficace pour le conseil, y compris par les membres du conseil eux-mêmes. L'actuelle Directrice des intérêts des consommateurs, Wanda Morris, est une ancienne membre du CCCI, bien que cela ne soit pas obligatoire pour ce poste.

Le conseil de l'OSBI a toujours considéré qu'il était essentiel d'écouter l'avis des consommateurs. Même avant la création officielle du rôle de Directeur des intérêts des consommateurs, le conseil d'administration de l'OSBI comptait toujours un ou deux administrateurs qui avaient déjà siégé au CCCI (plus récemment, Jim Emmerton et Laura Tamblyn Watts), malgré l'absence d'un rôle officiel de Directeur des intérêts des consommateurs.

Pendant notre examen, nous avons évalué s'il devrait y avoir trois Directeurs des intérêts des consommateurs au sein du conseil, soit un nombre égal à celui des représentants sectoriels et des consommateurs. Les défenseurs des consommateurs pensaient généralement que cela équilibrerait le conseil d'administration, qu'ils jugeaient dominé par les représentants du secteur. D'un autre côté, nous avons entendu dire que la répartition à égalité des représentants pourrait créer des « camps » partisans, ce qui irait à l'encontre du mode de fonctionnement actuel au sein du conseil, où la plupart des décisions sont prises par consensus après une délibération réfléchie et où les administrateurs tiennent généralement compte des points de vue servant les meilleurs intérêts de l'OSBI, et non de groupes d'intervenants individuels.

Comme indiqué ci-dessus, nous pensons que l'OSBI devrait passer à un conseil d'administration sans exigences catégorielles spécifiques concernant le nombre d'administrateurs sectoriels et communautaires, et que les nominations devraient reposer uniquement sur la matrice modifiée des compétences du conseil. L'OSBI devrait déterminer si la nomination des membres du conseil uniquement sur la base de la matrice de compétences modifiée pourrait assurer une représentation juste et significative au sein de son conseil et des comités des différents intervenants. Il est essentiel que le conseil d'administration de l'OSBI ait une vision claire des enjeux et des perspectives pertinents pour tous ses intervenants. Bien que les intervenants du secteur et les représentants des consommateurs aient souvent des points de vue très différents, ils ont tous le même intérêt à ce que les différends soient résolus de manière efficace et à ce que le secteur des services financiers soit efficace et digne de confiance.

Nous pensons qu'un système de nominations fondé sur la matrice de compétences modifiée est le meilleur moyen d'y parvenir. Ce type de système mettrait l'accent sur l'importance de l'impartialité et de l'indépendance de l'OSBI (et sur son impartialité et son indépendance perçues par les intervenants) et éliminerait toute inférence selon laquelle les administrateurs pourraient profiter de leur poste pour représenter un groupe d'intervenants particulier. Ce type de système aurait également l'avantage de permettre une plus grande flexibilité dans les rendez-vous, selon les besoins de l'OSBI à tout moment donné.

Nous pensons également que le conseil d'administration de l'OSBI devrait envisager de participer à des tables rondes annuelles avec des consommateurs et des investisseurs pour aider le conseil à recueillir efficacement les commentaires et les points de vue de ces intervenants.

### 2.1.5 CCCI

Le CCCI a été créée en 2010 avec pour mandat de fournir au conseil d'administration de l'OSBI les points de vue des consommateurs et de donner des conseils sur la gouvernance et les questions opérationnelles du point de vue des consommateurs. Le CCCI soulève de manière proactive les problèmes auprès de l'OSBI, alertant la direction des difficultés auxquelles les consommateurs sont confrontés lorsqu'ils utilisent les services des membres de l'OSBI ou traitent avec l'OSBI même. Il fournit également des conseils d'expert sur divers sujets pertinents, notamment la politique sociale, les questions d'égalité et d'accessibilité et les problèmes liés à l'expérience des clients.

Les membres sont nommés de toutes les régions du Canada. L'appel à candidatures 2020 recherchait des candidats ayant un intérêt et une expérience dans la défense des consommateurs. Les candidats postulent auprès du CCCI par l'intermédiaire du Comité de la gouvernance et des ressources humaines du conseil d'administration de l'OSBI. Le CCCI se réunit au moins une fois par trimestre. Au cours de la période quinquennale, le CCCI a effectué d'importantes réalisations, notamment :

1. travailler avec le conseil d'administration de l'OSBI pour nommer le premier directeur officiel des intérêts des consommateurs de l'OSBI;
2. fournir des commentaires sur diverses politiques et procédures, notamment la déclaration de l'OSBI sur les normes de rapidité d'enquête;
3. contribuer à la réponse de l'OSBI à la consultation du groupe de travail sur la modernisation des marchés financiers et au rapport sur les personnes âgées de l'OSBI, entre autres projets;
4. recommander des améliorations au site Web de l'OSBI, aux documents publiés et à sa communication des calculs des pertes; et
5. examiner la procédure de gestion des plaintes de l'OSBI.

De plus, le CCCI participe au processus annuel de planification stratégique du conseil.

Le CCCI est régi par un énoncé des attentes (le plus récent a été approuvé par le conseil d'administration en 2019).

***Droit à une opinion indépendante*** - Le CCCI étant un organisme consultatif auprès du conseil d'administration de l'OSBI, tout rapport ou document de position officiel produit par le CCCI doit être transmis au conseil d'administration pour examen, action et publication, selon ce que ce dernier estime approprié. Toute documentation élaborée par le CCCI pour le conseil d'administration restera confidentielle. Les documents retenus pour publication seront examinés et approuvés par l'agent de liaison du CCCI, l'ombudsman et chef de la direction, ainsi que par le président du conseil d'administration. Néanmoins, il est entendu et admis que les membres du CCCI sont des militants qui ont le droit de s'exprimer librement, à condition que les membres n'utilisent aucune information confidentielle ou information obtenue uniquement du fait de leur adhésion au CCCI dans l'expression de leurs opinions et positions personnelles.

Au cours de notre conversation avec le CCCI, il est devenu clair que ses membres souhaitent avoir une voix plus forte et plus indépendante. Nous avons compris que cela signifiait qu'ils souhaitaient ressembler davantage au Groupe consultatif des investisseurs de la Commission

des valeurs mobilières de l'Ontario (le **GCI de la CVMO**), qui est opérationnellement indépendant de la CVMO et s'engage par conséquent dans une défense plus large et plus publique.

D'autres intervenants nous ont dit que le Groupe consultatif des investisseurs de la CVMO lui-même peut défendre efficacement les questions que le CCCI souhaiterait défendre. Ces intervenants soutiennent que le CCCI n'a pas été conçu comme un Groupe consultatif des investisseurs, mais plutôt comme un comité consultatif du conseil d'administration.

En recherchant davantage d'autorité et d'indépendance, le CCCI fait face à deux défis de conception majeurs. Le premier, comme mentionné ci-dessus, est qu'il est constitué en tant que comité consultatif. Le second est que l'OSBI n'est pas un organisme de réglementation. Le Groupe consultatif des investisseurs de la CVMO a un mandat solide en partie parce qu'il est issu d'un organisme de réglementation qui a le pouvoir d'établir des règles, le pouvoir de conformité et le pouvoir d'exécution, le tout imprégné d'une compétence d'intérêt public. Le statut de l'OSBI en tant qu'ombudsman des services financiers a une portée plus limitée et, par conséquent, le statut du CCCI en tant que comité consultatif auprès de l'OSBI a une portée plus restreinte.

Il ressort clairement de nos rencontres que la relation entre l'OSBI et le CCCI doit être clarifiée. Nous croyons que le problème majeur entre le conseil d'administration de l'OSBI et le CCCI est qu'ils ont des points de vue différents sur le rôle que l'OSBI devrait jouer sur les marchés financiers canadiens. Plus précisément, il semble que le CCCI souhaite que l'OSBI agisse davantage comme un défenseur des consommateurs, et le conseil d'administration de l'OSBI ne pense pas qu'il soit approprié que l'OSBI le fasse compte tenu de son mandat. De plus, nous avons entendu dire que le CCCI n'utilise pas son temps avec le conseil d'administration de l'OSBI de manière constructive, soulevant les mêmes problèmes (comme le manque de pouvoir contraignant de l'OSBI) à plusieurs reprises lors de multiples réunions. Cela a mené à une impasse dans les communications entre le conseil d'administration de l'OSBI et le CCCI, et a limité l'efficacité du CCCI de façon plus générale.

Le but du CCCI est d'aider le conseil d'administration de l'OSBI, et il agit à la discrétion du conseil d'administration de l'OSBI. Nous croyons que le CCCI pourrait apporter davantage de valeur au conseil d'administration de l'OSBI si les rôles et responsabilités respectifs des parties étaient clarifiés dans l'énoncé des attentes. Plus précisément, l'énoncé des attentes devrait définir plus clairement le rôle du CCCI en tant que comité consultatif et indiquer explicitement que le conseil d'administration de l'OSBI n'est pas tenu d'accepter une recommandation faite par le CCCI. Le conseil d'administration de l'OSBI et le CCCI pourraient également travailler ensemble pour définir le rôle que le CCCI jouera lors des réunions du conseil d'administration de l'OSBI et devraient envisager d'officialiser cet arrangement. Par exemple, le CCCI pourrait faire une présentation au conseil d'administration de l'OSBI sur un problème de consommation particulier lors de toutes les autres réunions du conseil d'administration. La définition de ce niveau de détail dans l'énoncé des attentes peut permettre au conseil d'administration de l'OSBI et au CCCI d'avoir une compréhension commune de leurs rôles et responsabilités respectifs, et peut améliorer les communications entre les parties et la valeur ajoutée que le CCCI apporte finalement à l'OSBI.

Cependant, il appartient en fin de compte au conseil d'administration de l'OSBI de déterminer si le CCCI remplit son objectif en aidant le conseil d'administration et si son existence continue est nécessaire pour que le conseil d'administration de l'OSBI comprenne adéquatement et efficacement les points de vue des consommateurs et des investisseurs, en particulier si l'OSBI choisit de mettre en œuvre la structure de gouvernance actualisée recommandée ci-dessous.

## Recommandation

Le conseil d'administration de l'OSBI devrait réaliser un examen stratégique de sa structure de gouvernance afin de déterminer la meilleure façon de s'assurer que les intérêts des principaux intervenants sont le plus efficacement pris en compte dans la surveillance et la prise de décision du conseil.

En particulier, le conseil d'administration de l'OSBI devrait :

- ajouter d'autres critères aux délibérations sur la diversité du comité de gouvernance et des ressources humaines aux fins de recrutement, notamment l'ascendance autochtone, l'appartenance à une communauté de minorité visible et le handicap;
- passer à un conseil d'administration sans exigences catégorielles spécifiques concernant le nombre d'administrateurs sectoriels et communautaires, et modifier ses règlements administratifs pour abroger l'exigence selon laquelle les administrateurs sectoriels doivent être nommés par l'OCRCVM, l'ACFM et l'ABC, respectivement;
- modifier et actualiser sa matrice de compétences et l'utiliser comme base de recrutement pour s'assurer que les administrateurs possèdent les aptitudes et les compétences nécessaires pour superviser efficacement l'OSBI. La matrice des compétences doit inclure une expérience dans l'éventail des secteurs d'activité pertinents abordés dans cette section, ainsi que les points de vue importants de consommateurs et d'investisseurs; la diversité géographique et linguistique, ainsi que la diversité des origines doivent également être explicitement prises en compte;
- organiser des tables rondes avec les acteurs du secteur et les consommateurs, notamment des groupes de défense pour les deux, afin de recueillir leurs points de vue et opinions sur des questions clés d'importance pour l'OSBI, ainsi que les évolutions et tendances actuelles; et
- à la lumière de ce qui précède, examiner attentivement la nécessité ou l'utilité de continuer à avoir un CCCI, étant donné que la structure de gouvernance recommandée décrite ci-dessus donnera lieu à un conseil d'administration de l'OSBI assurant une représentation équilibrée du secteur et des investisseurs et où le conseil d'administration de l'OSBI sera en mesure de recueillir les commentaires des intervenants du secteur et des consommateurs par d'autres moyens.

## 2.2 Tenir la chef de la direction et ombudsman responsable

L'une des principales responsabilités du conseil est de tenir la chef de la direction et ombudsman, ainsi que l'équipe de direction responsables. D'après nos entretiens avec les administrateurs, nous avons constaté que la procédure de surveillance était solide. Le conseil d'administration procède à des examens trimestriels de la chef de la direction et ombudsman et a des discussions franches avec elle tous les trimestres pour discerner son point de vue sur le fonctionnement de l'organisation et pour partager les points de vue des administrateurs à ce sujet. La chef de la direction et ombudsman fournit des rapports écrits détaillés au conseil d'administration couvrant divers sujets liés à la performance opérationnelle de l'organisation. Nous avons examiné un échantillon représentatif de ces rapports et nous les avons trouvés exhaustifs et complets.

Nous remarquons que le conseil d'administration s'est félicité de la performance de la chef de la direction et ombudsman en poste et de son équipe de direction.

## **2.3 Structure et procédure du conseil**

### *2.3.1 Structure du comité*

Les administrateurs nous ont confié que la structure du conseil servait les intérêts d'une bonne gouvernance pour l'organisation. Comme mentionné ci-dessus, le conseil d'administration comprend deux comités : Finances et vérification; ainsi que Gouvernance et ressources humaines.

### *2.3.2 Prise de décision*

Les administrateurs estimaient que le conseil fonctionnait généralement bien et qu'il s'acquittait efficacement de ses responsabilités. Le président du conseil s'efforce de faire entendre la voix de tous les administrateurs. Le conseil prend des votes, mais son processus décisionnel s'appuie sur le consensus, les administrateurs discutant des problèmes, donnant leur avis et parvenant généralement à un consensus sur une décision. Ce n'est pas inhabituel pour les conseils d'administration de diverses organisations. La qualité de la prise de décision a sans aucun doute été favorisée par une solide assiduité. Entre 2017 et 2020, on n'a compté que trois cas d'absence d'un administrateur à une réunion du conseil.

### *2.3.3 Résolution des conflits d'intérêts*

Les groupes de consommateurs ont soulevé des problèmes de conflits d'intérêts avec des administrateurs du secteur, en particulier lorsque leurs anciens employeurs ou leurs employeurs actuels sont parties prenantes dans des dossiers déposés auprès de l'OSBI. Le CCCI a observé que certains administrateurs pourraient recevoir des pensions de sociétés et de banques membres de l'OSBI.

Chaque année, les administrateurs de l'OSBI signent une reconnaissance du code de conduite des administrateurs de l'OSBI, qui aborde la résolution des conflits d'intérêts. Les administrateurs qui déclarent un conflit d'intérêt sont autorisés à présenter leurs points de vue et sont ensuite invités à quitter la salle du conseil pour que le reste du conseil discute et prenne une décision.

Dans la politique de recrutement des administrateurs, l'OSBI stipule qu'un seul administrateur du secteur peut être administrateur, dirigeant ou employé d'un prestataire de services financiers ou d'une société affiliée en particulier. Nous sommes d'avis que l'OSBI gère activement et de manière appropriée les conflits d'intérêts.

## 3. EXAMEN DES DOSSIERS

Comme mentionné ci-dessus, nous avons examiné 75 dossiers sélectionnés au hasard dans le cadre de cette évaluation indépendante. Bon nombre de nos observations sont incluses dans ce rapport (par exemple, des discussions détaillées sur la rapidité d'exécution sont décrites à la section 6.1 ci-dessous). Cette section contient des conclusions générales et quelques observations spécifiques. Nous fournissons également un aperçu de la procédure de traitement des plaintes de l'OSBI, tel qu'elle est décrite dans son mandat et son code de pratique, qui sont disponibles sur son site Web. Nous avons utilisé ces documents comme lignes directrices pour évaluer la performance de l'OSBI.

Nous avons examiné 75 dossiers d'investissement, qui ont été sélectionnés au hasard et de façon anonyme, avec un échantillonnage proportionnel de chaque résultat différent possible dans les dossiers de l'OSBI. La décomposition est reflétée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 1 : Décomposition des dossiers d'investissement examinés**

Dossier rejeté – hors mandat (général)	5
Dossier rejeté – Hors mandat (période de prescription de 6 ans)	5
Dossier rejeté – général	25
Enquête terminée – Le client n'a pas répondu	1
Enquête terminée – Le client s'est retiré volontairement	5
Règlement – avant enquête	5
Règlement – non financier	5
Règlement ou recommandation – égal ou inférieur à l'offre initialement faite par la firme	9
Règlement ou recommandation – montant supérieur à celui initialement offert par la firme	5
Règlement ou recommandation – aucune offre initialement faite par la firme	8
Recommandation – refus de la firme	2

L'OSBI classe ses cas en fonction de leur complexité. Nous avons analysé des dossiers aux trois niveaux de complexité : A (le plus complexe), B (complexité moyenne) et C (le moins complexe). Nous avons examiné 29 dossiers de type A, 32 dossiers de type B et 14 dossiers de type C. Nous avons également examiné 12 dossiers qui ont fait l'objet d'un réexamen (procédure décrite ci-dessous).

### 3.1 Procédure de traitement des plaintes de l'OSBI

#### 3.1.1 Recueil des plaintes

Les consommateurs peuvent soumettre des plaintes à l'OSBI par l'intermédiaire de son site Web, par courriel ou par téléphone. Lorsqu'un consommateur contacte l'OSBI avec une plainte non résolue concernant une firme, la plainte passe par la procédure de recueil des plaintes de l'OSBI. Au cours de cette procédure, un agent d'évaluation des dossiers (différent de l'enquêteur qui enquête finalement sur la plainte, s'il est déterminé qu'elle relève du mandat de l'OSBI) détermine

si la plainte relève ou non du mandat de l'OSBI. Pour déterminer si une plainte relève du mandat de l'OSBI, l'agent d'évaluation des dossiers confirmera, entre autres, que :

1. l'un des événements suivants s'est produit : (1) 90 jours se sont écoulés depuis que le consommateur s'est plaint à la firme et cette dernière n'a pas fourni de réponse définitive; ou (2) la firme a communiqué une réponse définitive, dont le consommateur n'est pas satisfait;
2. le consommateur n'a pas attendu plus de 180 jours après avoir reçu une réponse définitive écrite de la part de la firme pour transmettre sa plainte à l'OSBI;
3. la plainte est présentée à l'encontre d'une firme participante et concerne la prestation d'un service financier;
4. la plainte a été déposée dans le délai de prescription de six ans de l'OSBI;
5. le consommateur n'a pas engagé de procédures judiciaires simultanées ou les parties n'ont pas déjà conclu un accord; et
6. la plainte n'est pas matériellement liée aux politiques et pratiques de gestion des risques d'une firme, car l'OSBI ne formule pas de recommandations sur ces questions.

S'il est déterminé que la plainte est hors mandat, le consommateur est informé des motifs. S'il est déterminé que la plainte est conforme au mandat, le consommateur est invité à soumettre un formulaire de consentement signé et les documents pertinents concernant la plainte. Une demande est également faite à la firme de fournir toute sa documentation pertinente, y compris la lettre de clôture qu'elle a envoyée au consommateur.

L'OSBI doit souvent examiner les documents pertinents afin de déterminer si une plainte relève du mandat de l'OSBI (par exemple, lorsqu'une documentation est requise pour déterminer si la plainte a été déposée dans le délai de prescription de six ans de l'OSBI). Dans ces cas, la demande de document précède la détermination hors mandat.

Si une plainte est jugée hors mandat, un avis écrit est envoyé au consommateur dans les 30 jours suivant la réception par l'OSBI de tous les renseignements pertinents pour l'évaluation de la plainte. S'il est déterminé qu'une plainte relève du mandat de l'OSBI ou si la question du mandat nécessite une enquête avant de pouvoir être déterminée, la plainte est confiée à un enquêteur. Presque tous les enquêteurs de l'OSBI ont une expertise dans le traitement des plaintes dans plusieurs secteurs. Cependant, dans la mesure du possible, l'OSBI essaie d'attribuer les dossiers aux enquêteurs en fonction de leurs antécédents particuliers et de leurs domaines d'expertise.

### *3.1.2 Enquête*

Au cours de la phase d'enquête, entre autres, l'enquêteur examine les documents reçus des parties, interroge les parties individuellement, effectue des recherches et des analyses, a d'autres discussions avec les parties et calcule les pertes. Tout cela se fait sous la supervision d'un responsable, qui est tenu au courant et fournit des conseils sur les questions soulevées par la plainte, le plan de l'enquêteur pour enquêter sur la plainte et les conclusions de l'enquêteur concernant la responsabilité et le montant de l'indemnisation.

Si l'enquêteur, en consultation avec le responsable du dossier, détermine qu'une indemnisation n'est pas justifiée, il informe le client et la firme de la décision par une lettre de clôture énonçant les motifs et le dossier est clos.

Si l'enquêteur, en consultation avec le responsable du dossier, détermine qu'une indemnisation est justifiée, la procédure passe à l'étape du règlement facilité/de la recommandation.

### 3.1.3 Règlement facilité/Recommandation

Au cours de cette étape, différentes issues sont possibles :

1. si la firme et le consommateur s'entendent sur le montant de l'indemnisation due au consommateur, le dossier est clos sans que l'OSBI envoie de rapport d'enquête;
2. si la firme et le consommateur ne s'entendent pas sur le montant de l'indemnisation due au consommateur, un rapport d'enquête est rédigé et révisé par des pairs. L'enquêteur fournit un projet de rapport d'enquête aux deux parties pour commentaires. L'enquêteur, en consultation avec le responsable du dossier, examine si des commentaires quelconques des parties modifient ses conclusions initiales et clôt le rapport d'enquête en formulant la recommandation d'indemnisation de l'OSBI;
3. si la firme et le consommateur acceptent la recommandation, le dossier est clos;
4. si le consommateur n'accepte pas la recommandation, il peut poursuivre la plainte au moyen du processus de réexamen de l'OSBI ou d'autres tribunes (*par exemple*, litige formel); et
5. si la firme n'accepte pas la recommandation, l'OSBI publie le nom de la firme, les conclusions de l'enquête et l'issue du dossier.

Presque toutes les plaintes en matière d'investissement pour lesquelles une indemnisation est recommandée sont actuellement résolues par le biais de la procédure de règlement facilité qui a lieu avant la recommandation finale.

L'OSBI s'efforce (et le fait) de clore la plupart des dossiers d'investissement dans les 90 jours suivant la date à laquelle l'OSBI dispose de toutes les informations nécessaires pour enquêter sur la plainte et à laquelle le dossier est confié à un enquêteur. Il clôt presque tous les dossiers d'investissement dans les 120 jours à compter de cette date.

### 3.1.4 Réexamen

Si un consommateur n'est pas satisfait de la décision de l'OSBI, il peut demander un réexamen de la décision dans les 30 jours suivant la date de la lettre de clôture. Lorsqu'un consommateur demande un réexamen, l'un des cinq agents en charge des réexamens de l'OSBI :

1. accuse réception de la demande de réexamen dans les cinq jours ouvrables;
2. examine les informations fournies par le consommateur et, le cas échéant, contacte celui-ci pour obtenir de plus amples informations; et
3. informe le consommateur de la décision définitive et en explique les motifs par écrit dans les 45 jours suivant l'attribution de la demande.

Les agents en charge des réexamens sont tous des enquêteurs principaux ayant une expertise dans les procédures de l'OSBI et n'ont jamais été impliqués dans le dossier. Généralement, l'OSBI ne modifie sa décision initiale que si :

1. l'agent en charge du réexamen conclut que l'enquêteur a négligé des informations importantes, n'a pas abordé les questions importantes soulevées par le consommateur ou a commis une erreur importante dans l'analyse des informations; ou
2. l'OSBI reçoit des informations auparavant indisponibles qui l'amènent à formuler une recommandation différente.

## 3.2 Observations de l'examen des dossiers

### 3.2.1 Procédure d'examen des dossiers et observations générales

L'OSBI nous a remis 75 dossiers d'investissement anonymisés et randomisés. Pour chaque dossier, nous avons examiné la documentation complète, notamment toute la documentation fournie par le consommateur et la firme de courtage en valeurs mobilières à l'OSBI. Cette documentation comprenait, par exemple, la plainte déposée initialement par le consommateur auprès de la firme et sa plainte auprès de l'OSBI, la réponse de la firme à la plainte du consommateur et le document d'orientation sur les moyens de s'acquitter de l'obligation de connaître son client, entre autres. Nous avons également examiné les documents d'enquête interne de l'OSBI, notamment les plans d'enquête, les notes d'entretien, la correspondance avec les parties et les lettres de clôture. Dans la mesure où nous avons des questions, nous avons pu demander des éclaircissements à la chef de la direction et à la direction de l'OSBI.

Étant donné que l'OSBI reçoit chaque année un plus grand nombre de plaintes concernant la « convenance » que toutes autres plaintes concernant les investissements, nous avons examiné la majorité des dossiers de convenance. Les plaintes relatives à la convenance des placements sont définies comme celles où les investisseurs se plaignent d'avoir reçu de mauvais conseils, que leurs placements ou leurs stratégies de placement n'étaient pas convenables ou que leurs placements n'ont pas rapporté les rendements espérés. Nous avons également examiné un plus petit nombre de plaintes liées au service et de plaintes selon lesquelles une firme a fait de fausses déclarations ou fourni des informations inexactes sur un produit, entre autres.

D'après notre examen des dossiers, nous avons conclu que l'OSBI a suivi les procédures appropriées. Sous réserve de certaines recommandations d'amélioration formulées dans ce rapport, nous avons constaté que :

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

### 3.2.2 Délai de prescription de l'OSBI

L'OSBI a actuellement un délai de prescription de six ans. En d'autres termes, l'OSBI n'examinera une plainte que si le consommateur a déposé la plainte auprès de la firme dans les six ans après qu'il a eu connaissance ou aurait dû avoir connaissance du problème.

Nous avons examiné cinq dossiers jugés hors mandat en raison de l'expiration du délai de prescription. Dans la plupart des cas, le dossier avait clairement dépassé le délai de prescription de six ans. Cependant, nous savons que certains dossiers se situent dans la zone grise, où le respect du délai de prescription par le consommateur peut être vraiment discutable. Dans ce contexte, la modification du délai de prescription ou de son application a intéressé les groupes de consommateurs lors de nos consultations auprès des intervenants.

Nous ne croyons pas que le délai de prescription devrait être supprimé et remplacé par une pure norme de « délai raisonnable », comme l'a suggéré un intervenant, où le caractère raisonnable pourrait, selon les circonstances, être bien supérieur à six ans. Bien que cela ait un certain mérite et que nous l'ayons examiné avec soin, il existe une justification politique solide pour les délais de prescription qui doivent être respectés, à savoir « d'assurer la certitude et l'irrévocabilité » pour les répondants.<sup>5</sup>

Nous avons examiné les conseils que reçoivent les enquêteurs de l'OSBI et nous les avons trouvés exhaustifs et faciles à comprendre. En particulier, les directives contiennent une analyse détaillée de la norme subjective du délai de prescription de l'OSBI, y compris des exemples pour aider à illustrer les situations auxquelles les enquêteurs pourraient être confrontés.

La plupart des plaintes de consommateurs que nous avons examinées ont été déposées à la fois dans le délai de prescription de l'OSBI et dans le délai de prescription civil. Ainsi, si les consommateurs obtenaient un résultat insatisfaisant dans le cadre de la procédure de l'OSBI, ils pouvaient toujours demander une indemnisation au civil. Les lettres de clôture communiquées aux consommateurs contiennent un texte expliquant le délai de prescription civil. Cependant, nous avons constaté que ces informations n'étaient pas suffisamment détaillées. Plus précisément, bien que la lettre de clôture établit à juste titre qu'il existe des délais de prescription, elle n'indique pas toujours exactement ce qu'est cette période ou ne fait pas mention de ce que le consommateur « aurait dû savoir », ce qui peut rendre un délai de prescription plus court que ce à quoi un consommateur profane pourrait s'attendre. Nous recommandons que l'OSBI ajoute un complément d'information sur les délais de prescription aux lettres de clôture. Bien que la note d'orientation interne de l'OSBI sur les délais de prescription déconseille de fournir des informations sur les délais de prescription, car cela constituerait un « avis juridique », nous pensons que l'OSBI peut et doit être transparent dans ses lettres de clôture quant à ses conclusions concernant le délai de prescription dans un cas particulier, surtout si l'OSBI a conclu que le dossier devait être rejeté en raison de l'expiration du délai de prescription.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait ajouter un complément d'information sur les délais de prescription aux lettres de clôture envoyées aux consommateurs. En particulier, l'OSBI devrait inclure :

1. des informations sur les délais de prescription dans chaque province; et
2. une mention concernant ce que le consommateur « aurait dû savoir » pour les délais de prescription.

### **3.2.3 Plans d'enquête**

Presque tous les dossiers que nous avons examinés comprenaient un plan d'enquête. Ce document, globalement, est préparé par l'enquêteur avant l'enquête et décrit la plainte, la réponse initiale de la firme, les arguments des parties et leurs forces et faiblesses, les questions essentielles à déterminer et parfois des évaluations préliminaires du dossier.

---

<sup>5</sup> Katherine T. Di Tomaso, Limitations Act Chapters, 1. Definitions/Basic Limitation Period, Sections 1-5 ET Ultimate Limitation Periods/No Limitation Periods/General Rules/Transition, Sections 15-24 dans *Civil Procedure and Practice in Ontario*, Noel Semple (ed.), Canadian Legal Information Institute, 2021 CanLII Docs 2093, <https://canlii.ca/t/tbjv>.

L'OSBI dispose actuellement de deux modèles pour ses plans d'enquête. Le modèle utilisé pour un cas donné dépend de la complexité et de l'objet du cas et de l'expérience de l'enquêteur. Sur la base de ces mêmes considérations, certains plans d'enquête sont traités comme des documents évolutifs, mis à jour avec des notes et des observations tout au long de la procédure, contrairement à d'autres. L'OSBI permet une certaine souplesse dans ses plans d'enquête afin de permettre leur adaptation à la nature du cas et de favoriser l'efficacité.

### 3.2.4 Entretiens et évaluation de la crédibilité

D'après notre examen des dossiers, il semble que l'OSBI mène des entretiens dans la plupart des cas, mais pas tous, qui sont déterminés comme relevant du mandat de l'OSBI. L'OSBI détermine s'il convient de mener un entretien en fonction de son objectif fondamental d'être efficace et de n'employer que les étapes d'enquête nécessaires pour déterminer les faits et recommander un résultat juste. Par conséquent, nous avons observé des cas où des entretiens ont été menés avec les deux parties, et certains où l'enquêteur de l'OSBI a déterminé que seul un entretien avec le consommateur était nécessaire pour parvenir à un résultat juste.

Bien qu'il y ait une limite à l'analyse des qualités d'un entretien à partir des notes des enquêteurs, nous avons généralement constaté que les entretiens se sont bien déroulés. Les enquêteurs ont posé des questions d'approfondissement, remis en question les preuves et relevé les incohérences là où elles existaient. Ils ont été francs avec les parties au sujet de leur évaluation du dossier, en gérant les attentes et en notant où ils avaient de la difficulté à accepter un argument d'une partie.

Fait important, nous avons observé que les enquêteurs ont bien expliqué le mandat et la procédure d'enquête aux consommateurs lors de l'entretien. De nombreux dossiers semblaient utiliser des modèles de remarques d'introduction, où l'enquêteur expliquait le rôle de l'OSBI, ce qu'il pouvait et ne pouvait pas faire et quel serait la procédure d'enquête. À la fin, les enquêteurs ont passé en revue toutes les questions du consommateur et ont expliqué les prochaines étapes de la procédure. L'entretien est apparu comme une méthode clé pour transmettre des informations sur la procédure aux consommateurs.

Nous avons également observé qu'une évaluation de la crédibilité était nécessaire dans de nombreux cas. L'OSBI a une note d'orientation détaillée pour ses enquêteurs sur l'évaluation de la crédibilité. Dans les dossiers que nous avons examinés, nous avons été impressionnés par la capacité des enquêteurs à évaluer la crédibilité des parties. Les enquêteurs nous ont dit qu'ils s'appuyaient généralement sur les premiers récits des deux parties, *c'est-à-dire* les récits les plus proches des événements en question. Lorsqu'ils relèvent des incohérences, les enquêteurs les sondent et doivent finalement faire leur choix entre le consommateur et la firme dans une situation de type « il/elle a dit-il/elle a dit ». Dans ces dossiers, nous avons remarqué que les enquêteurs utilisaient toutes les preuves documentaires dont ils disposaient pour tester la crédibilité des parties, sondant les incohérences et confirmant les récits par rapport à la documentation.

Il ressort de nos entretiens avec les enquêteurs qu'ils ont noté que les évaluations de crédibilité peuvent être difficiles au téléphone. C'est ainsi que les entretiens sont menés. En fin de compte, un enquêteur a déclaré qu'il s'agissait de « faire preuve de bon jugement », mais d'autres ont souligné que la conclusion devait répondre à un « pourquoi ». Nous pensons que le recours à la vidéoconférence améliorera considérablement la capacité des enquêteurs à déterminer la crédibilité. Bien qu'il puisse encore s'agir, en fin de compte, de « faire preuve de bon jugement », les enquêteurs auront au moins la possibilité d'observer la communication non verbale des consommateurs et des représentants de la firme.

## Recommandation

L'OSBI devrait mener des entretiens avec les consommateurs et les firmes sur une plateforme de vidéoconférence, ce qui permettra une évaluation plus solide de la crédibilité.

### 3.2.5 Lettres de clôture

À la fin d'une enquête, l'OSBI remet une lettre de clôture au consommateur et à la firme de courtage en valeurs mobilières. Depuis l'examen de 2016, l'OSBI a investi beaucoup de temps, d'attention et de formation dans son initiative visant à user d'un langage simple dans ses lettres de clôture. Nous avons entendu des commentaires positifs d'un certain nombre d'intervenants sur la qualité des lettres de clôture de l'OSBI et notons que certains des intervenants du secteur de l'OSBI ont depuis adopté des styles similaires dans leurs communications.

Nous avons été très impressionnés par la qualité des lettres de clôture de l'OSBI. Elles contiennent des informations exposées dans un langage simple décrivant clairement la plainte, les problèmes, la décision de l'OSBI sur chaque problème et les motifs (y compris les preuves documentaires ou autres) sur lesquels l'organisation s'est appuyée pour prendre ces décisions. Elles sont claires, bien argumentées et faciles à comprendre. Elles contiennent également des informations sur la procédure de réexamen et informent les consommateurs sur leurs droits (p. ex., tenter une action en justice) et sur l'existence d'un délai de prescription.

### 3.2.6 Réexamen

Après l'examen de 2016, l'OSBI a mis en place une nouvelle procédure de réexamen pour les placements et les opérations bancaires. Conçue comme une sorte d'appel, elle permet aux enquêteurs chevronnés qui n'ont jamais vu un dossier auparavant de prendre en considération les préoccupations soulevées par le consommateur contestant le résultat de l'enquête. Si l'OSBI se voit octroyer un pouvoir exécutoire qui comprend un droit d'appel pour les parties, la procédure de réexamen ne sera probablement plus nécessaire. Par conséquent, tous les commentaires ci-dessous sont formulés dans le contexte du système actuel et ne s'appliqueront probablement pas dans le cas où un pouvoir exécutoire serait accordé.

Les agents en charge des réexamens sont des enquêteurs expérimentés qui maîtrisent les procédures de l'OSBI et les affaires que l'OSBI traite. Les enquêteurs seniors de niveau 3 (**SI-3**), les plus expérimentés, peuvent se voir confier le réexamen de dossiers en plus de leur travail habituel de SI-3, mais ils ne peuvent être impliqués dans aucun dossier qui leur est soumis pour réexamen. Les responsables ne sont pas impliqués dans les questions de réexamen. Au lieu de cela, la procédure est supervisée par un adjoint de l'ombudsman. Bien que le retrait des responsables de la procédure soit une étape importante pour s'assurer qu'il n'y a pas d'opinions ou de réflexions préalables sur un dossier, les adjoints de l'ombudsman examinent les dossiers à un niveau supérieur avec les responsables. Il est donc possible qu'ils aient déjà entendu les faits.

Nous avons beaucoup réfléchi au programme de réexamen des dossiers de l'OSBI. Nous avons passé en revue plusieurs dossiers qui ont fait l'objet d'un réexamen et nous avons discuté de la procédure avec les intervenants, la haute direction et les enquêteurs de l'OSBI.

Lors de notre examen des dossiers, nous avons remarqué que la plupart des réexamens ne comportaient pas d'entretiens avec les parties. Dans l'ensemble, les agents en charge des réexamens avaient tendance à se fier aux notes d'entretien (si des entretiens avaient eu lieu) et à d'autres documents produits ou créés au cours de l'enquête initiale. Nous ne pensons pas que des entretiens doivent être menés à chaque réexamen, donc ce n'était pas une préoccupation. Nous notons que nous n'avons examiné qu'un seul cas où le réexamen a abouti.

Cependant, les lettres concernant la décision rendue à l'issue du réexamen ne contenaient pas d'informations adéquates pour les parties. Souvent, la lettre présentée aux parties contenait peu d'informations au-delà de la décision – la plupart des réexamens ont confirmé la décision initiale. Ces lettres de clôture doivent contenir des informations supplémentaires pour les parties. L'inclusion d'un complément d'information montrera aux parties ce que l'agent en charge du réexamen a fait lors de son examen et pourquoi il est arrivé à la conclusion donnée. Cela accroîtra la confiance dans l'OSBI et les marchés financiers.

### **Recommandation**

Les lettres de clôture de réexamen de l'OSBI doivent contenir des informations supplémentaires sur la procédure entreprise par l'agent en charge du réexamen et des explications plus détaillées sur les motifs de confirmation ou d'annulation de la décision initiale.

Lors de nos consultations auprès des intervenants, nous avons entendu dire que la procédure de réexamen manque de légitimité. Un intervenant a fait remarquer que cette procédure ne pouvait pas être légitime tant que « l'OSBI examinait l'OSBI ». Un autre l'a décrit comme l'OSBI « examinant ses propres notes ». En même temps, nous sommes conscients des arguments selon lesquels, pour que l'OSBI demeure gratuit et efficace pour les consommateurs, un certain degré d'informalité devrait être maintenu et qu'une procédure d'appel externe plus formelle créerait un fardeau pour les consommateurs et ferait pencher la balance en faveur des firmes, qui ont plus de ressources.

Nous avons envisagé de recommander à l'OSBI d'adopter une procédure de réexamen externe avec un panel d'entrepreneurs à temps partiel ayant une expertise dans le règlement des différends dans le secteur des valeurs mobilières. Cependant, le but de la procédure de réexamen actuelle est de fournir une assurance fondamentale d'équité dans le cas où l'un des enquêteurs de l'OSBI aurait fait preuve de négligence ou de parti pris ou aurait autrement commis une erreur importante. La procédure fournit également une vérification secondaire de l'assurance de la qualité et des commentaires que l'OSBI utilise pour améliorer ses services. Bien qu'imparfaite, la procédure de réexamen actuelle a été conçue pour être adaptée à cet objectif. L'adoption d'une procédure externe aurait d'importantes répercussions sur les ressources de l'OSBI (on recense plus de 100 cas de réexamen l'an dernier seulement) et augmenterait donc les coûts pour ses firmes participantes. Nous ne croyons pas que les gains minimaux de légitimité qui peuvent découler d'une procédure de réexamen externe puissent être justifiés dans les circonstances.

Il est aussi important de se rappeler qu'on n'empêche pas un consommateur participant à la procédure de l'OSBI et non satisfait du résultat de transmettre sa plainte aux tribunaux ou auprès de tout autre forum approprié.

## 4. EFFICACITÉ OPÉRATIONNELLE

---

L'un des objectifs de cette évaluation est de déterminer l'efficacité de l'OSBI et les motifs des règlements inférieurs aux montants recommandés par l'OSBI.

Selon le *Guide des principes de bonne gestion des plaintes* de la British and Irish Ombudsman Association, « pour être efficace et avoir de la crédibilité aux yeux de ses parties prenantes, un système doit avoir une mission claire, une indépendance et une autorité démontrables, être manifestement bien informé sur ses travaux et disposer des pouvoirs adéquats. »

Le caractère adéquat des pouvoirs de l'OSBI a suscité un débat considérable au cours de la dernière décennie. La question principale (et peut-être la plus controversée) est de savoir si le système actuel de dénonciation réussit à garantir réparation aux consommateurs ou si un pouvoir exécutoire est nécessaire pour donner de la crédibilité à l'OSBI.

Le rapport de 2016 a longuement examiné cette question et a conclu, entre autres, que :

1. le recours à la dénonciation comme moyen alternatif d'obtenir réparation n'a pas été universellement efficace; et
2. L'OSBI fonctionne actuellement comme un service de règlement des différends et, sans pouvoir exécutoire, il ne peut remplir son rôle de véritable service d'ombudsman du secteur.

Bien que certaines initiatives soient en cours pour moderniser les marchés financiers canadiens (comme décrit à la section 1.4 ci-dessus), un certain nombre d'intervenants ont exprimé leur frustration face au manque apparent de progrès réalisés en ce qui concerne le pouvoir exécutoire de l'OSBI.

En fin de compte, cependant, plus de cinq ans se sont écoulés depuis l'examen de 2016, et le seul mécanisme d'application de l'OSBI continue de publier les noms des firmes qui refusent de suivre ses recommandations. Nous ne croyons pas qu'il s'agisse d'un moyen efficace d'obtenir réparation pour les consommateurs particuliers ou de dissuader les firmes de refuser de se conformer à une recommandation de l'OSBI. De plus, nous pensons que le système fournit une incitation économique pour les deux parties à régler des montants inférieurs à la recommandation de l'OSBI.

### 4.1 Système de dénonciation

L'efficacité du système de dénonciation dépend de la crainte qu'ont les firmes des dommages à leur réputation que peut causer une dénonciation pour n'avoir pas suivi une recommandation de l'OSBI. En théorie, cela devrait être un moyen de dissuasion suffisant et devrait les inciter à se conformer aux recommandations de l'OSBI. Dans la pratique, cependant, un certain nombre de lacunes du système de dénonciation non seulement limitent considérablement l'efficacité de l'OSBI, mais minent également la confiance du public dans l'OSBI en tant que service d'ombudsman.

Le premier inconvénient majeur du système de dénonciation est qu'il présuppose que les firmes se conformeront aux recommandations de l'OSBI et n'offre aucune sorte de solution ou de dédommagement aux investisseurs lésés lorsque les firmes ne s'y conforment pas. Le système est davantage axé sur la dissuasion future que sur l'indemnisation des investisseurs qui ont déjà

été lésés par les actes répréhensibles d'une firme. Du point de vue d'un investisseur particulier qui a subi des pertes du fait d'une firme qui refuse maintenant d'indemniser le consommateur, ce résultat n'est pas juste.

Deuxièmement, comme l'OSBI même l'a souligné dans sa lettre au groupe de travail sur la modernisation, le système de dénonciation peut avoir la conséquence imprévue de prolonger la procédure de règlement facilité de l'OSBI, car « l'absence perçue de conséquences graves entraîne un désengagement ou un engagement minimal dans la procédure d'enquête et de règlement [de l'OSBI] ». Cela mène à des enquêtes inefficaces et à des discussions de règlement simplifiées inutilement prolongées, ajoutant du temps et des coûts superflus à l'OSBI, aux parties et au système dans son ensemble.

Le troisième et, à notre avis, l'inconvénient le plus important du système de dénonciation est que l'absence de pouvoir exécutoire de l'OSBI fournit une incitation économique pour les deux parties à se contenter de montants inférieurs à la recommandation de l'OSBI. Lorsqu'une firme fait une proposition à un consommateur dans le cadre du système actuel, les deux parties savent que, si le consommateur n'accepte pas l'offre et que les parties ne parviennent finalement pas à un accord, la firme ne sera finalement pas obligée de payer quoi que ce soit au consommateur. Cela conduit à un déséquilibre du pouvoir de négociation, où les investisseurs lésés pourraient être amenés à accepter des règlements moindres en raison de la menace qu'ils ne recevront finalement rien. Dans ces circonstances, le seul recours des investisseurs lésés est de s'adresser aux tribunaux, dont les frais sont probablement prohibitifs. Cela mine le seul mécanisme d'application de l'OSBI et l'équité du système dans son ensemble.

Une solution partielle à ce problème consiste pour l'OSBI à publier les noms non seulement des firmes qui refusent tout dédommagement, mais aussi celles qui accordent des dédommagements peu intéressants. À l'heure actuelle, l'OSBI ne publie que les noms des firmes qui refusent de suivre ses recommandations dans leur intégralité (c'est-à-dire les firmes qui ne versent aucun dédommagement à un consommateur à la suite d'une recommandation d'indemnisation de l'OSBI). L'organisation ne publie pas les cas de « règlements peu intéressants » – ou, en d'autres termes, de refus partiels – où les firmes et les consommateurs finissent par régler le contentieux pour un montant inférieur à la recommandation de l'OSBI. Le message aux firmes est clair : si vous n'êtes pas d'accord avec la conclusion de l'OSBI ou si vous ne voulez pas indemniser le consommateur, tant que vous lui versez quelque chose et que le consommateur l'accepte, vous ne serez pas dénoncés.

Par conséquent, tant que le pouvoir exécutoire n'aura pas été accordé, ou s'il n'est pas accordé, nous recommandons que l'OSBI publie non seulement le nom des firmes qui refusent toute indemnisation, mais aussi celles qui versent des dédommagements peu intéressants. Nous pensons que cela est non seulement essentiel pour renforcer la valeur dissuasive du système de dénonciation, mais aussi pour améliorer la transparence sur l'efficacité de l'OSBI de manière plus générale.

Lors de nos consultations avec les parties prenantes, les partisans du système de dénonciation ont adopté une attitude « si ce n'est pas cassé, pas la peine de réparer » et ont cité le faible nombre de refus (trois entre 2016 et 2020; deux pendant la période quinquennale) pour appuyer la conclusion que le système actuel fonctionne bien et qu'il n'est pas nécessaire de le modifier en donnant à l'OSBI un pouvoir exécutoire. Lorsque nous leur avons demandé si les dédommagements peu importants posaient problème, ils ont généralement répondu que l'OSBI ne publie pas les détails de ces dédommagements et qu'ils ne pouvaient donc pas répondre à la question.

Nous notons que l'OSBI communique ses statistiques concernant les règlements minimes au comité mixte des organismes de réglementation, et ce dernier a déclaré ce qui suit dans son rapport annuel pour 2020 :

*Selon les statistiques de l'OSBI pour ses exercices 2018 à 2020, sur 456 cas qui se sont soldés par une indemnisation financière, 31 cas (environ 7 %) ont été réglés en deçà des recommandations de l'OSBI impliquant 18 firmes. Environ 58 % de ces cas impliquaient des recommandations supérieures à 50 000 \$ avec un taux de règlement moyen d'environ 62 %. Sur les 18 firmes, neuf ont réglé plus d'une fois moins que le montant recommandé par l'OSBI. Dans l'ensemble, depuis son exercice financier 2018, les clients ont reçu environ 1,3 million de dollars de moins que ce que l'OSBI recommandait. Cela continue d'être un sujet de préoccupation pour le comité mixte des organismes de réglementation.*

Nous sommes d'accord avec le comité mixte des organismes de réglementation sur le fait que les règlements de faible importance sont un sujet de préoccupation. Comme décrit plus en détail ci-dessous, au cours de la période quinquennale qui fait l'objet de cet examen (du 1er novembre 2015 au 31 octobre 2020), les firmes de courtage en valeurs mobilières ont payé près de **3 millions de dollars** de moins que ce que l'OSBI a recommandé aux consommateurs par le biais de règlements peu élevés. Par rapport aux refus catégoriques, qui s'élevaient à près de **180 000 \$** pour la même période, il est clair que les règlements de peu intéressants sont un problème plus important que les refus de dédommagement. Cependant, l'OSBI ne dispose actuellement d'aucun mécanisme exécutoire pour faire face aux règlements peu intéressants. Nous pensons que l'organisation devrait mettre en application ses pouvoirs de dénonciation dans ces cas.

En cas de refus d'indemnisation, l'OSBI publie un rapport d'enquête complet sur son site Web avec des renseignements sur les consommateurs anonymisés. Pour des raisons d'efficacité, l'OSBI ne crée pas de rapports d'enquête complets lorsque les cas ont abouti à un règlement. Nous ne souhaitons pas imposer un tel fardeau à l'OSBI, alors que le même résultat peut être atteint par des moyens plus efficaces. Par exemple, l'OSBI pourrait publier un tableau des règlements peu intéressants une fois par trimestre ou une fois par an. Ce tableau devrait contenir des informations telles que le nom de la firme, la catégorie de la personne inscrite, le type de plainte (p. ex., convenance, divulgation incomplète ou inexacte d'un produit, etc.), le montant recommandé par l'OSBI, le montant final du règlement et la différence entre les deux.

Bien que nous ne croyions pas que cette recommandation résoudra tous les cas de faibles règlements, elle nuira à la réputation des firmes qui choisissent de ne pas suivre intégralement les recommandations de l'OSBI et pourrait dissuader certaines firmes de le faire.

### **Recommandation**

Tant que le pouvoir exécutoire n'aura pas été accordé, ou s'il n'est pas accordé, l'OSBI devrait publier non seulement le nom des firmes qui refusent toute indemnisation, mais aussi celles qui versent des dédommagements peu intéressants dans un tableau trimestriel et annuel sur son site Web.

#### 4.1.1 Refus d'indemnisation pendant la période quinquennale

Au cours de la période quinquennale, l'OSBI a signalé deux refus d'indemnisation :

1. 9 août 2016 : un courtier en épargne collective refuse d'indemniser un investisseur à hauteur de **128 800 \$** pour des pertes causées par un conseiller travaillant pour la firme qui lui a recommandé des placements inappropriés. Plus précisément, cette même firme a refusé de suivre deux recommandations antérieures de l'OSBI – une pour indemniser un investisseur de 55 000 \$ en mai 2015, et une autre pour indemniser des investisseurs de 245 462 \$ et 20 249 \$ en avril 2015.
2. 27 août 2020 : un courtier sur le marché non réglementé a refusé d'indemniser un investisseur à hauteur de **50 810 \$** pour les pertes causées par la vente par la firme de placements inappropriés dans des titres du marché non réglementé à haut risque.

Par conséquent, les refus pour la période quinquennale se sont élevés à un total de **179 610 \$**. Il convient de noter que ce chiffre est nettement inférieur à celui enregistré pendant la précédente période quinquennale, où l'on a recensé 18 refus d'indemnisation, pour un total de **2 540 366,00 \$**. Cette période comprenait tous les « dossiers bloqués » consécutivement à l'agitation sur les marchés provoquée par la crise financière mondiale. Cette période quinquennale n'était donc pas représentative.

De plus, peu après la fin de la période de cinq ans, il y a eu un cas où un courtier sur le marché dispensé a initialement refusé d'indemniser un investisseur de 33 055 \$ pour les pertes causées par la vente de placements inappropriés par le courtier. Cependant, nous comprenons que le courtier a finalement indemnisé le consommateur.

#### 4.1.2 Règlements peu intéressants pendant la période quinquennale

Le tableau ci-dessous résume les informations suivantes pour chaque exercice de la période quinquennale :

1. nombre total de cas dans lesquels l'OSBI a recommandé une indemnisation pour l'exercice;
2. nombre et pourcentage de cas réglés pour un montant inférieur à celui qui a été recommandé par l'OSBI;
3. nombre et pourcentage de cas où le taux de réduction était de 25 % ou plus (*c.-à-d.* que le montant final du règlement était inférieur d'au moins 25 % au montant recommandé par l'OSBI);
4. nombre et pourcentage des cas où le taux de réduction était de 50 % ou plus (*c'est-à-dire* que le montant final du règlement était inférieur d'au moins 50 % au montant recommandé par l'OSBI);
5. différence moyenne entre le montant recommandé par l'OSBI et le montant du règlement; et
6. insuffisance globale de l'indemnisation reçue par les consommateurs qui est inférieure au montant recommandé par l'OSBI pour l'exercice.

**Tableau 2 : Règlements peu intéressants pendant la période quinquennale**

Exercice	Nb de cas où l'OSBI a recommandé une indemnisation	Nb (%) de cas réglés en dessous du montant recommandé par l'OSBI	Nb (%) de cas où le taux de réduction était de 25 % ou plus	Nb (%) de cas où le taux de réduction était de 50 % ou plus	Différence moyenne entre la recommandation de l'OSBI et le montant du règlement	Montant total moins l'indemnisation perçue
2016	152	26 (17 %)	20 (13 %)	10 (7 %)	21 840,14 \$	567 843,51 \$
2017	151	23 (15 %)	15 (10 %)	7 (5 %)	47 869,80 \$	1 101 005,32 \$
2018	139	11 (8 %)	8 (6 %)	2 (1 %)	50 721,73 \$	557 939,00 \$
2019	185	12 (6 %)	8 (4 %)	4 (2 %)	39 986,00 \$	479 831,96
2020	142	8 (6 %)	7 (5 %)	2 (1 %)	31 940,12 \$	255 520,92 \$

Bien que les refus et les règlements peu élevés représentent une minorité des dossiers de l'OSBI, l'insuffisance globale de l'indemnisation versée aux consommateurs (2 962 140,71 \$ en règlements peu élevés et 179 610 \$ en refus au cours de la période quinquennale) est importante. Nous notons toutefois que les chiffres ci-dessus ne tiennent pas compte des sommes versées aux consommateurs à la suite du refus ou du règlement peu élevé relativement à toute mesure réglementaire prise par l'ACFM ou l'OCRCVM. Cette question est traitée plus en détail à la section 4.1.5 ci-dessous.

De plus, la différence moyenne entre le montant recommandé par l'OSBI et le montant du règlement peu intéressant est incroyablement élevée chaque année, atteignant jusqu'à 50 721,73 \$ au cours de l'exercice 2018. Cela signifie qu'au cours de l'exercice 2018, les 11 consommateurs qui ont perçu une indemnisation inférieure à celle recommandée par l'OSBI ont reçu en moyenne 50 721,73 \$ de moins. Ces chiffres ne tiennent pas non plus compte des cas où le consommateur et la firme sont parvenus à un règlement avant que l'OSBI ne recommande un montant, qui ne sont pas considérés comme des « règlements peu intéressants », mais où le consommateur peut finalement s'être senti obligé d'accepter une proposition minimale sachant que l'OSBI n'aurait pas le pouvoir d'exécuter sa décision.

#### *4.1.3 Raisons pour lesquelles les offres sont peu intéressantes*

Le tableau ci-dessous résume les principales raisons invoquées par les firmes pour proposer un faible dédommagement pour chaque exercice de la période quinquennale.

**Tableau 3 : Règlements peu intéressants pendant la période quinquennale**

Exercice	Motifs des règlements peu intéressants les plus fréquemment cités
2016	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Désaccord concernant les calculs de l'OSBI par rapport aux arguments d'atténuation des pertes ou de répartition du préjudice du client (9 cas)</li> <li>2. Désaccord concernant les calculs de l'OSBI par rapport au document « Connaître son client » (5 cas)</li> <li>3. Désaccord concernant la conclusion de l'OSBI (3 cas)</li> <li>4. Désaccord concernant les conclusions de l'OSBI par rapport à l'évaluation des risques (2 cas)</li> <li>5. Pensait qu'une autre firme était responsable (2 cas)</li> </ol>
2017	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Désaccord concernant les calculs de l'OSBI par rapport aux arguments d'atténuation des pertes ou de répartition du préjudice du client (7 cas)</li> <li>2. Désaccord concernant la comparaison de référence utilisée par l'OSBI (5 cas)</li> <li>3. Désaccord concernant la conclusion de l'OSBI (3 cas)</li> <li>4. Désaccord concernant les conclusions de l'OSBI par rapport à l'évaluation des risques (2 cas)</li> <li>5. Désaccord concernant les conclusions de l'OSBI sur le respect du document « Connaître son client » (2 cas)</li> </ol>
2018	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Désaccord concernant la conclusion de l'OSBI (4 cas)</li> <li>2. Désaccord concernant les conclusions de l'OSBI par rapport à l'évaluation des risques (3 cas)</li> <li>3. Désaccord concernant les calculs de l'OSBI par rapport aux arguments d'atténuation des pertes ou de répartition du préjudice du client (2 cas)</li> <li>4. Désaccord concernant la conclusion de l'OSBI par rapport à la convenance des placements (1 cas)</li> <li>5. Refus de payer le montant recommandé (1 cas)</li> </ol>
2019	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Refus de payer le montant recommandé (4 cas)</li> <li>2. Désaccord concernant les conclusions de l'OSBI par rapport à la convenance des placements (2 cas)</li> <li>3. Désaccord concernant la conclusion de l'OSBI (2 cas)</li> <li>4. Désaccord concernant les conclusions de l'OSBI par rapport à la responsabilité du fait d'autrui (2 cas)</li> </ol>
2020	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Désaccord concernant la conclusion de l'OSBI (3 cas)</li> <li>2. Désaccord concernant la conclusion de l'OSBI par rapport à la convenance des placements (3 cas)</li> <li>3. Désaccord concernant les calculs de l'OSBI par rapport aux arguments d'atténuation des pertes ou de répartition du préjudice du client (2 cas)</li> </ol>

Dans la majorité des cas de faibles règlements, la firme a cité le désaccord avec certains aspects de l'analyse de l'OSBI comme motif pour la proposition de faible indemnisation. Ce n'est pas surprenant. Naturellement, les parties sont souvent en désaccord concernant des conclusions contraires à leurs intérêts. Certains consommateurs ne sont pas non plus d'accord avec les conclusions de l'OSBI, comme en témoignent les résultats du sondage réalisé auprès des clients de l'OSBI pour 2020.<sup>6</sup> Dans l'ensemble, il semble que la satisfaction concernant la procédure de l'OSBI, tant du côté de la firme que du consommateur, soit étroitement liée à l'obtention d'un résultat favorable.

<sup>6</sup> 15 % des consommateurs ont indiqué qu'ils étaient satisfaits de l'issue de leur dossier, tandis que 28 % des consommateurs ont attribué à l'OSBI une note favorable. Nous notons que cette année-là, l'OSBI a recommandé une indemnisation dans environ 33 % des dossiers.

#### 4.1.4 Entreprises proposant à répétition de faibles indemnisations

Selon les informations fournies par l'OSBI, depuis 2015, 20 firmes ont réglé plus d'une fois des montants inférieurs au montant recommandé par l'OSBI. La firme détenant le record a proposé neuf indemnisations peu intéressantes, suivie par une autre firme avec six dédommagements peu intéressants. Il s'agit de grandes firmes, affichant un nombre élevé de dossiers clos chaque année, et les faibles règlements représentent une minorité de leurs dossiers clos. Cependant, la majorité des règlements de faible montant impliquent des petites ou moyennes entreprises.

#### 4.1.5 Qu'advient-il des refus et des règlements peu élevés?

Depuis 2018, les membres de l'OCRCVM, de l'ACFM et des ACVM assurent le suivi des refus et des règlements peu élevés conformément à l'Avis conjoint 31-351 du personnel des ACVM, à l'Avis 17-0229 de l'OCRCVM et au Bulletin no 0736-M de l'ACFM, *Complying with requirements regarding the Ombudsman for Banking Services and Investments*. Par conséquent, une faible indemnisation au niveau de l'OSBI ne signifie pas toujours qu'un plaignant ne sera pas indemnisé ou qu'une firme ne sera pas sanctionnée par son autorité de réglementation.

L'ACFM et l'OCRCVM exigent de leurs membres qu'ils enregistrent dans leurs systèmes en ligne toute plainte qu'ils reçoivent. Le système de l'ACFM pour déposer une plainte s'appelle METS et celui de l'OCRCVM, ComSet. Les plaintes reçues directement des plaignants font également l'objet d'un suivi dans ces systèmes. L'ACFM et l'OCRCVM utilisent ces plateformes pour le suivi des plaintes et l'identification des problèmes réglementaires émergents potentiels dans les secteurs qu'ils réglementent.

Selon le résultat d'une enquête de l'OSBI, l'ACFM et l'OCRCVM peuvent prendre d'autres mesures réglementaires à l'encontre d'une société.

Depuis la publication de l'avis du personnel 31-351, les autorités canadiennes en valeurs mobilières ont exigé que l'OSBI communique trimestriellement au comité mixte des organismes de réglementation ses statistiques sur les refus et les règlements peu élevés. L'ACFM et l'OCRCVM reçoivent des informations sur les offres peu intéressantes faites par leurs membres par le biais de ces rapports. L'ACFM, au moyen de son Service de l'application de la loi, examine le traitement des plaintes dans tous les cas. L'ACFM examine les offres d'indemnisations peu intéressantes ou les refus pour s'assurer que les entreprises respectent leurs obligations aux termes du Règlement 2.11 et de la Politique no 3 de l'ACFM afin de s'assurer que les plaintes sont traitées rapidement et équitablement, ce qui comprend le traitement des offres de rémunération injustes. L'ACFM peut prendre des mesures réglementaires contre les firmes lorsque les exigences réglementaires ne sont pas respectées.

La procédure de l'OCRCVM pour le suivi des refus et des règlements peu élevés est légèrement différente. Pour tout dédommagement peu intéressant, elle tient compte de divers facteurs, y compris la différence entre le montant recommandé par l'OSBI et le montant du règlement, si la firme est connue pour verser des refus et des règlements peu élevés, la raison pour laquelle la firme ne paie pas le montant total, etc. pour déterminer le suivi auprès de la firme. Si l'OCRCVM détermine qu'il doit effectuer un suivi auprès de la firme, selon la gravité du cas, il peut utiliser un éventail de mesures, allant de discussions informelles avec la firme à des examens formels de conformité, des lettres d'avertissement, des conditions d'adhésion et des renvois à la mise en application.

L'OSBI ne reçoit pas officiellement d'information de l'ACFM, de l'OCRCVM, du Comité mixte des organismes de réglementation ou de tout autre organisme sur ce qu'il advient des refus et des règlements peu élevés à la suite du processus de l'OSBI. Tant que le pouvoir exécutoire n'a pas été accordé, ou s'il n'est pas accordé, nous pensons qu'il serait utile que l'ACFM et l'OCRCVM (et tout autre organisme de réglementation ou un organisme d'autoréglementation qui effectue un suivi de règlements peu intéressants) rendent compte publiquement des résultats de ces suivis. À notre avis, il s'agit d'une information importante qui doit être portée à la connaissance de l'OSBI (et du public). Nous comprenons qu'il peut y avoir actuellement des limites dans les règlements ou mandats des divers organismes de réglementation ou d'organisme d'autoréglementation (OAR) qui limitent leur capacité de divulguer publiquement les résultats des activités de suivi sur des règlements peu élevés ou des refus en dehors des procédures disciplinaires officielles. Nous pensons qu'il serait utile que ce point soit reconsidéré dans le contexte du nouvel OAR.

#### *4.1.6 Conclusions sur l'efficacité*

Dans le cas des règlements peu intéressants, les consommateurs ont reçu 2 962 140,71 \$ de moins par rapport aux recommandations de l'OSBI au cours de la période quinquennale. C'est un problème important. Bien que certains règlements peu intéressants puissent faire l'objet d'un suivi par l'organisme de réglementation de la firme concernée, les organismes de réglementation ne peuvent pas suivre tous les cas où un consommateur reçoit moins que le montant recommandé par l'OSBI, et il est possible que ce suivi ne débouche pas sur une indemnisation. L'incapacité de l'OSBI à garantir universellement une réparation par le biais du système de dénonciation continue de faire pencher la balance en faveur des firmes et laisse aux consommateurs la nette impression que la procédure de l'OSBI est fondamentalement injuste. À notre avis, les organismes de réglementation devraient résoudre ce problème dans les plus brefs délais.

## **4.2 Pouvoir exécutoire**

Une façon d'aborder les règlements peu intéressants, les refus et les déséquilibres actuels dans le système de l'OSBI serait de donner à l'OSBI le pouvoir de produire des décisions contraignantes. Grâce aux consultations avec les intervenants, nous avons appris que la question du pouvoir exécutoire continue d'être le principal point d'achoppement tant pour les consommateurs que pour les représentants sectoriels. Du côté des consommateurs, nous avons entendu dire qu'un pouvoir exécutoire est nécessaire pour uniformiser les règles du jeu entre les consommateurs et les firmes, aligner l'OSBI sur ses homologues internationaux et, en fin de compte, lui donner une légitimité en tant que véritable service d'ombudsman. En revanche, les représentants sectoriels étaient généralement opposés à l'octroi d'un pouvoir contraignant à l'OSBI, estimant que cela nécessiterait une refonte des procédures de l'OSBI, introduirait trop de formalités dans la procédure et ferait finalement perdre à l'OSBI ce qui rend cette organisation si précieuse. Nous résumons les différents arguments que nous avons entendus en faveur et contre le pouvoir exécutoire dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 4 : Pouvoir exécutoire – Avantages et inconvénients**

Pouvoir exécutoire – Avantages et inconvénients	
Avantages	Inconvénients
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un système contraignant serait en fin de compte plus efficace et plus rapide parce qu'il y aurait moins d'accent sur la résolution mutuelle (<i>c'est-à-dire</i> moins d'accent sur l'adhésion des firmes et moins d'allers-retours auprès des sociétés).</li> <li>2. Un système contraignant uniformiserait les règles du jeu entre les firmes et les consommateurs et répondrait aux préoccupations d'impartialité des consommateurs, ce qui améliorerait la confiance des consommateurs et l'expérience des consommateurs, et réduirait l'attrition dans le cadre des procédures de l'OSBI.</li> <li>3. Un pouvoir exécutoire inciterait les firmes à prendre la procédure de l'OSBI plus au sérieux, ce qui accroîtrait leur engagement dans la procédure de l'OSBI et renforcerait la légitimité de l'OSBI.</li> <li>4. Un système contraignant conduirait à une meilleure indemnisation des consommateurs.</li> <li>5. Le pouvoir exécutoire est une bonne pratique au niveau international et est nécessaire pour faire de l'OSBI un service d'ombudsman de classe mondiale.</li> <li>6. Un pouvoir exécutoire nécessiterait certaines procédures améliorées, ce qui pourrait conduire à la prise de décisions plus éclairées et plus justes.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un système contraignant serait plus contradictoire et moins collaboratif que le système actuel, ce qui pourrait compliquer l'expérience pour les consommateurs et les firmes.</li> <li>2. Un système contraignant nécessiterait la mise en place de procédures améliorées et d'un droit d'appel, ce qui pourrait entraîner des retards supplémentaires, des complications procédurales et un accroissement des coûts.</li> <li>3. Une décision contraignante pourrait mettre un petit courtier en faillite.</li> </ol>

Dans l'ensemble, et à la lumière de la discussion ci-dessus concernant l'insuffisance du système de dénonciation, nous croyons que les arguments en faveur de l'octroi d'un pouvoir exécutoire à l'OSBI l'emportent sur les arguments qui s'y opposent. Bien qu'il y ait du mérite à penser qu'un système contraignant nécessiterait certaines améliorations procédurales susceptibles d'entraîner des retards et une augmentation des coûts, nous pensons que le système peut être adapté pour trouver le juste équilibre entre rapidité, efficacité et équité procédurale.

#### 4.2.1 Meilleures pratiques internationales

Citant les *Bonnes pratiques de protection des consommateurs de services financiers* de la Banque mondiale publiées en 2012, le Guide du réseau INFO recommande les meilleures pratiques suivantes pour la mise en place d'un système d'ombudsman des services financiers :<sup>7</sup>

*Accès des consommateurs à un mécanisme de règlement des différends abordable, efficace, respecté, professionnellement qualifié et doté de ressources adéquates, tel qu'un ombudsman indépendant des services financiers ou une institution équivalente dotée d'un pouvoir exécutoire efficace. L'institution agit de manière impartiale et indépendante vis-à-vis de l'autorité investie du pouvoir de nomination, du secteur, de l'institution auprès de laquelle la plainte a été introduite, du consommateur et de l'association de consommateurs. Les décisions de l'ombudsman des services financiers ou de l'institution équivalente s'imposent à l'institution financière. (Emphase ajoutée)*

De même, en 2018, le Groupe de la Banque mondiale a déclaré que les consommateurs devraient avoir le droit d'utiliser un service d'ombudsman financier « qui a le pouvoir de rendre des décisions sur chaque cas qui contraignent le prestataire de services financiers (mais pas le consommateur) »<sup>8</sup> Peu de temps après, le Fonds monétaire international a déclaré dans sa note technique de 2019 sur l'évaluation des marchés canadiens des valeurs mobilières et des produits dérivés que « le fait d'octroyer un pouvoir exécutoire à l'OSBI améliorerait la protection des investisseurs » au Canada.<sup>9</sup>

La principale recommandation découlant du rapport de 2016 était que l'OSBI reçoive le pouvoir exécutoire d'obtenir réparation pour les consommateurs. Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Pour les raisons décrites ci-dessus, notamment l'inefficacité et les règles du jeu inégales créées par le modèle de dénonciation, nous sommes d'avis que le moment est venu d'aligner l'OSBI sur ses homologues internationaux (dont le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les mécanismes d'ombudsman financier en Inde, qui ont tous un pouvoir contraignant) en en faisant un véritable service d'ombudsman, capable de rendre des décisions qui contraignent les parties.

Pour le modèle de prise de décision contraignante à adopter, nous recommandons un modèle similaire à celui proposé par le guide du réseau INFO et aux modèles employés par le Financial Ombudsman Service du Royaume-Uni (FOS UK) et l'Australian Financial Complaints Authority (AFCA). Plus précisément, nous croyons que la procédure devrait inclure les étapes suivantes :

1. un enquêteur de l'OSBI enquête sur le cas;
2. si l'enquêteur détermine qu'une indemnisation est justifiée, il tentera de faciliter un règlement raisonnable entre les parties;
3. si un règlement facilité ne peut être convenu, l'enquêteur envoie aux parties une recommandation écrite sur ce que devrait être le résultat;
4. si l'une ou l'autre partie rejette la recommandation, les deux parties peuvent soumettre d'autres arguments et preuves, et un membre supérieur distinct du personnel de l'OSBI

<sup>7</sup> Réseau INFO Mars 2018 *Guide to setting up a Financial Services Ombudsman Scheme*, page 8.

<sup>8</sup> Banque mondiale *Good Practices for Financial Consumer Protection*, édition 2017, page 51, disponible à l'adresse <https://documents1.worldbank.org/curated/en/492761513113437043/pdf/122011-PUBLIC-GoodPractices-WebFinal.pdf>.

<sup>9</sup> Note technique de 2019 sur l'évaluation des marchés canadiens des valeurs mobilières et des produits dérivés de l'IMF, disponible à l'adresse <https://www.imf.org/en/Countries/CAN#>.

possédant l'expérience et la formation appropriées qui n'a pas déjà été impliqué dans l'affaire (peut-être l'un des adjoints de l'ombudsman) rend une décision définitive;

5. si une indemnisation est consentie, le plaignant dispose d'un délai défini pour accepter la décision;
6. si le plaignant accepte la décision dans ce délai, la décision est alors contraignante pour la firme et le plaignant, et le plaignant ne peut pas porter l'affaire devant les tribunaux;
7. si le plaignant rejette la décision ou ne l'accepte pas dans le délai imparti, la décision n'est contraignante pour aucune des parties et le plaignant est libre de porter l'affaire devant les tribunaux.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait être habilité à rendre des décisions qui contraignent la firme et le consommateur, si elles sont acceptées par le consommateur.

#### *4.2.2 Changements des procédures et droit d'appel*

Le groupe de travail des ACVM examine les types de changements aux procédures et les droits d'appel, le cas échéant, qui devraient être ajoutés à la procédure de l'OSBI si un pouvoir exécutoire lui était accordé. Nous souhaitons ajouter les commentaires généraux suivants pour examen :

1. **Les procédures de l'OSBI ne doivent pas être trop formalisées** : Bien que nous croyions que certains changements des procédures devraient être apportés au système actuel, nous ne considérons pas qu'une refonte complète du système soit nécessaire. En effet, nous mettons en garde contre la formalisation excessive des procédures de l'OSBI et sa transformation en tribunaux, car cela ferait perdre aux intervenants et au système dans son ensemble ce qu'ils apprécient dans l'OSBI, à savoir son service de règlement des différends informel, rapide et gratuit (pour les consommateurs).
2. **La procédure de l'OSBI ne devrait pas nécessiter de représentation juridique** : les ajouts au système qui nécessiteraient l'aide d'un conseiller juridique pour suivre les procédures (par exemple, contre-interrogatoires des parties et des témoins, découverte de preuves, présentation d'observations juridiques lors d'une audience réelle, etc.) devraient être évités.
3. **La procédure doit être flexible et laissée à la discrétion du décideur** : étant donné que l'OSBI traite divers cas de complexités variables et impliquant une multitude de problèmes, nous ne croyons pas qu'une approche unique soit logique en matière de procédures. Par exemple, dans certains cas difficiles, un processus de type médiation qui impliquerait que les deux parties se retrouvent dans la même pièce pour discuter des problèmes avec un décideur de l'OSBI arbitrant la discussion peut être utile. Pour d'autres cas plus simples, cela ne serait évidemment pas nécessaire. Nous notons que le FOS du Royaume-Uni et l'AFCA ont tous deux un pouvoir exécutoire et que leurs procédures n'impliquent pas de contre-interrogatoires. Elles n'incluent pas non plus de médiations ou d'arbitrages directs en face à face. Nous pensons que l'enquêteur est la personne la mieux placée pour déterminer les étapes à suivre pour obtenir un résultat équitable dans le cadre d'un dossier donné.
4. **Il devrait y avoir un droit de révision judiciaire** : Les droits d'appel ne sont pas acquis dans les systèmes contraignants. Au contraire, la plupart des systèmes (tels que le FOS du Royaume-Uni et l'AFCA) prévoient un droit de révision judiciaire, qui est davantage axé sur

l'équité de la procédure que sur le fond. Nous appuyons ce type d'approche, où une décision de l'OSBI ne peut être révisée que dans certaines circonstances limitées et prescrites. Nous croyons qu'un système doté d'un plein droit d'appel substantiel annulerait effectivement l'objectif de l'OSBI et saperait son autorité.

### Recommandation

Le pouvoir décisionnel exécutoire de l'OSBI devrait s'accompagner de certaines améliorations procédurales limitées à la discrétion du décideur et d'un droit de révision judiciaire.

## 4.3 Problèmes systémiques

Avant 2013, l'OSBI avait le pouvoir d'enquêter sur les problèmes systémiques. Son mandat a été modifié en décembre 2013 pour abroger ces pouvoirs et les remplacer par une obligation de surveiller et d'informer les autorités de réglementation de tout problème systémique potentiel. En vertu du protocole d'entente, le président du conseil d'administration de l'OSBI doit informer les membres désignés des ACVM des problèmes qui « semblent susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur la réglementation, y compris les problèmes qui semblent toucher plusieurs clients d'une ou de plusieurs sociétés inscrites ».

En 2015, le protocole d'entente a été modifié afin de définir les problèmes systémiques potentiels et d'établir une approche réglementaire pour résoudre ces problèmes lorsqu'ils sont signalés par l'OSBI – Protocole de traitement des problèmes systémiques (le **protocole**).<sup>10</sup> Le protocole définit les problèmes systémiques comme englobant les éléments suivants :

1. les plaintes multiples envers une ou plusieurs personnes inscrites concernant les produits ou les services fournis aux investisseurs;
2. les plaintes multiples envers la même firme inscrite concernant des produits ou des services semblables fournis aux investisseurs; ou
3. la même plainte contre plusieurs sociétés inscrites dans une catégorie d'inscription et/ou concernant des produits ou des services similaires fournis aux investisseurs qui semble avoir des conséquences réglementaires importantes ou qui remet en question le droit d'inscription de la firme inscrite.

Au cours de la période quinquennale, l'OSBI n'a signalé que quatre problèmes systémiques au comité mixte des organismes de réglementation. En 2021, l'organisation a signalé six problèmes systémiques aux autorités de réglementation bancaires et deux aux autorités de réglementation des valeurs mobilières. Intuitivement, nous nous attendrions à ce que l'OSBI signale plus de problèmes systémiques que cela. De même, du côté des banques, l'ACFC a noté à la page 17 du rapport de l'ACFC qu'il est « possible de renforcer les procédures de l'OSBI pour évaluer si les plaintes à signaler soulèvent un problème potentiellement systémique ».

Les chiffres de l'OSBI semblent particulièrement frappants quand on les compare au nombre de problèmes systémiques que ses homologues internationaux signalent (et sur lesquels ils enquêtent). Par exemple, en Australie, l'année dernière, l'AFCA a évalué 1086 problèmes systémiques possibles et éventuelles infractions graves à la loi, mené 147 enquêtes détaillées sur d'éventuels problèmes systémiques et 36 éventuelles infractions graves à la loi, ce qui a

<sup>10</sup> Problèmes systémiques, disponible à l'adresse <https://www.obsi.ca/fr/how-we-work/systemic-issues.aspx#:~:text=D%C3%A9finition%20des%20probl%C3%A8me%20syst%C3%A9miques>.

conduit à une série de mesures exécutoires prises par les autorités de réglementation et le versement de plus de 31 millions de dollars en réparations financières aux consommateurs et aux petites entreprises. Environ 357 959 clients ont été touchés par ces problèmes systémiques. L'AFCA a renvoyé les 147 problèmes systémiques potentiels aux sociétés financières pour réponse et action, et sur la base des réponses reçues de ces sociétés, elle a signalé 55 problèmes systémiques « avérés » aux autorités de réglementation.<sup>11</sup> Il est important de noter que le mandat de l'AFCA et la définition des problèmes systémiques sont très différents de ceux de l'OSBI, et l'AFCA traite plus de 75 000 plaintes chaque année et compte environ 40 000 membres. Cependant, l'expérience d'autres pays suggère que le signalement des problèmes systémiques par l'OSBI aux organismes de réglementation n'est pas encore optimal.

L'OSBI a expliqué qu'il y a deux raisons principales au faible nombre de problèmes systémiques signalés en relation avec les investissements :

1. La définition de « problèmes systémiques » dans le cadre du protocole est limitée aux problèmes qui « semblent avoir des implications réglementaires *importantes* ou qui remettent en question le droit d'inscription de la société ». De même, le protocole ne permet pas à l'OSBI de signaler des problèmes systémiques potentiels si l'information est basée sur une seule plainte.
2. Si le comité mixte des organismes de réglementation et les autorités de réglementation sont déjà au courant du problème systémique, l'OSBI ne le signale pas.

Nous notons que le comité mixte des organismes de réglementation n'a soulevé aucune préoccupation concernant les signalements de l'OSBI en vertu du protocole, ce qui suggère une compréhension commune des exigences du protocole.

Cependant, il semble y avoir un décalage entre d'une part ce que l'OSBI et le comité mixte des organismes de réglementation comprennent que l'OSBI est tenu de signaler en vertu du protocole (plaintes multiples du même type dont le comité mixte des organismes de réglementation et les organismes de réglementation n'ont pas déjà connaissance) et d'autre part ce que les investisseurs attendent de l'OSBI en ce qui concerne les problèmes systémiques. Plusieurs défenseurs des droits des consommateurs nous ont dit que l'OSBI ne signale pas suffisamment de problèmes systémiques chaque année et que cela leur fait perdre confiance en l'OSBI.

Il est important de noter que l'OSBI alerte les consommateurs sur les enjeux actuels par le biais des réseaux sociaux et des études de cas et bulletins publiés sur son site Web. Cependant, les consommateurs s'attendent raisonnablement à ce que ces problèmes soient également signalés aux autorités de réglementation et à ce que les autorités de réglementation prennent des mesures pour les résoudre. Ils s'attendent aussi raisonnablement à avoir une visibilité sur ce processus. À l'heure actuelle, ils ne le font pas.

Nous notons que ce même problème a été mis au jour dans le rapport de 2016, qui recommandait que l'OSBI produise une définition de travail de ce qui constitue un cas suffisamment « grave » pour être porté à l'attention des autorités réglementaires, et un guide pour les firmes décrit la mise en œuvre du protocole de gestion des problèmes systémiques. Ce rapport a également recommandé que les ACVM étendent le protocole de gestion des problèmes systémiques pour inclure les plaintes soulevées par un seul plaignant.

---

<sup>11</sup> Voir le rapport annuel 2020-21 de l'AFCA, page 72, disponible à l'adresse <https://www.afca.org.au/about-afca/annual-review>.

L'OSBI prévoit une prochaine publication qui sera intitulée « OBSI Approach » (Approche OSBI) au sujet de ses obligations de signaler les problèmes systémiques. Nous comprenons également que des discussions préliminaires ont eu lieu concernant des questions singulières spécifiques qui se sont posées depuis la mise en œuvre du protocole. Pour les raisons décrites ci-dessus, nous pensons qu'il s'agit d'un problème important et que davantage doit être fait à court terme.

Nous sommes d'accord avec les recommandations de 2016. Nous pensons que la définition des « problèmes systémiques » dans le cadre du protocole est trop stricte et qu'elle devrait être modifiée pour englober les problèmes susceptibles porter atteinte à un certain nombre de consommateurs, même si une seule plainte a été déposée auprès de l'OSBI. Comme les examinateurs de 2016 l'ont relevé à la page 21 du rapport de 2016, il n'est pas « inhabituel que des problèmes systémiques soient détectés par une personne particulièrement bien informée et consciencieuse ». Nous pensons également que l'OSBI devrait signaler tout problème systémique qu'il détecte, même si le comité mixte des organismes de réglementation et les organismes de réglementation semblent déjà au courant du problème.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait travailler avec le comité mixte des organismes de réglementation pour examiner et améliorer le système de signalement des problèmes systémiques, notamment en :

1. modifiant la définition des problèmes systémiques de manière à inclure les plaintes soulevées par un seul plaignant;
2. exigeant que l'OSBI signale les problèmes systémiques récurrents année après année, même si le même problème a été découvert au cours des années précédentes; et
3. assurant une communication plus solide entre le comité mixte des organismes de réglementation et l'OSBI une fois qu'un problème systémique a été découvert par l'OSBI.

Plusieurs intervenants ont reconnu ne pas vraiment savoir ce qu'il advenait des problèmes systémiques après leur signalement au comité mixte des organismes de réglementation. Afin de sensibiliser davantage les consommateurs aux mesures prises par l'OSBI et les organismes de réglementation après qu'un problème systémique a été détecté, nous recommandons que l'OSBI indique dans son rapport annuel le nombre de problèmes systémiques potentiels détectés au cours de l'année passée, aussi bien concernant les valeurs mobilières que les plaintes bancaires, et fournisse une description générique du type de problème détecté. De même, nous recommandons que l'OSBI travaille avec le comité mixte des organismes de réglementation ou les ACVM désignées pour publier un rapport destiné au public sur les mesures prises au sujet des problèmes systémiques potentiels qui ont été portés à son attention.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait indiquer dans son rapport annuel le nombre de problèmes systémiques potentiels identifiés au cours de l'année passée, aussi bien concernant les valeurs mobilières que les plaintes bancaires, et fournir une description générique du type de problème détecté.

L'OSBI devrait travailler avec le comité mixte des organismes de réglementation ou les ACVM désignées pour publier un rapport destiné au public sur les mesures prises au sujet des problèmes systémiques potentiels qui ont été détectés par l'organisation.

Pour le moment, nous ne recommandons pas que le pouvoir de l'OSBI d'enquêter sur les problèmes systémiques soit rétabli. Bien que nous pensions qu'il s'agisse d'une valeur ajoutée potentielle pour l'OSBI à l'avenir, nous pensons que dans l'immédiat, l'accent devrait être mis sur l'amélioration du cadre de signalement actuel, tel que décrit ci-dessus.

#### 4.4 Au service des personnes âgées

Selon le rapport sur les personnes âgées de 2019 de l'OSBI, 38 % des consommateurs qui utilisent les services de l'OSBI sont des personnes âgées, ce qui est supérieur à la part des personnes âgées dans la population. À mesure que les baby-boomers prendront leur retraite, ce pourcentage augmentera probablement. Par conséquent, les personnes âgées constituent un groupe essentiel d'utilisateurs des services de l'OSBI. De plus, les personnes âgées ont des problèmes de fond (notamment une capacité réduite et la coercition des membres de la famille) et des besoins opérationnels (notamment liés à une vue, une audition ou des capacités cognitives réduites) uniques. Pour cette raison, nous accueillons favorablement l'accent mis par l'OSBI sur les personnes âgées (comme en témoigne son rapport sur les personnes âgées) et nous recommanderions des mesures supplémentaires pour continuer à servir les personnes âgées.

L'Association canadienne des individus retraités (**CARP**) nous a confié que l'OSBI n'a pas la capacité de servir adéquatement les personnes âgées parce que son conseil d'administration manque de représentants pour la défense de ces personnes. Nous ne sommes pas d'accord. Wanda Morris, directrice des intérêts des consommateurs de l'OSBI, était la responsable principale de la défense des intérêts et de l'engagement pour l'association CARP jusqu'en 2019. Avant que Mme Morris ne rejoigne le conseil d'administration de l'OSBI, Laura Tamblyn Watts était administratrice et était simultanément directrice nationale du droit, des politiques et de la recherche pour l'association CARP. Elle a ensuite fondé CanAge.

Nous croyons que l'OSBI recueille adéquatement les points de vue des personnes âgées, mais nous formulons ci-dessous certaines recommandations concernant d'autres améliorations.

##### **Recommandation**

L'OSBI devrait veiller à servir adéquatement les personnes âgées en :

- modifiant l'énoncé des attentes du CCCI pour exiger au moins un membre ayant de l'expérience dans la défense des droits des personnes âgées; et
- exigeant une formation spéciale pour tous les enquêteurs existants (puis, au fur et à mesure de leur intégration, tous les nouveaux enquêteurs) sur la collaboration avec les personnes âgées (p. ex., identification de leurs capacités réduites).

## 5. Indépendance et équité

---

**L'OSBI fournit des services impartiaux et objectifs de règlement des différends; ces services sont indépendants du secteur du commerce des valeurs mobilières et se fondent sur une norme qui est équitable à la fois pour les firmes inscrites et pour les investisseurs, dans le cadre des circonstances de chaque plainte. Afin de déterminer le caractère équitable, l'OSBI doit prendre en compte les principes généraux d'une saine pratique dans le milieu des services financiers et des affaires, la loi, les politiques et les directives des organismes de réglementation, les normes des organismes professionnels et tout code de procédure ou de déontologie pertinents.**

Protocole d'entente, art. 3(b)

Lors de nos consultations auprès des intervenants, nous avons entendu certains consommateurs dire qu'ils pensaient que l'OSBI avait un parti pris en faveur des firmes, et vice versa, certaines firmes ont déclaré que l'OSBI avait un parti pris en faveur des consommateurs. Sur la base de notre examen approfondi des dossiers, des politiques et des procédures de l'OSBI, ainsi que des entretiens détaillés avec les intervenants et le personnel de l'OSBI, nous ne pensons pas que l'OSBI penche en faveur des uns ou des autres. Nous pensons que ce sont les points de vue d'une minorité de firmes et d'un sous-ensemble de consommateurs qui ont été déçus par l'issue de leur dossier et que l'OSBI respecte et dépasse ses normes d'indépendance et d'équité.

Pour certains consommateurs, la perception d'un parti pris en faveur des firmes semble étroitement liée au succès de l'examen du dossier d'un consommateur. Lorsque des consommateurs se sont plaints d'un manque d'équité, il s'agissait habituellement de clients insatisfaits des conclusions formulées à l'égard de leurs propres dossiers dans le cadre de la procédure suivie par l'OSBI. Les consommateurs ont également souligné le fait que les firmes financent en fin de compte l'OSBI et ont déclaré que les enquêteurs de l'OSBI collaborent trop étroitement avec les représentants des firmes pour parvenir à leurs conclusions. Nous n'avons trouvé aucune preuve de ce fait lors de notre examen des dossiers. Enfin, les consommateurs ont fait valoir que le système actuel de dénonciation fournit une incitation économique pour les deux parties à se contenter de montants inférieurs à la recommandation de l'OSBI et donne donc aux firmes un avantage sur les consommateurs. Nous sommes d'accord et abordons ce problème à la section 4.1 ci-dessus.

Certaines firmes nous ont dit que l'OSBI est un défenseur des consommateurs. Elles estiment que les enquêteurs de l'OSBI :

1. examinent les questions hors du strict cadre de la plainte et créent de nouvelles plaintes des consommateurs;
2. se rangent automatiquement du côté d'un plaignant et inversent le fardeau de la preuve en imposant aux firmes de prouver qu'elles n'ont rien fait de mal; et
3. analysent la situation au-delà des preuves et des lois, règles et réglementations pertinentes lors de l'évaluation d'une plainte.

Nous contestons le constat selon lequel l'OSBI agit comme un défenseur des consommateurs et examinons chacune de ces affirmations ci-dessous.

## 5.1 Création de nouvelles plaintes des consommateurs

L'article 4.1(e) du mandat de l'OSBI exige que l'OSBI assiste les plaignants dans la procédure de plainte, notamment en les aidant à formuler leurs plaintes auprès de l'OSBI ou d'une firme participante. L'article prévoit que l'OSBI ne devrait le faire que lorsque cela est nécessaire et sans plaider la cause d'un plaignant.

Certains intervenants ont fait remarquer que l'OSBI va au-delà de l'aide aux consommateurs pour formuler leurs plaintes et crée en fait de nouvelles plaintes des consommateurs qu'ils n'ont pas encore soulevées auprès de la firme. Ces intervenants ont déclaré que les plaintes sont différentes lorsqu'elles reviennent de l'OSBI et lorsqu'elles parviennent à la firme, et qu'il s'agit d'un rôle inapproprié de l'OSBI compte tenu de sa fonction juridictionnelle.

Lorsque nous avons demandé à ces intervenants de fournir des exemples, ils ont signalé des situations où la demande de documents de l'OSBI était plus large et remontait plus loin dans le temps que la firme ne le jugeait nécessaire pour évaluer la plainte. Nous avons recherché des exemples illustrant ces cas dans les dossiers que nous avons examinés et nous avons constaté certaines situations où l'OSBI a tenu compte des transactions historiques du client et de sa relation avec la firme lors de l'évaluation de la plainte. Cependant, l'organisation n'a pas agi ainsi pour créer de nouvelles plaintes des consommateurs ni pour en tant que défenseur des consommateurs. Dans ces cas, l'OSBI cherchait simplement à définir un contexte commercial de référence par rapport auquel évaluer la plainte.

Par exemple, si le consommateur se plaint qu'il a une faible tolérance au risque et que certaines transactions risquées ne lui conviennent pas, l'OSBI examinera l'historique des transactions du consommateur pour identifier d'autres transactions potentielles à risque similaire. Si c'est le cas, l'OSBI examinera si le consommateur s'est également plaint de ces transactions, surtout si celles-ci ont fini par être rentables. Nous pensons que l'OSBI est habilité à le faire.

## 5.2 Inversement du fardeau de la preuve désormais imposé aux firmes

Nous avons également entendu de la part d'un certain nombre d'intervenants du secteur que, lorsque l'OSBI reçoit une plainte, l'organisation agit en tant que défenseur des investisseurs dans sa recherche de la vérité. Ces intervenants considèrent que le défaut de l'OSBI est d'accepter la position d'un investisseur et que l'organisation déplace le fardeau de la preuve pour exiger des firmes qu'elles prouvent le contraire.

Lorsque nous avons demandé des exemples illustrant ces considérations, les firmes ont signalé des situations où un conseiller n'a pas pris de notes et n'a pas pu réfuter les propos du plaignant. L'OSBI s'est alors rangé du côté du consommateur.

Lors de notre examen des dossiers, nous n'avons rencontré aucun cas où l'OSBI s'est rangé du côté du consommateur uniquement sur la base de notes de gestion manquantes. Nous avons plutôt constaté que l'OSBI considère la preuve dans le dossier dans son ensemble et détermine si une plainte donnée est étayée selon la prépondérance des probabilités avant de recommander une indemnisation. Quoi qu'il en soit, comme l'ont noté les examinateurs de 2016, les firmes ont une plus grande responsabilité en matière de gestion des dossiers que les consommateurs et il est fréquent que les ombudsmans soumettent les firmes à une norme de preuve plus stricte.

### **5.3 Analyser la situation au-delà des preuves et des lois, règles et réglementations pertinentes**

L'article 8.1(a) du mandat de l'OSBI prévoit que l'OSBI tiendra compte des principes généraux en matière de bonnes pratiques relatives aux services financiers et aux affaires commerciales, des lois, des politiques et des lignes directrices réglementaires, des normes d'ordres professionnels et des codes de pratique ou de déontologie pertinents applicables à l'objet de la plainte lors de la détermination de ce qui est équitable pour les parties.

Certains intervenants se sont plaints que, dans certains cas, l'OSBI s'est éloigné de ces principes et a simplement recommandé une indemnisation pour clore le dossier. Lorsque nous leur avons demandé des exemples précis, ils ont cité des situations où l'OSBI allait au-delà des formulaires « Connaître son client » ou substituait sa propre évaluation des risques d'un titre particulier à celle d'une firme. Ils ont également cité des situations où l'OSBI a considéré un titre de manière isolée, plutôt que de considérer l'ensemble du portefeuille d'un client auprès de la firme, afin de déterminer si le titre lui convenait.

Ces deux questions spécifiques sont abordées à la section 6.3 sur la méthode de calcul des pertes employée par l'OSBI ci-dessous. De manière générale, cependant, nous n'avons rencontré aucun cas où l'OSBI est arrivé à une conclusion contraire à la preuve ou a exigé une norme différente de celle qui serait exigée en vertu de la loi.

## 6. Procédures à suivre pour exécuter les fonctions de manière opportune et équitable

---

**L'OSBI doit maintenir sa capacité à régler des différends dans les délais voulus et à traiter les plaintes sans retard déraisonnable. Il doit en outre mettre en place des procédures qui soient manifestement équitables pour les deux parties.**

Protocole d'entente, art. 3(c)

### 6.1 Rapidité d'exécution

Des membres de la communauté et du secteur nous ont confié que la rapidité de la procédure de l'OSBI est extrêmement importante pour eux. Les deux parties (mais en particulier les consommateurs) veulent parvenir à une résolution (et être indemnisées pour leurs pertes, si cela est justifié) le plus rapidement possible. Bien que l'OSBI respecte ses normes de rapidité actuelles, certains aspects peuvent encore être améliorés. En outre, nous pensons que la méthode actuelle de calcul et de signalement des délais de l'OSBI peut entraîner de la confusion ou des attentes non concordantes de la part des consommateurs, et qu'elle doit être complétée par des informations supplémentaires pour permettre aux consommateurs de se faire une meilleure idée de la durée de gestion d'une plainte dans son ensemble.

#### 6.1.1 Délais avant enquête

Du point de vue de la rapidité, notre plus grande préoccupation n'est pas le temps qu'il faut à l'OSBI pour enquêter sur une plainte, mais plutôt le temps qu'il faut pour qu'une plainte soit prête à faire l'objet d'une enquête. Lorsque l'OSBI reçoit une plainte d'un consommateur, plusieurs conditions doivent être satisfaites avant que la plainte puisse être confiée à un enquêteur de l'OSBI. L'OSBI doit recueillir le dossier auprès de la firme de courtage en valeurs mobilières, obtenir tous les documents pertinents du consommateur et obtenir une lettre de consentement signée du consommateur.

Lors de notre examen des dossiers, nous avons été surpris de découvrir à quel point la procédure avant enquête peut être longue. Dans presque tous les dossiers que nous avons examinés, il a fallu plus de deux semaines à compter de la date à laquelle le consommateur a initialement communiqué sa plainte à l'OSBI pour que celle-ci soit prête à faire l'objet d'une enquête. Dans la plupart des cas que nous avons examinés, cela a pris plus d'un mois.

L'OSBI n'inclut pas cette période avant enquête dans son calcul du temps nécessaire à la clôture d'une plainte. L'organisation enclenche le chronomètre lorsqu'elle reçoit les informations dont elle a besoin pour ouvrir une enquête, par opposition à la date à laquelle le consommateur dépose sa plainte. Nous comprenons la logique de l'OSBI dans le calcul des délais de cette manière. Les retards avant enquête sont en grande partie attribuables au temps que mettent les firmes à envoyer le dossier à l'OSBI, au temps que mettent les consommateurs à envoyer leurs consentements et d'autres documents à l'OSBI ou à une combinaison des deux. Ces délais échappent au contrôle de l'OSBI et il ne serait pas juste d'évaluer la performance de l'OSBI à la lumière de ces facteurs.

Du point de vue du consommateur, cependant, la plainte commence au moment où elle est déposée, et il existe une différence significative entre les délais signalés par l'OSBI et le temps qu'il faut réellement à un consommateur pour clore son dossier. En effet, les consommateurs peuvent envisager des délais plus longs d'un mois que les 62 jours en moyenne (en 2020) rapportés par l'OSBI. Cela s'ajoute au temps considérable que le client a déjà passé à traiter avec la firme, notamment potentiellement les 90 jours que le client a passés à attendre une réponse définitive de la firme.

D'après les dossiers que nous avons examinés, l'OSBI devrait pouvoir « enclencher le chronomètre » lorsque l'OSBI reçoit la lettre de consentement signée d'un consommateur et compter à partir de là pour atteindre ses objectifs de rapidité.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait commencer à compter ses objectifs d'enquête lorsque l'OSBI reçoit la lettre de consentement signée de la part du consommateur.

Il est difficile de comparer directement la rapidité de l'OSBI avec ses homologues internationaux parce que les mesures, les procédures de plainte et les mandats sont différents. Néanmoins, nous proposons ci-dessous quelques observations générales et une recommandation.

Au Royaume-Uni, le FOS du Royaume-Uni<sup>12</sup> mesure le temps nécessaire pour attribuer une plainte à un gestionnaire de dossier. Son objectif est d'allouer 100 % des plaintes à un gestionnaire de dossier dans un délai de 28 jours. Selon son rapport annuel pour l'exercice clos le 31 mars, le FOS du Royaume-Uni a attribué 50 % des plaintes à un gestionnaire de cas dans un délai de 28 jours. Cet intervalle est comparable au temps moyen que met l'OSBI à allouer un dossier.

En Australie, l'AFCA démarre le chronomètre lorsque la plainte passe de l'état d'enregistrement et de renvoi à l'état de gestion du dossier. Cette procédure semble similaire à celle de l'OSBI. L'AFCA a le pouvoir, en vertu des *règles de son système de résolution des plaintes*, de prendre toutes les mesures qu'elle juge raisonnables dans les circonstances si une partie ne fournit pas d'informations ou ne prend pas toute autre mesure requise par l'AFCA dans le délai imparti par l'organisation.

Nous pensons que l'OSBI devrait adopter une approche similaire. L'organisation devrait obliger les firmes à fournir les documents pertinents dans un délai de deux semaines, à défaut de quoi l'OSBI devrait signaler publiquement le non-respect des délais de l'OSBI par la firme.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait obliger les firmes à fournir les documents dans un délai de deux semaines, à défaut de quoi l'organisation devrait signaler publiquement le non-respect des délais de l'OSBI par la firme.

---

<sup>12</sup> Voir le rapport annuel et les comptes du FOS du Royaume-Uni pour l'exercice clos le 31 mars 2021, disponibles à l'adresse <https://www.financial-ombudsman.org.uk/files/316572/Financial-Ombudsman-Service-Annual-Report-and-Accounts-2020-21.pdf>.

La norme actuelle de l'OSBI pour l'attribution des dossiers est de 42 jours à compter de la date à laquelle le consommateur signe la lettre de consentement. Nous pensons que l'OSBI devrait porter cet objectif à 30 jours, ce qui le rapprocherait de ses homologues internationaux.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait fixer un objectif de 30 jours pour l'attribution d'un dossier à un enquêteur et devrait faire rapport sur la fréquence à laquelle l'organisation atteint cet objectif.

Pour les plaintes hors mandat, la norme de service de l'OSBI consiste à communiquer cette conclusion aux consommateurs dans les 30 jours. Cette norme ne s'applique pas aux cas où la question du mandat n'est pas claire et nécessite une enquête pour être déterminée, comme lorsqu'un délai de prescription est en cause.

Nous estimons que la période de 30 jours pour les évaluations hors mandat est appropriée pour le moment et n'a pas besoin d'être modifiée. Une détermination hors mandat est une décision très sérieuse, et nous ne voulons pas recommander à l'OSBI de prendre une telle décision dans un laps de temps réduit. S'il est manifestement hors mandat, l'OSBI peut en informer immédiatement le consommateur, conformément à sa pratique actuelle. Si ce n'est pas le cas (comme dans les cas où une plainte a dépassé le délai de prescription de 6 ans de l'OSBI, mais qu'il n'est pas clair qu'un client savait ou aurait dû savoir qu'il avait une plainte), alors l'OSBI devrait être en mesure de prendre le temps nécessaire pour déterminer le délai.

#### *6.1.2. Informations fournies à l'ouverture du dossier*

Pour ouvrir un dossier, l'OSBI exige que les consommateurs signent des lettres de consentement, qui sont des modèles de documents. Ces documents contiennent des informations élémentaires sur l'OSBI et expliquent comment se déroulera une enquête du point de vue du consommateur. Un guide sur ce à quoi s'attendre est joint à ces lettres. Nous avons examiné attentivement ces documents, car, en tant que document d'ouverture, les consommateurs seront très attentifs aux informations qui y sont fournies. Si une question est hors mandat, l'OSBI fournit une lettre à cet effet, citant son mandat.

Les consommateurs reçoivent un lien vers le mandat de l'OSBI dans la lettre de consentement. Le document décrivant ce à quoi s'attendre fournit des informations sur la procédure d'enquête. La lettre de consentement et le document sur ce à quoi s'attendre contiennent la plupart des informations pertinentes dont le consommateur aura besoin et les communiquent dans un langage simple et non juridique. Cela étant dit, nous formulons trois suggestions de changement possibles qui permettront de fournir des informations plus claires aux consommateurs. Nous considérons que, compte tenu de l'importance des délais de prescription, l'OSBI devrait inclure une référence à la norme « aurait dû savoir » concernant les délais de prescription et devrait énoncer les délais de prescription de chaque province. Il ne s'agit pas de conseils juridiques mais plutôt d'informations légales. De plus, un graphique illustrant le déroulement de l'enquête ou des « étapes de l'enquête » aiderait les consommateurs à comprendre la procédure. Enfin, nous pensons que l'OSBI devrait divulguer davantage d'informations sur le calendrier des enquêtes, notamment le temps nécessaire pour recueillir les documents et le délai de réalisation une fois tous les documents recueillis.

## Recommandation

L'OSBI doit fournir des informations supplémentaires dans la lettre de consentement standard et son document sur ce à quoi s'attendre, notamment :

- a. informations juridiques sur les délais de prescription des actions civiles dans chaque juridiction du Canada;
- b. mention concernant ce que le consommateur « aurait dû savoir » concernant les délais de prescription;
- c. graphique illustrant le déroulement/les étapes de l'enquête; et
- d. meilleure divulgation du calendrier de l'enquête, notamment le délai de réalisation et une estimation du temps nécessaire à la collecte des documents.

### 6.1.3 Calendrier des enquêtes

Les normes de rapidité actuelles de l'OSBI pour les plaintes concernant les investissements sont énoncées dans ses objectifs annuels pour les entreprises. Concernant les dossiers d'investissement, les normes de l'OSBI imposent que 50 % des dossiers soient clos en 90 jours, 75 % en 120 jours et 100 % en 365 jours.

Pendant la majeure partie de la période quinquennale, l'OSBI a mis en œuvre son ancienne norme de clôture de 80 % des cas dans les 180 jours. La rapidité d'exécution de l'OSBI s'est considérablement améliorée au fil des ans. Plus précisément, le temps moyen nécessaire pour clore un dossier d'investissement a été réduit de plus de moitié – passant de 136 jours en 2016 à 62 jours en 2020. À la suite des améliorations majeures apportées à la rapidité de clôture des dossiers entre 2016 et 2020, l'OSBI a mis en œuvre sa nouvelle norme au début de 2020, afin de communiquer clairement que l'organisation prévoyait de clore la plupart des dossiers en 90 jours ou moins. Étant donné que l'OSBI a récemment actualisé sa norme de rapidité, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de la mettre à jour de nouveau pour le moment.

En ce qui concerne la rapidité, nous notons que l'OSBI affiche de bonnes performances par rapport à ses homologues internationaux. Par exemple, le FOS du Royaume-Uni prend « jusqu'à 90 jours » pour traiter les plaintes.<sup>13</sup> En 2020-2021, l'AFCA a mis en moyenne 88 jours pour clore une plainte. Les délais moyens d'achèvement des enquêtes de l'OSBI pour la période d'examen sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 5 : Calendrier de clôture des enquêtes sur les investissements par l'OSBI (2016-2020)**

Année	Délai moyen de clôture des enquêtes (jours)
2020	62
2019	75
2018	72
2017	86
2016	136

<sup>13</sup> <https://www.financial-ombudsman.org.uk/consumers/expect/how-long-it-takes>.

## 6.2 Plafond de dédommagement de 350 000 \$

Le plafond de dédommagement de l'OSBI fixé à 350 000 \$ n'a pas été révisé depuis 2002. Nous recommandons d'augmenter le plafond de dédommagement de l'OSBI à 500 000 \$ pour l'aligner sur les plafonds définis dans d'autres pays. Par exemple, le FOS du Royaume-Uni a un plafond de 355 000 GBP (environ 597 000 \$ CAD). En Australie, pour une plainte relative à une perte financière directe, la compétence monétaire de l'AFCA est plafonnée à 542 500 \$ AUD (soit environ le même montant en dollars canadiens). Nous notons également que le Groupe de travail sur la modernisation des marchés financiers de l'Ontario a également recommandé d'augmenter le plafond de dédommagement de l'OSBI à 500 000 \$, à adapter au fil du temps.

### Recommandation

L'OSBI devrait augmenter son plafond de dédommagement de 350 000 \$ à 500 000 \$.

## 6.3 Méthode de calcul des pertes pour les dossiers portant sur la convenance des placements

Depuis sa création en 2002, l'OSBI a reçu plus de plaintes concernant la pertinence que tout autre problème. L'OSBI a normalisé et affiné son approche des dossiers portant sur la convenance des placements au cours des deux dernières décennies, dans le but ultime d'atteindre une plus grande efficacité et d'appliquer une approche cohérente pour déterminer les pertes d'un investisseur dans ces cas.

Entre 2011 et 2013, l'OSBI a mené une vaste consultation publique sur sa procédure d'évaluation de la convenance des investissements et de calcul des pertes dans les dossiers portant sur la convenance des placements. À la lumière des commentaires reçus du secteur et des investisseurs et des conseils obtenus auprès d'un conseiller juridique externe, l'OSBI a affiné et validé sa méthode de calcul des pertes.

L'objectif de la méthode de calcul des pertes de l'OSBI est d'évaluer raisonnablement la situation dans laquelle l'investisseur se serait trouvé si l'investissement inapproprié n'avait pas été réalisé. Pour être aussi précis et équitable que possible, l'OSBI compare le rendement réel des placements d'un investisseur avec des données historiques (appelées portefeuilles théoriques) pendant la période pertinente.

La procédure se déroule en trois étapes :

1. **Détermination du document « Connaître son client »** : L'OSBI examine des documents tels que les formulaires « Connaître son client ». Dans certains cas, les investisseurs se plaignent que leurs formulaires « Connaître son client » ne reflètent pas fidèlement les informations réelles concernant leur client (par exemple, parce que le conseiller n'a pas passé en revue les formulaires « Connaître son client » avec l'investisseur ou n'a pas expliqué leur importance). Dans ces cas, si les informations du document « Connaître son client » sont raisonnables sur la base des obligations professionnelles de la firme et des divulgations du consommateur à ce moment-là, l'OSBI les acceptera et fondera l'analyse de la convenance des placements sur les informations contenues dans le document « Connaître son client ». Si les informations contenues dans

le document « Connaître son client » ne sont pas raisonnables, l'OSBI leur substituera des informations raisonnables aux fins de l'analyse de la convenance des placements.

2. **Analyse de la convenance des placements :** L'OSBI analyse ensuite les investissements et les stratégies recommandés par le conseiller afin de déterminer s'ils convenaient à l'investisseur d'après les renseignements à son sujet. Le fait que l'investisseur ait subi des pertes n'est pas pertinent pour l'analyse de l'OSBI visant à déterminer si les investissements ne convenaient pas. La question pertinente est plutôt de savoir si les investissements étaient conformes à la tolérance au risque de l'investisseur et à d'autres exigences. Si l'OSBI détermine que les investissements étaient appropriés, c'est la fin de l'analyse et l'OSBI ne recommande pas d'indemnisation. En revanche, si l'OSBI conclut que les investissements ne convenaient pas, l'organisation détermine ensuite si l'investisseur a subi un préjudice financier et, le cas échéant, le montant approprié de l'indemnisation.
3. **Détermination du préjudice financier et de l'indemnisation :** À cette étape de l'enquête, l'OSBI compare le rendement réel des placements inappropriés de l'investisseur au rendement d'un portefeuille théorique de placements convenables, en utilisant des indices communs comme référence de rendement. Le but de cet exercice est de déterminer comment l'investisseur s'en serait sorti si son argent avait été convenablement investi. Si l'OSBI détermine que l'investisseur n'a pas subi de préjudice financier, l'organisation conclut l'enquête en expliquant aux parties pourquoi elle estime qu'aucune indemnisation n'est justifiée. Si l'OSBI détermine que l'investisseur a subi un préjudice financier, l'organisation examine ensuite si l'investisseur est responsable de la perte avant de déterminer le montant de l'indemnisation qu'elle considère comme équitable compte tenu de toutes les circonstances du dossier.

Pour atteindre une efficacité et une cohérence accrues, l'OSBI dispose d'une équipe distincte d'analystes financiers certifiés qui effectuent l'évaluation des risques et les calculs des pertes requis pour les plaintes concernant les placements. L'OSBI communique ces calculs aux firmes de courtage en valeurs mobilières, qui sont alors en mesure de contester tout aspect avec lequel elles ne sont pas d'accord avant que l'OSBI produise sa recommandation définitive. L'OSBI présente aussi, sur son site Web, un résumé complet de sa méthode de calcul des pertes, qui inclut des exemples spécifiques illustrant la façon dont des problèmes particuliers seraient traités dans le cadre de cette méthode.

Malheureusement, la méthodologie employée continue d'être un point de discorde important pour les intervenants. Comme décrit plus en détail ci-dessous, nous avons entendu bon nombre des mêmes critiques soulevées par les intervenants du secteur en 2011 et 2016. Nous avons constaté que ces critiques étaient en grande partie non fondées et probablement le résultat de l'application continue de ce que les examinateurs de 2016 ont décrit comme un « mythe » entourant la méthode de calcul des pertes de l'OSBI selon les acteurs du secteur.

Les consommateurs perçoivent la méthodologie comme une approche appliquée à l'échelle mondiale pour l'estimation des pertes et la décrivent comme une source de fierté pour l'OSBI. Cette position est renforcée dans le rapport 2016, car Mmes Battell et Pender ont conclu que la méthode de calcul des pertes de l'OSBI est la plus fréquemment employée par les ombudsmans, et ses approches (*par exemple*, utilisation d'indices, coûts d'occasions perdues) sont conformes aux politiques internationales sous-jacentes. Nous sommes d'accord avec les conclusions des examinateurs antérieurs selon lesquelles la méthode de calcul des pertes de l'OSBI est de premier ordre, permettant à toutes les parties de s'entendre sur les hypothèses sous-jacentes et

assurant l'utilisation des prix en vigueur au moment pertinent, apportant ainsi un niveau élevé d'efficacité, de cohérence et d'équité à la procédure.

### 6.3.1 *coûts d'occasions perdues, portefeuilles théoriques et indices*

De nombreux intervenants contestent le fait que l'OSBI inclue les coûts d'occasions perdues dans son évaluation des pertes. C'est la principale critique que nous avons entendue au sujet de la méthode de calcul des pertes de l'OSBI du côté du secteur. Ces intervenants soutiennent qu'on ne peut présumer de ce qu'un plaignant aurait fait et que les indemnités ne devraient pas être fondées sur des hypothèses.

Il est vrai que les coûts d'occasions perdues sont intrinsèquement spéculatifs, et diverses solutions de rechange raisonnables auraient été disponibles pour un plaignant donné si un investissement inapproprié n'avait pas été réalisé. Pour atténuer ces préoccupations, dans la plupart des cas, l'OSBI utilise des indices boursiers communs (qui recueillent des données auprès de divers émetteurs dans différents secteurs) comme point de référence auquel les placements inappropriés d'un investisseur sont comparés.

Un intervenant s'est plaint que l'OSBI utilise des indices de référence généraux plutôt que des indices sectoriels dans sa méthode de calcul des pertes. Bien que l'OSBI utilise généralement des indices généraux pour calculer les pertes d'un investisseur, les indices utilisés par l'organisation dans un cas donné dépendent des circonstances du dossier. Quoi qu'il en soit, dans chaque cas, l'OSBI discute des indices utilisés avec la firme et a parfois changé d'avis en fonction des commentaires de cette dernière.

Nous estimons que la procédure de calcul des pertes de l'OSBI et, en particulier, l'inclusion des coûts d'occasions perdues et l'utilisation de portefeuilles théoriques et d'indices de référence, est tout à fait raisonnable et conforme à ce qu'un tribunal canadien ferait dans des circonstances similaires. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a eu l'occasion d'examiner ces mêmes questions dans le cas *Smith contre Scotia Capital Inc.*,<sup>14</sup> une affaire où le demandeur a poursuivi le défendeur (son conseiller financier) pour ne pas lui avoir fourni des placements convenables. Aux paragraphes 117-122, la Cour a entériné une approche identique à celle suivie par l'OSBI pour évaluer les pertes :

Qu'il s'agisse d'une responsabilité contractuelle ou délictuelle, **la mesure des dommages et intérêts est celle qui est nécessaire pour placer le demandeur dans la position dans laquelle il se serait trouvé si le tort ne s'était pas produit.** Les dommages consentis devraient représenter un dédommagement aussi complet que possible pour le demandeur.

Le calcul des dommages reste une question complexe. L'accent devrait être mis sur la date de l'infraction dans les circonstances de chaque cas. Lorsque l'allégation porte sur une transaction non autorisée, la date de l'infraction correspond à la date de l'opération en question. Toutefois, si l'allégation porte sur des transactions inappropriées, la date de l'infraction n'est pas facile à déterminer. Dans tous les cas, la preuve apportée par le demandeur doit être soigneusement examinée.

---

<sup>14</sup> 2006 CarswellOnt 9434 (Ont. S.C.J.).

La mesure des dommages est soumise au devoir de limiter et d'éviter l'accumulation des pertes. Lorsque l'on considère la période pendant laquelle le demandeur sera autorisé à réclamer des pertes en cours avant d'être tenu de les atténuer, il s'agit d'une question de fait et cela dépend des circonstances de chaque cas. La norme est celle du « raisonnable » et, lors de l'évaluation des dommages-intérêts, les tribunaux accorderont à un demandeur dans des cas de placement un délai « raisonnable » pour évaluer la situation. La jurisprudence récente a déterminé que le délai accordé pour atténuer les dommages a été évalué de six mois à un an après le transfert du portefeuille contesté à un nouveau conseiller.

**En plus de récupérer les pertes en capital, les tribunaux ont également reconnu que le demandeur a le droit de recouvrer des dommages-intérêts pour l'occasion perdue de gains ou un rendement positif avec un portefeuille approprié.**

On peut faire valoir l'argument selon lequel tous les profits et toutes les pertes au cours de la période pertinente devraient être compensés les uns par rapport aux autres dans le calcul des dommages nets. Un autre argument, bien sûr, est que le client ne soit autorisé à intenter des poursuites en justice que pendant la période où les transactions inappropriées ont entraîné des pertes. Il a également été dit qu'un client devrait avoir le droit d'intenter une action en justice pour la perte d'une transaction particulière et de conserver les bénéfiques des transactions précédentes même si certaines de ces transactions étaient jugées inappropriées.

**Compte tenu de la nature des allégations du demandeur, à savoir qu'il a autorisé toutes les transactions mais que les conseils qui lui ont été donnés étaient généralement inadaptés, il me semble que la façon appropriée d'évaluer les dommages est de calculer un taux de rendement attendu raisonnable.** C'est la méthode qui a été mise en œuvre dans l'affaire *Davidson contre Noram Capital Management Inc.*, [2005] J.O. No. 4964 (Ont. S.C.J.), où la Cour a conclu que les tolérances au risque enregistrées et appliquées au compte du client ne lui avaient pas été expliquées de manière adéquate et étaient inappropriées. Dans cette affaire, le juge Cumming a déclaré ce qui suit :

**Les dommages et intérêts peuvent être calculés en utilisant un taux de rendement raisonnablement attendu basé sur un indice composite, tel que l'indice obligataire Scotia employé par M. Weinstein, étant donné que ce modèle est assez représentatif des objectifs de placement des demandeurs.**  
(Emphase ajoutée)

Nous notons également que les coûts d'occasions perdues fonctionnent dans les deux sens. C'est-à-dire que l'OSBI ne recommandera pas de dédommagement si l'argent d'un investisseur a été investi de manière inappropriée, mais que l'investisseur aurait probablement perdu de l'argent de toute façon. Par conséquent, nous sommes d'avis que l'inclusion des coûts d'occasions perdues dans la méthode de calcul des pertes de l'OSBI est appropriée et équitable pour les deux parties.

### 6.3.2 *Formuler des recommandations a posteriori*

Certains membres du secteur ont critiqué l'OSBI pour avoir formulé des recommandations a posteriori, plutôt que d'utiliser uniquement les informations disponibles à l'époque. Nous avons été déçus d'entendre cette critique, étant donné que l'OSBI a spécifiquement développé sa méthode de calcul des pertes pour répondre aux préoccupations précédemment soulevées lors de l'examen de 2011 concernant l'utilisation a posteriori. Nous n'avons pas vu de preuve que l'OSBI ait statué a posteriori dans son analyse de la convenance des placements lors de notre examen des dossiers.

### 6.3.3 *Aller au-delà des formulaires « Connaître son client »/Évaluations des risques de la firme*

Quelques membres du secteur se sont plaints du fait que l'OSBI allait au-delà des formulaires « Connaître son client » d'un plaignant pour déterminer la tolérance au risque. Ils soutiennent que l'organisation ne devrait pas déterminer seule les connaissances, l'objectif et l'horizon temporel d'un plaignant lorsque cela est contraire à ce qui est indiqué dans les formulaires « Connaître son client » signés d'un client, que le client a explicitement reconnu avoir lu et compris. De même, ces intervenants sont d'avis que l'OSBI ne devrait pas substituer son évaluation des risques d'un titre particulier à celle d'une firme lorsque l'évaluation est correctement documentée.

Nous ne sommes pas d'accord. Il peut y avoir des situations où la firme a enregistré de manière inexacte les informations sur le client ou n'a pas mis à jour les formulaires « Connaître son client » pertinents après avoir été informée que la tolérance aux risques du client avait changé. On ne peut pas simplement présumer dans tous les cas que le contenu des formulaires « Connaître son client » est exact, et il est tout à fait approprié que l'OSBI aille au-delà de ces formulaires si leur contenu semble déraisonnable dans les circonstances du dossier. Cette attitude est conforme à celle d'un tribunal canadien dans des circonstances similaires.<sup>15</sup> De même, nous sommes d'avis que l'évaluation des risques d'un titre par une firme ne doit pas être considérée comme une parole d'évangile, et c'est le travail de l'OSBI de regarder au-delà de l'évaluation pour s'assurer qu'elle a été raisonnablement réalisée.

### 6.3.4 *Approche basée sur le portefeuille ou un titre unique*

Certains intervenants ont reproché à l'OSBI d'examiner un titre de manière isolée, plutôt que de considérer l'ensemble du portefeuille d'un client auprès de la firme, pour déterminer si le titre convenait au client. L'approche de l'OSBI est plus nuancée et dépend de la nature du placement acheté par le client et des conseils donnés par la firme. De façon générale, si le client a reçu des conseils en matière de portefeuille, l'OSBI effectuera son évaluation sur la base de l'ensemble du portefeuille du client. Si un seul titre a été vendu au client, l'OSBI considérera ce titre de manière isolée. De plus, si l'analyse de l'OSBI indique que la plupart des investissements dans le portefeuille d'un client convenaient et qu'une partie seulement ne convenait pas, ses calculs de perte se concentreront uniquement sur le rendement des investissements inappropriés. Nous pensons que cette approche est raisonnable.

---

<sup>15</sup> Voir, par exemple, *Graham v. Wells*, 2015 BCSC 734.

### 6.3.5 Indemnisation en cas de pertes non financières

En vertu de son mandat, l'OSBI est autorisé à recommander le dédommagement pour des pertes financières et non financières. Une perte non financière est une perte qui n'a pas de valeur monétaire directe. Dans la procédure de règlement des différends de l'OSBI, un exemple courant est la détresse ou les désagréments causés par les actions d'une firme. D'autres incluent la perte de réputation, les dommages aux cotes de solvabilité et une violation de la vie privée.

L'approche de l'OSBI à l'égard des pertes non financières reconnaît que tous les consommateurs subiront un certain niveau de désagréments en cas de différend avec une firme de courtage en valeurs mobilières. L'OSBI ne recommandera une indemnisation pour la détresse ou les désagréments causés que si elle dépasse ce que l'OSBI juge raisonnable dans les circonstances. Les enquêteurs de l'OSBI ne recommandent pas d'indemnisation liée aux préjudices médicaux, tels que l'anxiété et le manque de sommeil, car ils ne sont pas en mesure de prendre des décisions sur la santé.

Les documents de formation fournis aux enquêteurs contiennent des conseils utiles, notamment une fourchette monétaire typique pour de telles recommandations, des listes de facteurs à prendre en compte et des études de cas indiquant quand ces recommandations pourraient être de mise. Nous avons trouvé ces documents de formation relativement complets. Malheureusement, lors de notre examen des dossiers, nous n'avons pas toujours compris pourquoi l'OSBI n'a pas formulé de recommandation pour préjudice non financier/préjudice financier indirect. Dans les cas que nous avons examinés où de telles recommandations avaient été formulées, nous n'avons pas pu déterminer clairement comment on était parvenu au montant recommandé.

Lors de nos entretiens avec les intervenants, nous avons également entendu des confusions quant au moment et à la manière dont l'OSBI met en œuvre ses politiques et ses procédures à ce sujet. Du côté des investisseurs, nous avons entendu le témoignage d'une personne qui a reçu une indemnisation substantielle dans le cadre de la procédure de l'OSBI, mais qui a néanmoins eu l'impression que son expérience avait été minimisée parce que l'OSBI n'avait pas recommandé d'indemnisation pour le stress important vécu. Du côté du secteur, plusieurs parties nous ont dit que l'OSBI ne devrait pas du tout indemniser le stress et les désagréments occasionnés, tandis que d'autres pensaient que l'approche de l'OSBI à l'égard des pertes non financières devrait être normalisée.

Nous pensons qu'il est approprié que l'OSBI indemnise les pertes non financières. Il s'agit d'une meilleure pratique internationale (consultez, par exemple, le guide du réseau INFO à la page 41), et le FOS du Royaume-Uni et l'AFCA indemnisent également les préjudices non financiers. L'indemnisation par l'AFCA des pertes non financières est plafonnée à 5 000 \$ AUD.<sup>16</sup> Le FOS du Royaume-Uni n'a pas de plafond pour l'indemnisation des pertes non financières, mais propose différents niveaux de dédommagement selon la gravité de l'infraction. Il dispense également des conseils utiles (en s'appuyant sur des études de cas) sur son site Web afin que les consommateurs puissent comparer et avoir des attentes réalistes quant à la probabilité qu'ils reçoivent une indemnisation non financière.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Voir le rapport Operational Guidelines to the Rules de l'AFCA, 5 octobre 2021, disponible à l'adresse <https://www.afca.org.au/about-afca/rules-and-guidelines/afcas-operational-guidelines>.

<sup>17</sup> Voir Compensation for distress or inconvenience, disponible à l'adresse <https://www.financial-ombudsman.org.uk/consumers/expect/compensation-for-distress-or-inconvenience>.

Nous recommandons une approche similaire, selon laquelle l'OSBI fixerait des montants fixes pour les préjudices non financiers. Nous pensons que cela apporterait de la clarté aux parties, augmenterait la cohérence des résultats et renforcerait la confiance dans les procédures de l'OSBI.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait réformer son approche des préjudices non financiers et des préjudices financiers indirects de la manière suivante :

1. Pour plus de certitude, l'OSBI devrait créer trois niveaux de préjudice non financier/préjudice financier indirect (faible, moyen et élevé), avec des montants d'indemnisation fixes pour chacun; et
2. Lorsqu'ils rendent une décision concernant une indemnisation pour préjudice non financier/préjudice indirect, les enquêteurs de l'OSBI devraient être tenus de fournir des raisons détaillées expliquant pourquoi ils sont arrivés à leur conclusion.

#### *6.3.6 Gestionnaires de portefeuilles et courtiers sur le marché non réglementé*

De nombreux participants au marché non réglementé se sont plaints de l'approche de l'OSBI pour calculer les pertes dans les cas où l'OSBI a découvert qu'un produit de ce marché a été vendu de manière inappropriée à un consommateur. L'évaluation est difficile, voire impossible, pour de nombreux titres du marché non réglementé pour lesquels il n'existe aucun cours du marché. Dans ces cas, l'OSBI tente de déterminer la valeur actuelle du placement en fonction de toute information pertinente que la firme ou d'autres peuvent fournir. Cependant, les informations sont souvent insuffisantes pour évaluer le placement.

Lorsque la valeur actuelle ne peut être déterminée, mais qu'une faute a été commise et que les pertes des investisseurs doivent être calculées, la démarche de l'OSBI consiste à attribuer une valeur actuelle de zéro à ces titres et à inclure dans sa recommandation que l'investisseur transfère les titres vendus de manière inappropriée à la firme afin de garantir que le bénéfice de toute valeur résiduelle des titres revienne à la firme et qu'il n'y ait pas de possibilité de double recouvrement.

Du point de vue de certains courtiers sur le marché non réglementé et gestionnaires de portefeuilles, cela est très problématique, car ils fonctionnent généralement avec un fonds de roulement très restreint (un surplus de 50 000 \$ est requis par la réglementation). Nous comprenons également qu'il est difficile d'obtenir une assurance pour ces types de plaintes.

Cependant, lorsque nous avons demandé aux courtiers sur le marché non réglementé et aux gestionnaires de portefeuilles comment améliorer la méthode de calcul des pertes de l'OSBI pour les produits du marché non réglementé, ils nous ont généralement confié qu'en raison de la nature unique de ces produits, les courtiers sur le marché non réglementé et les gestionnaires de portefeuilles ne devraient pas relever du mandat de l'OSBI. Nous ne sommes pas d'accord avec le fait que les courtiers sur le marché non réglementé et les gestionnaires de portefeuilles devraient être exclus des procédures de l'OSBI, car nous pensons qu'une telle fragmentation serait incompatible avec toutes les récentes mesures de consolidation des marchés canadiens des valeurs mobilières et priverait les investisseurs particuliers sur les marchés non réglementés du Canada d'une mesure de protection importante.

Lors de l'évaluation de l'approche de l'OSBI pour calculer les dommages et intérêts pour un placement inapproprié sur un produit du marché non réglementé, nous avons tenté de comparer l'approche de l'OSBI avec celle qu'un tribunal canadien adopterait dans des circonstances similaires. Cependant, nous ne connaissons aucune jurisprudence pertinente où un tribunal canadien a examiné comment calculer les dommages et intérêts d'un consommateur auquel un produit du marché non réglementé inapproprié a été vendu. De manière générale, nous notons que l'approche de l'OSBI dans ces circonstances semble conforme au principe fondamental selon lequel une partie lésée doit être indemnisée.

Cependant, nous reconnaissons que nous avons entendu beaucoup de critiques, de longue date, de la communauté des courtiers sur le marché non réglementé/gestionnaires de portefeuilles sur l'approche de l'OSBI. Bien que l'OSBI ait cherché à ouvrir un dialogue sur ces questions avec les intervenants intéressés, aucune solution de rechange n'a été trouvée. Par conséquent, nous pensons que l'OSBI devrait mener une consultation publique sur sa méthode de calcul des pertes liées à des produits du marché non réglementé. Dans l'idéal, afin d'assurer l'acceptation de la communauté des courtiers sur le marché non réglementé/gestionnaires de portefeuilles, la méthodologie résultante devrait être approuvée par les autorités de réglementation des valeurs mobilières. Nous pensons que cela contribuerait à améliorer la crédibilité de l'OSBI auprès des courtiers sur le marché non réglementé et des gestionnaires de portefeuilles.

#### **Recommandation**

L'OSBI devrait mener une consultation publique sur sa méthode de calcul des pertes liées à des produits du marché non réglementé. Dans l'idéal, afin d'assurer l'acceptation de la communauté des courtiers sur le marché non réglementé/gestionnaires de portefeuilles, la méthodologie résultante devrait être approuvée par les autorités de réglementation des valeurs mobilières.

## 7. Frais et coûts

**L'OSBI doit fixer les frais et les coûts à l'ensemble de ses membres de façon équitable, transparente et appropriée.**

Protocole d'entente, art. 3(d)

L'OSBI est un organisme à but non lucratif, qui fonctionne selon le principe de recouvrement des coûts. Chaque mois de septembre, le conseil d'administration de l'OSBI approuve son budget et la répartition de son budget entre ses firmes participantes pour l'année à venir. La répartition des frais de l'OSBI repose largement sur le principe qu'aucun secteur ou catégorie de firmes inscrites ne devrait financer les frais d'un autre.

Aux fins de l'établissement des frais, l'OSBI prend en compte cinq secteurs de l'industrie :

1. les banques et les établissements de dépôt;
2. les firmes de courtage en valeurs mobilières membres d'un organisme d'autoréglementation (OCRCVM et ACCFM);
3. les firmes de courtage en valeurs mobilières qui ne sont pas membres d'un organisme d'autoréglementation, ce qui comprend les gestionnaires de portefeuille, les courtiers sur le marché non réglementé, les gestionnaires de portefeuille d'exercice restreint, les courtiers d'exercice restreint et les gestionnaires de fonds de placement;
4. les courtiers en plans de bourses d'études;
5. les caisses d'épargne et de crédit provinciales (nouveau en 2022).

La répartition du budget entre les cinq secteurs de l'industrie repose sur le nombre total de dossiers ouverts pour chaque secteur au cours de l'exercice précédent et sur leur complexité.

Une fois que le budget a été alloué à chaque secteur, les frais d'adhésion sont fixés pour chaque firme du secteur en fonction de sa taille. Les différents secteurs ont différentes variables de taille. Par exemple, pour les banques et les autres établissements de dépôt, le budget alloué au secteur bancaire est divisé entre les établissements en fonction des actifs bancaires canadiens qu'ils déclarent pour l'année de référence la plus récente, par rapport aux actifs des autres banques.

Pour les firmes d'investissement membres d'un organisme d'autoréglementation, il existe une ventilation supplémentaire selon que la firme est membre de l'OCRCVM ou de l'ACCFM, en fonction de la quote-part de dossiers ouverts sur une période de huit trimestres. L'OCRCVM et l'ACCFM fixent ensuite les frais d'adhésion de chaque firme à l'aide de leurs propres méthodes de calcul.

Pour les firmes de courtage en valeurs mobilières qui ne sont pas membres d'un organisme d'autoréglementation (notamment les gestionnaires de portefeuilles et les courtiers sur le marché non réglementé), les frais d'adhésion sont établis en fonction de leur nombre de représentants inscrits. Les frais par représentant sont calculés en divisant le budget alloué au secteur par le nombre total de représentants indiqués pour le secteur au cours de l'exercice précédent. Pour calculer leurs frais d'adhésion, les sociétés de placement ouvrent une session dans le portail en ligne de l'OSBI destiné aux firmes et, dans la calculatrice des frais d'adhésion, elles saisissent le nombre total de représentants inscrits pour l'exercice en cours (en omettant ceux qui travaillent

exclusivement au Québec ou qui ne traitent qu'avec des clients autorisés). Une facture est créée et les firmes de courtage en valeurs mobilières paient l'OSBI directement.

Certains intervenants nous ont confié que la procédure d'établissement des frais de l'OSBI est transparente mais difficile à comprendre. De leur point de vue, une structure de frais où les membres doivent payer des frais d'administration fixes plus des frais par cas serait plus juste et plus simple.

Les membres de la communauté des gestionnaires de portefeuilles étaient les plus critiques au sujet de la procédure d'établissement des frais d'adhésion à l'OSBI. Ils ont déclaré que le pourcentage des frais d'adhésion qui leur sont alloués n'est pas cohérent avec le pourcentage de plaintes globales à leur encontre. Ils considèrent que cela a un impact négatif sur leur rentabilité globale.

À l'appui, ils citent les statistiques de cas dans les rapports annuels de l'OSBI. En 2020, par exemple, 692 gestionnaires de portefeuilles participaient à l'OSBI. Seuls 26 dossiers impliquant des gestionnaires de portefeuilles ont été ouverts, soit 5 % du total des dossiers ouverts par l'OSBI. En 2019, ce chiffre était de 3,6 %. Étant donné que la catégorie des gestionnaires de portefeuilles représente un faible pourcentage de l'ensemble des dossiers ouverts par l'OSBI, les gestionnaires de portefeuilles soutiennent que du fait du modèle actuel, ils paient un montant disproportionnellement élevé des coûts d'infrastructure de l'OSBI par rapport aux services qui leur sont fournis.

La réponse de l'OSBI est que ses allocations de frais sont basées non seulement sur le nombre de cas, mais aussi sur la complexité des cas. Les frais alloués aux courtiers sur le marché non réglementé et aux gestionnaires de portefeuilles sont établis en fonction de la complexité des cas. En 2020, le secteur des courtiers sur le marché non réglementé et des gestionnaires de portefeuilles s'est vu attribuer 7,6 % des frais totaux de l'OSBI. En 2018 (l'année sur laquelle les frais pour 2020 sont basés), les cas du secteur des courtiers sur le marché non réglementé et des gestionnaires de portefeuilles représentaient 7 % du volume des cas traités par l'OSBI pondéré en fonction de la complexité.

L'OSBI nous a confié préférer sa méthode actuelle de répartition des frais à une répartition des frais par cas pour plusieurs raisons. La raison principale est que l'OSBI considère que sa méthodologie actuelle est équitable pour toutes les firmes. Cette méthodologie permet également à l'OSBI de satisfaire ses besoins budgétaires et répond aux préférences que les firmes ont exprimées à l'OSBI (par exemple, leur préférence pour la prévisibilité des frais d'une année à l'autre et un risque minimal de volatilité à la hausse).

L'OSBI considère également qu'une répartition des frais par cas peut potentiellement dissuader les firmes de renvoyer les consommateurs vers l'OSBI, malgré leur obligation réglementaire de le faire.

Bien que complexe, nous estimons que le système est équitable et transparent, et nous ne recommandons aucun changement pour le moment.

## 8. Ressources

---

**L'OSBI doit disposer de ressources suffisantes pour exercer ses fonctions et pour traiter chaque plainte de façon approfondie et compétente.**

Protocole d'entente, art. 3(e)

### 8.1 Budget et ressources

Nous avons examiné les budgets, les résumés budgétaires et les états financiers vérifiés de l'OSBI pour 2016-2020. La direction de l'OSBI présente des résumés budgétaires pour le conseil qui sont complets et mûrement réfléchis. Ces documents ne montrent apparemment rien de très préoccupant. La planification budgétaire semble exacte, car les budgets ont généralement un écart positif à la fin de l'exercice, à l'exception de 2019, qui a présenté un petit écart négatif. Lors de nos discussions avec la direction de l'OSBI, il a été noté que le budget de l'organisation est resté largement constant au cours des dernières années, même avec la flambée des cas résultant de la pandémie de COVID-19.

La direction et le personnel à qui nous avons parlé n'ont exprimé aucune préoccupation importante en matière de budget ou de ressources. Nous concluons que le budget et les ressources de l'OSBI au cours de la période quinquennale étaient adéquats. Cependant, nous notons que si certaines des recommandations de ce rapport sont mises en œuvre (par exemple, si l'OSBI se voit accorder un pouvoir décisionnel exécutoire et que certaines réformes sont apportées à ses systèmes), cela nécessitera probablement une augmentation des frais.

#### 8.1.1 Réponse à la pandémie de COVID-19

En mars 2020, la pandémie de COVID-19 a causé d'énormes perturbations à l'OSBI, tant à l'extérieur qu'en interne. À l'extérieur, les cas ont augmenté de manière exponentielle, de plus en plus de consommateurs se plaignant auprès de leurs banques et firmes de courtage en valeurs mobilières pour diverses raisons. Cela a entraîné un accroissement considérable de la charge de travail de l'organisation. Alors que l'OSBI traitait 90 à 95 dossiers au total (non spécifiques aux investissements) par semaine en moyenne avant la pandémie, l'organisation a reçu près de 150 dossiers au total chaque semaine pendant la pandémie. En interne, l'OSBI a relevé les mêmes défis que tous les employeurs au Canada, notamment la nécessité de passer à un modèle de travail à domicile et le besoin de flexibilité pour permettre la garde des enfants et les congés de maladie.

L'OSBI a été critiqué pour les retards enregistrés après la crise financière de 2007-2009, qui avait aussi entraîné une flambée des cas. En revanche, l'OSBI n'a pas connu de retards importants dans ses services pendant la pandémie de COVID-19. En réponse à la pandémie et à l'augmentation des cas, l'OSBI a embauché davantage d'enquêteurs. De plus, les responsables nous ont confié que le personnel a tout simplement « beaucoup travaillé », se retroussant les manches en cette période chargée. Nous félicitons l'OSBI pour son succès à cet égard. La haute direction a observé que l'organisation avait tiré les leçons de la crise financière et des retards qu'elle avait alors pris. L'organisation a pu compter sur plus de personnel, plus de soutien, une équipe d'analystes plus robuste et plus de conseils de la part de la direction pendant la pandémie, ce qui lui a permis d'obtenir de meilleurs résultats.

Au niveau de la direction et du conseil d'administration, la pandémie a été prise au sérieux dès le début. En 2020 et 2021, la direction a préparé des plans de réponse à l'augmentation du volume de cas, décrivant les scénarios possibles et les impacts budgétaires et opérationnels de chacun. Le plan 2020 a été produit en avril 2020, quelques semaines seulement après la déclaration de la pandémie mondiale. La principale motivation à cet égard était la baisse associée des cours boursiers en mars 2020 et la volatilité des marchés qui en a résulté. Cela montre que la direction de l'OSBI se tenait informée de l'évolution de la situation. Ce fort leadership s'est ajouté aux efforts considérables déployés par le personnel.

La transformation numérique de l'organisation entre 2015 et 2020 a également été remarquable : l'organisation est rapidement passée à une infrastructure informatique entièrement basée sur le nuage, des communications téléphoniques VOIP et des flux de travail sans papier. Les innovations technologiques telles que les portails de l'OSBI dédiés aux consommateurs et aux firmes et la procédure d'ouverture de dossier en ligne ont aussi considérablement amélioré l'efficacité au cours de la période.

Le passage au travail à distance s'est déroulé sans heurts grâce à la planification rapide de la continuité des activités de l'OSBI et au fait que même avant la pandémie, près d'un quart des effectifs de l'OSBI travaillaient à distance, car ils sont répartis dans tout le pays. L'OSBI a également ajusté les flux de travail et réduit la charge de travail qu'impliquent les projets, ainsi que les formations polyvalentes pour permettre au personnel de se concentrer sur des compétences pointues et promouvoir ainsi l'efficacité.

## 8.2 Personnel

L'OSBI a suffisamment de personnel pour assumer son mandat d'investissement. L'organisation compte actuellement un effectif de 21 enquêteurs (qui travaillent tous à la fois sur les mandats d'investissement et de banque de l'OSBI), deux adjoints de l'ombudsman, quatre gestionnaires (qui travaillent également sur les placements et les services bancaires), cinq analystes en placements (quatre analystes et un responsable), et cinq agents en charge de l'évaluation des dossiers (quatre agents et un responsable).

La réputation des enquêteurs de l'OSBI est intrinsèquement liée à la réputation de bon fonctionnement de l'organisation. Les enquêteurs de l'OSBI sont des employés permanents à temps plein de l'organisation. Ils viennent de divers horizons, notamment du droit, de la finance et de la comptabilité.

Les commentaires concernant le style des enquêteurs de l'OSBI étaient généralement positifs. Le secteur et les consommateurs ont trouvé les enquêteurs de l'OSBI agréables, professionnels et communicatifs. En ce qui concerne les compétences des enquêteurs, les intervenants nous ont dit que, dans l'ensemble, l'OSBI a fait du bon travail en faisant appel à des enquêteurs compétents. Cependant, certains intervenants du secteur ont exprimé leurs inquiétudes quant au fait que la qualité des enquêteurs de l'OSBI est variable, certains étant plus compétents sur certains sujets que d'autres. En particulier, nous avons entendu les commentaires suivants :

1. parfois, un même courtier est traité différemment selon l'enquêteur qui l'interroge;
2. l'importance accordée à telle ou telle question varie selon l'enquêteur en charge du dossier;
3. il est difficile pour des enquêteurs moins aguerris d'effectuer une analyse rétroactive;

4. l'OSBI compte trop de généralistes qui examinent des produits et des transactions complexes, ce qui aboutit à des résultats irréguliers. Si le personnel était spécialisé dans un domaine particulier, cela se traduirait par une plus grande cohérence; et
5. le personnel de l'OSBI n'a pas les connaissances et l'expérience requises pour avoir suivi une formation ou travaillé sur le marché non réglementé. La participation à l'examen sur les produits du marché non réglementé ou au cours destiné au responsable de la conformité ne signifie pas forcément qu'on a les connaissances et l'expérience requises du marché non réglementé.

Ces intervenants ont recommandé de définir l'expérience pertinente dans ce secteur comme une exigence essentielle pour les nouveaux employés embauchés pour enquêter sur les plaintes.

Nous n'avons rien relevé dans notre examen des dossiers pour étayer ces préoccupations et nous notons que les résultats du sondage réalisé auprès des firmes par l'OSBI en 2020 indiquent que 90 % des firmes de courtage en valeurs mobilières qui ont utilisé ses services ont convenu que ses enquêteurs connaissaient les lois et règlements en vigueur, ainsi que les politiques pertinentes des firmes. En conséquence, il semble que les points de vue ci-dessus soient ceux d'une minorité.

D'autres intervenants ont reconnu que les enquêteurs de l'OSBI étaient compétents et qualifiés dans leur mission. Ces intervenants nous ont dit que leur expérience globale auprès de l'OSBI s'est considérablement améliorée grâce à la qualité de ses enquêteurs. Nous avons entendu dire que les enquêteurs de l'OSBI sont disposés à entendre les points de vue des deux parties et qu'ils sont très attentifs aux commentaires. À l'issue de notre examen des dossiers, nous sommes d'accord avec ce constat.

En ce qui concerne les préoccupations particulières soulevées par la communauté des courtiers sur le marché non réglementé/gestionnaires de portefeuilles, nous notons qu'en plus d'avoir suivi l'examen sur les produits du marché non réglementé ou le cours de responsable de la conformité, la plupart des enquêteurs de l'OSBI ont suivi le cours de compétence sur les marchés non réglementés de l'IFSE Institute (cours de qualification permettant aux personnes de devenir des représentants inscrits sur le marché non réglementé). Ils maîtrisent aussi les exigences stipulées aux paragraphes du Règlement 31-103 et d'autres règlements sur les valeurs mobilières qui s'appliquent aux courtiers sur le marché non réglementé. Certains enquêteurs ont également une expérience du marché non réglementé.

Cependant, étant donné les préoccupations persistantes concernant la connaissance du secteur, il serait utile que l'OSBI « invite des intervenants extérieurs dans ses bureaux » plus souvent (c'est-à-dire, invite plus souvent des représentants du secteur et de firmes à venir dans les bureaux de l'OSBI pour faire connaître les nouveautés au sein du secteur ou pour transmettre à l'OSBI des connaissances qui pourraient l'aider à mieux comprendre les problèmes). Nous recommandons également que l'OSBI collabore avec les associations pertinentes du secteur pour élaborer un programme de formation pour ses enquêteurs sur les enjeux du marché non réglementé.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait inviter plus souvent des représentants du secteur et de firmes à venir dans les bureaux de l'OSBI pour faire connaître les nouveautés au sein du secteur ou pour transmettre à l'OSBI des connaissances qui pourraient l'aider à mieux comprendre les problèmes. L'OSBI devrait aussi collaborer avec les associations pertinentes du secteur pour élaborer un programme de formation pour les enquêteurs sur les enjeux des marchés non réglementés.

## 9. Accessibilité

---

**L'OSBI doit faire connaître ses services et veiller à ce que les investisseurs aient des moyens pratiques et évidents d'accéder aux services. L'organisation doit de surcroît fournir gratuitement ces services aux investisseurs qui déposent une plainte.**

Protocole d'entente, art. 3(f)

### 9.1 Services bilingues

L'OSBI est un organisme national. Cette organisation est tenue de rendre ses services au Canada dans les deux langues officielles (anglais et français) et offrir ces services dans l'ensemble de notre vaste pays.

Afin de déterminer si l'OSBI est accessible, nous avons examiné les documents destinés au public de l'OSBI, interrogé des enquêteurs de l'organisation et consulté des intervenants qui desservent les communautés francophones.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'OSBI offre ses services dans les deux langues officielles. En discutant avec le personnel de l'OSBI, nous avons constaté que certains enquêteurs parlent anglais et français et certains enquêteurs ont affirmé qu'ils ne se souvenaient d'aucune situation où un consommateur n'avait pas pu répondre à un enquêteur qui ne parlait pas la langue officielle de son choix.

Nous avons examiné des dossiers qui étaient rédigés en anglais et en français. Bien que la plupart des dossiers soient en anglais, les consommateurs francophones reçoivent des services en français s'ils en font la demande. Ils peuvent même passer leurs entretiens en français.

Dans le cadre de notre examen, nous avons adopté une définition plus large des « services » allant au-delà de la simple procédure de règlement des différends. Nous avons examiné les documents destinés au public produits par l'OSBI. Le site Web est entièrement bilingue et les utilisateurs peuvent accéder aux informations et aux ressources en anglais ou en français.

Cependant, nous constatons que toutes les publications ne sont pas disponibles dans les deux langues officielles, bien que la plupart le soient. Bien que les documents essentiels tels que les rapports annuels soient en français et en anglais, certains documents présentés à la section *Présentations, rapports et propositions* du site Web ne sont disponibles qu'en anglais. Fait important, les études de cas et les rapports de données sont rédigés dans les deux langues.

## 9.2 Services partout au Canada

L'OSBI est censé être un service national, offert aux résidents de n'importe lequel des 13 provinces et territoires du Canada et aux consommateurs à l'extérieur du Canada qui utilisent les services d'une firme canadienne participante. Cependant, les commentaires de plusieurs intervenants indiquent que les services de l'OSBI ne sont pas accessibles à tout le monde. On s'est inquiété du fait que les personnes vivant dans des collectivités éloignées, rurales et autochtones pourraient ne pas connaître l'OSBI ou ne pas avoir les ressources nécessaires pour avoir recours à la procédure de règlement des différends. Nous signalons ce constat comme une préoccupation, bien qu'il échappe en partie au contrôle de l'OSBI; par exemple, certaines communautés n'ont pas un accès haut débit à Internet adéquat et l'OSBI ne peut pas faire grand-chose dans ce cas pour améliorer leur accessibilité à ses services.

Cela dit, nous n'avons observé aucun modèle d'écarts de service selon la région. Un consommateur dans une ville éloignée et un consommateur dans une grande ville n'ont pas été confrontés à des délais de service ou à une qualité de service différents, d'après ce que nous avons pu constater lors de notre examen des dossiers.

## 9.3 Services gratuits

L'OSBI est tenu d'offrir ses services gratuitement aux consommateurs. Il s'agit également d'une pratique exemplaire cruciale reconnue à l'échelle internationale pour les ombudsmans des services financiers et d'un aspect important de l'accessibilité à l'OSBI. L'OSBI a maintenu cette norme et les intervenants n'ont exprimé aucune préoccupation pour que ces services soient payants.

## 9.4 Considérations générales sur l'accessibilité

Lors de nos discussions avec la haute direction de l'OSBI, nous avons également appris que l'organisation publie certains documents dans d'autres langues que l'anglais et le français. Nous considérons que cette pratique est importante pour s'assurer que l'OSBI est accessible à toutes les communautés au Canada.

### Recommandation

L'OSBI devrait continuer à produire des documents fondamentaux pour les consommateurs dans des langues autres que l'anglais et le français, dans la mesure du possible compte tenu de ses ressources limitées.

## 9.5 Promotion des services de l'OSBI

Promouvoir les services de l'OSBI est l'une des principales exigences du protocole d'entente. La promotion des services de l'OSBI auprès des consommateurs est nécessaire pour que l'OSBI assume son rôle en gagnant la confiance du secteur et en veillant à ce que les consommateurs n'abandonnent pas leurs plaintes non résolues, car ils pensent que l'organisation est inutile.

Certaines firmes nous ont confié que la promotion des services de l'organisation s'apparente à « faire de la publicité pour déposer plainte » ou à tenter de promouvoir l'insatisfaction. Nous ne trouvons pas ces arguments convaincants et nous félicitons l'OSBI pour les progrès réalisés dans ses activités de promotion de ses services auprès des consommateurs depuis l'examen de 2016. Au cours des dernières années, l'OSBI a, entre autres :

1. rencontré régulièrement des groupes de consommateurs pour partager des renseignements;
2. tiré parti de son programme de sensibilisation communautaire pour proposer des webinaires d'information aux groupes de consommateurs vulnérables et aux collectivités qu'ils desservent;
3. augmenté ses communications numériques sur son site Web et ses plateformes de réseaux sociaux et accru la promotion de ses publications et micromessages (tweets);
4. produit et fait la promotion d'une vidéo complète sur sa procédure de traitement des plaintes et de nombreuses vidéos plus courtes, et fait la promotion de ces contenus sur les réseaux sociaux et son site Web; et
5. lancé un programme de sensibilisation communautaire pour accroître ses efforts actuels visant à favoriser les relations avec les groupes de consommateurs vulnérables et les communautés qu'ils desservent.

En nous tournant vers l'avenir, nous comprenons que l'OSBI cherche à étendre son rôle de leader d'opinion, en mettant à profit ses expériences et son expertise pour contribuer à l'équité, l'efficacité et la confiance globales dans le secteur des services financiers au Canada. Nous pensons qu'il s'agit d'une fonction importante d'un ombudsman des services financiers et qu'elle apportera une valeur ajoutée primordiale au système.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait continuer à étendre son rôle de leader d'opinion à l'avenir en mettant à profit ses expériences et son expertise pour contribuer à l'équité, à l'efficacité et à la confiance globales dans le secteur des services financiers au Canada.

## 10. Systèmes et contrôles

---

**L'OSBI doit disposer de contrôles internes efficaces et adéquats pour assurer la confidentialité, l'intégrité et la qualité de ses processus d'enquête et de règlement des différends.**

Protocole d'entente, art. 3(g)

### 10.1 Confidentialité

La procédure de règlement des différends de l'OSBI est confidentielle. Pour participer à la procédure, les deux parties doivent s'engager à ne pas divulguer les informations qu'elles ont reçues dans le cadre de la procédure de l'OSBI, y compris ses lettres et sa documentation, sous réserve de certaines exceptions limitées. Les parties peuvent parler de la procédure en des termes généraux. Les consommateurs acceptent spécifiquement la confidentialité de la procédure de l'OSBI en signant une lettre de consentement pour participer à la procédure. Pour les firmes, l'obligation de confidentialité est énoncée dans le mandat de l'OSBI, que les firmes acceptent de respecter lorsqu'elles deviennent des firmes participantes.

La confidentialité est une caractéristique importante de la procédure de gestion des plaintes de l'OSBI. Elle permet aux firmes et aux consommateurs de partager librement des informations sans craindre leur utilisation contre eux ultérieurement. Pour simplifier, la confidentialité aide à favoriser le règlement en permettant aux consommateurs et aux firmes de se concentrer sur la résolution équitable de leur contentieux en travaillant en collaboration, sans craindre qu'une inférence défavorable ne leur soit opposée, et en évitant les postures futiles ou les communications hostiles. Ce libre échange d'informations aide l'OSBI à trouver rapidement une solution équitable au litige.

Certains consommateurs nous ont dit que l'OSBI ne devrait pas exiger qu'ils signent un accord de confidentialité pour participer à sa procédure. Pour les raisons susmentionnées, nous pensons que la confidentialité est un aspect important de la procédure de l'OSBI qui doit être maintenu.

### 10.2 Contrôle de la qualité

L'OSBI a mis en place divers processus de contrôle de la qualité, notamment :

1. la supervision par le responsable de chaque dossier, y compris par l'examen du plan d'enquête élaboré par l'enquêteur au début de l'enquête;
2. des réunions de gestion informelles régulières avec le personnel;
3. l'application de la méthode de calcul des pertes de l'OSBI par une équipe spécialisée d'analystes dans les dossiers portant sur la convenance des placements;
4. la possibilité de demander à des pairs d'examiner les ébauches de lettres de clôture et d'autres documents, ou de discuter des problèmes avec des pairs;
5. l'examen par la direction de toutes les lettres de clôture; et
6. la possibilité de réexaminer le dossier.

De plus, presque tous les cas traités par l'OSBI sont soumis à un examen d'évaluation de la qualité par le responsable pour évaluer la qualité par rapport à six critères de qualité clés (efficacité de l'enquête, collecte d'informations, analyse et observations, qualité de la rédaction, engagement des intervenants, intégrité des données), ainsi que sous forme de commentaires qualitatifs.

L'OSBI effectue également des examens de conformité semestriels, confiés à son responsable de la conformité qui examinent le respect des contrôles réglementaires et internes pour un échantillon de cas choisis au hasard. Il s'agit d'une importante fonction de responsabilisation qui inclut le contrôle de la qualité des dossiers, mais dont la portée est plus large.

En outre, l'OSBI offre aux consommateurs la possibilité de déposer des plaintes portant sur la conformité s'ils estiment que l'OSBI n'a pas respecté ses normes et obligations. Enfin, l'OSBI a établi une procédure d'examen externe indépendante, ainsi que des examens ponctuels des organismes de réglementation (comme le récent examen de l'ACFC).

Outre les suggestions d'améliorations mineures consignées tout au long de ce rapport, nous pensons que l'OSBI dispose de contrôles internes efficaces et adéquats pour assurer la confidentialité, l'intégrité et la compétence de ses procédures.

## 11. Méthodes de base

---

**Les processus de développement des méthodes de base de règlement des différends de l'OSBI doivent être appropriés et transparents.**

Protocole d'entente, art. 3(h)

Comme nous l'avons mentionné tout au long de ce rapport, l'OSBI possède de solides méthodes de règlement des différends et de tenue des dossiers. L'organisme a également publié bon nombre de ses méthodes de base (telles que son approche de la convenance, les délais de prescription, les cotes de risque, les placements sans conseils, etc.) sur son site Web.

Néanmoins, des plaintes résiduelles concernant la transparence et la cohérence des décisions de l'OSBI existent. Des agences homologues internationales, telles que le FOS du Royaume-Uni et l'AFCA, publient leurs décisions exécutoires en ligne. Cela permet aux parties de comprendre comment les enquêteurs peuvent aborder un cas particulier. D'autres, comme le New Zealand Insurance & Financial Services Ombudsman Scheme (**IFSO**), publient des études de cas utiles dans un format facile à comprendre. L'OSBI en fait de même, mais pas aussi fréquemment que l'IFSO.

En juin 2022, les exigences de la *Loi sur les banques* en vertu du cadre de protection des consommateurs entreront en vigueur, ce qui obligera l'OSBI à publier un résumé de sa recommandation finale pour chaque cas, notamment : la nature de la plainte, le nom de l'établissement, la description de toute indemnisation et les motifs de la recommandation finale. Ces résumés devront être publiés dans les 90 jours suivant la recommandation finale. Nous pensons que cette étape est positive. Elle améliorera la transparence, favorisera la cohérence de décisions similaires et renforcera la confiance dans les procédures décisionnelles de l'OSBI dans le domaine bancaire.

L'OSBI fournit déjà des résumés de cas similaires au comité mixte des organismes de réglementation (sauf que le nom du consommateur et de la firme est anonymisé) dans le cadre de ses rapports sur les investissements. Nous recommandons que l'OSBI publie ces résumés anonymisés sur son site Web de la même manière que l'organisation prévoit de le faire pour les dossiers bancaires.

### **Recommandation**

L'OSBI devrait être tenu de publier sur son site Web des résumés anonymisés de tous ses dossiers de placements.

## 12. Communication de renseignements

---

**L'OSBI doit communiquer et collaborer avec les membres des ACVM participantes, par l'intermédiaire des représentants désignés de ces ACVM, pour assurer une surveillance efficace dans le cadre du présent protocole d'entente.**

Protocole d'entente, art. 3(i)

L'OSBI rencontre le comité mixte des organismes de réglementation tous les trois mois, et échange des renseignements avec lui. Les rapports de l'OSBI au comité mixte des organismes de réglementation sont détaillés et solides. Ils comprennent des rapports analytiques présentés sous forme de tableaux et de données brutes sur des questions telles que les plaintes ouvertes et fermées, l'issue des cas, les motifs des retards dans le traitement des dossiers et les règlements peu intéressants, accompagnés d'un rapport utile du chef de la direction exposant les principales idées et observations pour la période. L'OSBI fournit également des résumés anonymisés de tous ses dossiers de placements au comité mixte des organismes de réglementation, que nous lui recommandons aussi de publier sur son site Web. En outre, le conseil d'administration de l'OSBI se réunit chaque année avec le comité mixte des organismes de réglementation, y compris la tenue d'une réunion à huis clos.

À notre avis, les renseignements fournis par l'OSBI facilitent une surveillance efficace en vertu du protocole d'entente.

## 13. Transparence

---

**L'OSBI est tenu de tenir des consultations publiques sur les modifications importantes apportées à ses activités ou à ses services, ainsi qu'à son mandat ou à ses règlements administratifs.**

Protocole d'entente, art. 3(j)

En 2018, l'OSBI a fait l'objet d'une consultation publique sur la modernisation de son mandat afin de le rendre plus facile à utiliser et de le mettre à jour. Plusieurs observations ont été reçues et examinées par le conseil de l'OSBI.

À notre connaissance, aucune modification importante n'a été apportée au mandat ou aux règlements administratifs de l'OSBI sans consultation.

## 14. Progrès réalisés depuis l'examen de 2016

---

Comme indiqué plus en détail tout au long de ce rapport, l'OSBI a réalisé d'importants progrès depuis l'examen de 2016. Les principales réalisations sont les suivantes :

1. Modernisation des pratiques organisationnelles de l'OSBI par :
  - a. l'élaboration d'un plan stratégique quinquennal;
  - b. le développement et le lancement d'un nouveau système interne de gestion des connaissances sur l'intranet;
  - c. le développement et le lancement d'un nouveau système de comptabilité financière;
  - d. la rédaction, la consultation et le lancement de tout nouveaux termes de référence; et
  - e. le lancement de la stratégie de réseaux sociaux de l'OSBI.
2. Amélioration de l'efficacité, qui a permis à l'OSBI de répondre aux augmentations importantes du volume de cas pendant la pandémie de COVID-19, grâce aux initiatives suivantes :
  - a. développement et lancement d'un nouveau système de gestion des cas;
  - b. poursuite de la transformation numérique vers des données sur le nuage et des systèmes de communication basés sur la voix sur IP (en cours);
  - c. automatisation de la procédure de réception des plaintes en ligne de l'OSBI; et
  - d. lancement de la procédure d'enquête accélérée de l'OSBI.
3. Amélioration de la valeur pour les intervenants grâce aux initiatives suivantes :
  - a. site Web entièrement reconstruit, convivial et sécurisé;
  - b. réécriture dans un langage clair de toutes les communications;
  - c. nouveaux portails dédiés aux consommateurs et aux firmes;
  - d. lancement du Service de renseignements aux firmes;
  - e. bulletins trimestriels;
  - f. présentations de formation continue aux firmes; et
  - g. publication sur le site Web de l'OSBI de diverses méthodologies et approches de base de l'organisation sur les questions clés.
4. Atténuation des risques encourus par les entreprises grâce aux initiatives suivantes :
  - a. nouveau cadre de risques d'entreprise;
  - b. réserves financières entièrement financées et processus d'évaluation de la suffisance des réserves;
  - c. mise en œuvre d'un contrôle indépendant de la maturité de la sécurité informatique; et
  - d. nouveaux services informatiques gérés et nouvelles relations avec les fournisseurs.

Certaines recommandations du rapport de 2016 demeurent en suspens, la plus importante étant l'absence continue de pouvoir décisionnel exécutoire de l'OSBI (échappant au contrôle de l'OSBI). Une autre recommandation essentielle en suspens concerne la clarification et/ou l'élargissement de la définition des « problèmes systémiques ».

## **15. Résumé des comparaisons internationales**

---

Le rapport fait état des comparaisons avec d'autres services d'ombudsman financier à l'échelle internationale. En résumé, l'OSBI a amélioré son efficacité globale par rapport à ses homologues internationaux. Cependant, l'organisation continue d'être à la traîne dans les domaines suivants :

1. son incapacité à obtenir réparation pour les consommateurs en rendant des décisions contraignantes pour les parties; et
2. sa gestion des problèmes systémiques.

Ces aspects fondamentaux de l'OSBI doivent être améliorés à l'avenir.

## 16. Résumé des recommandations

---

### Recommandations visant la gouvernance

1. Le conseil d'administration de l'OSBI devrait réaliser un examen stratégique de sa structure de gouvernance afin de déterminer la meilleure façon de s'assurer que les intérêts des principaux intervenants sont le plus efficacement pris en compte dans la surveillance et la prise de décision du conseil. En particulier, le conseil d'administration de l'OSBI devrait :
  - a. ajouter d'autres critères aux délibérations sur la diversité du comité de gouvernance et des ressources humaines aux fins de recrutement, notamment l'ascendance autochtone, l'appartenance à une communauté de minorité visible et le handicap;
  - b. passer à un conseil d'administration sans exigences catégorielles spécifiques concernant le nombre d'administrateurs sectoriels et communautaires, et modifier ses règlements administratifs pour abroger l'exigence selon laquelle les administrateurs sectoriels doivent être nommés par l'OCRCVM, l'ACFM et l'ABC, respectivement;
  - c. modifier et actualiser sa matrice de compétences et l'utiliser comme base de recrutement pour s'assurer que les administrateurs possèdent les aptitudes et les compétences nécessaires pour superviser efficacement l'OSBI. La matrice des compétences doit inclure une expérience dans l'éventail des secteurs d'activité pertinents, ainsi que les points de vue importants de consommateurs et d'investisseurs; la diversité géographique et linguistique, ainsi que la diversité des origines doivent également être explicitement prises en compte;
  - d. organiser des tables rondes avec les acteurs du secteur et les consommateurs, notamment des groupes de défense pour les deux, afin de recueillir leurs points de vue et opinions sur des questions clés d'importance pour l'OSBI, ainsi que les évolutions et tendances actuelles; et
  - e. à la lumière de ce qui précède, examiner attentivement la nécessité ou l'utilité de continuer à avoir un CCCI, étant donné que la structure de gouvernance recommandée décrite ci-dessus donnera lieu à un conseil d'administration de l'OSBI assurant une représentation équilibrée du secteur et des investisseurs et où le conseil d'administration de l'OSBI sera en mesure de recueillir les commentaires des intervenants du secteur et des consommateurs par d'autres moyens.

### Recommandations stratégiques

2. Tant que le pouvoir exécutif n'aura pas été accordé, ou s'il n'est pas accordé, l'OSBI devrait publier non seulement le nom des firmes qui refusent toute indemnisation, mais aussi celles qui versent des dédommagements peu intéressants dans un tableau trimestriel et annuel sur son site Web.
3. L'OSBI devrait être habilité à rendre des décisions qui contraignent la firme et le consommateur, si elles sont acceptées par le consommateur.

4. Le pouvoir décisionnel exécutoire de l'OSBI devrait s'accompagner de certaines améliorations procédurales limitées à la discrétion du décideur et d'un droit de révision judiciaire.

## Recommandations visant les activités

5. L'OSBI devrait ajouter un complément d'information sur les délais de prescription aux lettres de clôture envoyées aux consommateurs. En particulier, l'OSBI devrait inclure :
  - a. des informations sur les délais de prescription dans chaque province; et
  - b. une mention concernant ce que le consommateur « aurait dû savoir » pour les délais de prescription.
6. L'OSBI devrait mener des entretiens avec les consommateurs et les firmes sur une plateforme de vidéoconférence, ce qui permettra une évaluation plus solide de la crédibilité.
7. L'OSBI devrait travailler avec le comité mixte des organismes de réglementation pour examiner et améliorer le système de signalement des problèmes systémiques, notamment en :
  - a. modifiant la définition des problèmes systémiques de manière à inclure les plaintes soulevées par un seul plaignant;
  - b. exigeant que l'OSBI signale les problèmes systémiques récurrents année après année, même si le même problème a été détecté au cours des années précédentes; et
  - c. assurant une communication plus solide entre le comité mixte des organismes de réglementation et l'OSBI une fois qu'un problème systémique a été détecté par l'OSBI.
8. L'OSBI devrait indiquer dans son rapport annuel le nombre de problèmes systémiques potentiels détectés au cours de l'année passée, aussi bien concernant les valeurs mobilières que les plaintes bancaires, et fournir une description générique du type de problème détecté.
9. L'OSBI devrait travailler avec le comité mixte des organismes de réglementation ou les ACVM désignées pour publier un rapport destiné au public sur les mesures prises au sujet des problèmes systémiques potentiels qui ont été détectés par l'organisation.
10. L'OSBI devrait veiller à servir adéquatement les personnes âgées en :
  - a. modifiant l'énoncé des attentes du CCCI pour exiger au moins un membre ayant de l'expérience dans la défense des droits des personnes âgées; et
  - b. exigeant une formation spéciale pour tous les enquêteurs existants (puis, au fur et à mesure de leur intégration, tous les nouveaux enquêteurs) sur la collaboration avec les personnes âgées (p. ex., identification de leurs capacités réduites).
11. L'OSBI devrait commencer à compter ses objectifs d'enquête lorsque l'OSBI reçoit la lettre de consentement signée de la part du consommateur.
12. L'OSBI devrait obliger les firmes à fournir les documents dans un délai de deux semaines, à défaut de quoi l'organisation devrait signaler publiquement le non-respect des délais de l'OSBI par la firme.

13. L'OSBI devrait fixer un objectif de 30 jours pour l'attribution d'un dossier à un enquêteur et devrait faire rapport sur la fréquence à laquelle l'organisation atteint cet objectif.
14. L'OSBI doit fournir des informations supplémentaires dans la lettre de consentement standard et son document sur ce à quoi s'attendre, notamment :
  - a. informations juridiques sur les délais de prescription des actions civiles dans chaque juridiction du Canada;
  - b. mention concernant ce que le consommateur « aurait dû savoir » concernant les délais de prescription;
  - c. graphique illustrant le déroulement/les étapes de l'enquête; et
  - d. meilleure divulgation du calendrier de l'enquête, notamment le délai de réalisation et une estimation du temps nécessaire à la collecte des documents.
15. L'OSBI devrait augmenter son plafond de dédommagement de 350 000 \$ à 500 000 \$.
16. L'OSBI devrait réformer son approche des préjudices non financiers et des préjudices financiers indirects de la manière suivante :
  - a. Pour plus de certitude, l'OSBI devrait créer trois niveaux de préjudice non financier/préjudice financier indirect (faible, moyen et élevé), avec des montants d'indemnisation fixes pour chacun; et
  - b. Lorsqu'ils rendent une décision concernant une indemnisation pour préjudice non financier/préjudice indirect, les enquêteurs de l'OSBI devraient être tenus de fournir des raisons détaillées expliquant pourquoi ils sont arrivés à leur conclusion.
17. L'OSBI devrait mener une consultation publique sur sa méthode de calcul des pertes liées à des produits du marché non réglementé. Dans l'idéal, afin d'assurer l'acceptation de la communauté des courtiers sur le marché non réglementé/gestionnaires de portefeuilles, la méthodologie résultante devrait être approuvée par les autorités de réglementation des valeurs mobilières.
18. L'OSBI devrait inviter plus souvent des représentants du secteur et de firmes à venir dans les bureaux de l'OSBI pour faire connaître les nouveautés au sein du secteur ou pour transmettre à l'OSBI des connaissances qui pourraient l'aider à mieux comprendre les problèmes. L'OSBI devrait aussi collaborer avec les associations pertinentes du secteur pour élaborer un programme de formation pour les enquêteurs sur les enjeux des marchés non réglementés.

## **Recommandations visant la valeur ajoutée et la sensibilisation**

19. Les lettres de clôture de réexamen de l'OSBI doivent contenir des informations supplémentaires sur la procédure entreprise par l'agent en charge du réexamen et des explications plus détaillées sur les motifs de confirmation ou d'annulation de la décision initiale.
20. L'OSBI devrait continuer à produire des documents fondamentaux pour les consommateurs dans des langues autres que l'anglais et le français, dans la mesure du possible compte tenu de ses ressources limitées.
21. L'OSBI devrait être tenu de publier sur son site Web des résumés anonymisés de tous ses dossiers de placements.

22. L'OSBI devrait continuer à étendre son rôle de leader d'opinion à l'avenir en mettant à profit ses expériences et son expertise pour contribuer à l'équité, à l'efficacité et à la confiance globales dans le secteur des services financiers au Canada.

## APPENDIX “A” – MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE CSA AND OBSI

---

**Amended and Restated Memorandum of Understanding  
concerning oversight of the Ombudsman for Banking Services and Investments**

among

**the Canadian Securities Administrators**

and

**OBSI**

WHEREAS an accessible and effective dispute resolution service is vital to the integrity of the Canadian securities market and is an important public policy objective of the CSA;

WHEREAS investors should have ready recourse to effective dispute resolution mechanisms both (a) within a Registered Firm and (b) in the case of unresolved complaints at the firm level, within an independent third-party dispute resolution system;

WHEREAS the CSA consider effective dispute resolution through an independent ombudservice to be an important component of a well functioning investor protection policy framework;

WHEREAS OBSI has established an accessible and effective system to resolve investor complaints based on standards acceptable to the CSA;

WHEREAS OBSI resolves the vast majority of complaints brought to it to the satisfaction of both the investors and the firms involved and, in those instances where a Registered Firm does not accept OBSI's recommendations, the CSA consider the mechanism of making such refusals transparent to be an important element of the investor protection framework;

WHEREAS the CSA have made amendments to NI 31-103 effective May 1, 2014, to require, among other things, that Registered Firms make available the services of OBSI for disputes that fall within OBSI's mandate;

WHEREAS these amendments to NI 31-103 are not applicable in Québec since the *Autorité des marchés financiers* may act as a mediator and Registered Firms are deemed to comply with the dispute resolution requirements included in NI 31-103 if they comply with the applicable provisions in the *Securities Act* (Québec);

WHEREAS investors in Québec are nevertheless entitled to use the services of OBSI for disputes that fall within OBSI's mandate, in lieu of the mediation services of the *Autorité des marchés financiers*; and

WHEREAS the CSA consider it important to articulate an oversight framework for OBSI as the mandated dispute resolution service provider under NI 31-103.

The parties agree as follows:

#### **Article 1 – Definitions**

- 1) For purposes of this Amended and Restated Memorandum of Understanding (“MOU”):
  - a) “Board of Directors” means the board of directors of OBSI;
  - b) “By-Laws” means the by-laws adopted by OBSI, which became effective on December 3, 2013, as amended from time to time;
  - c) “Chair” means the chair of the Board of Directors;
  - d) “CSA” means “Canadian Securities Administrators”;
  - e) “CSA Designates” mean the Alberta Securities Commission, the British Columbia Securities Commission, the Ontario Securities Commission, and the Autorité des marchés financiers, or another member or members of the CSA selected from time to time to act as the CSA Designates under this MOU;
  - f) “JRC” means the OBSI Joint Regulators Committee which includes representatives from the CSA Designates, the Investment Industry Regulatory Organization of Canada and the Mutual Fund Dealers Association of Canada. The terms of reference for the JRC are attached as Schedule A to this MOU;
  - g) “NI 31-103” means National Instrument 31-103 *Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations*;
  - h) “OBSI” means the Ombudsman for Banking Services and Investments, or its successor;
  - i) “Ombudsman” means the ombudsman appointed by the Board of Directors;
  - j) “Registered Firm” has the same meaning as in NI 31-103;
  - k) “Registered Individual” has the same meaning as in NI 31-103; and
  - l) “Terms of Reference” means the Terms of Reference adopted by OBSI on December 2, 2013, as amended from time to time.

#### **Article 2 - Purpose**

- 2) This MOU provides an oversight framework for the CSA and OBSI to cooperate and communicate constructively.
- 3) The purpose of the oversight framework is to ensure that OBSI continues to meet the following standards set by the CSA:

- a) *Governance* – OBSI’s governance structure should provide for fair and meaningful representation on its Board of Directors and board committees of different stakeholders, promote accountability of the Ombudsman, and allow OBSI to manage conflicts of interest.
- b) *Independence and Standard of Fairness* – OBSI should provide impartial and objective dispute resolution services that are independent from the investment industry, and that are based on a standard that is fair to both Registered Firms and investors in the circumstances of each individual complaint. When determining what is fair, OBSI should take into account general principles of good financial services and business practice, and any relevant laws, regulatory policies, guidance, professional standards and codes of practice or conduct.
- c) *Processes to perform functions on a timely and fair basis* – OBSI should maintain its ability to perform its dispute resolution on a timely basis and deal with complaints without undue delay and should establish processes that are demonstrably fair to both parties.
- d) *Fees and costs* – OBSI should have a fair, transparent and appropriate process for setting fees and allocating costs across its membership.
- e) *Resources* – OBSI should have the appropriate resources to carry out its functions and to deal with each complaint thoroughly and competently.
- f) *Accessibility* – OBSI should promote knowledge of its services, ensure that investors have convenient, well identified means of access to its services, and provide its services at no cost to investors who have complaints.
- g) *Systems and controls* – OBSI should have effective and adequate internal controls to ensure the confidentiality, integrity and competence of its investigative and dispute resolution processes.
- h) *Core Methodologies* – OBSI should have appropriate and transparent processes for developing its core methodologies for dispute resolution.
- i) *Information sharing* – OBSI should share information and cooperate with the CSA through the CSA Designates in order to facilitate effective oversight under this MOU.
- j) *Transparency* – OBSI should undertake public consultations in respect of material changes to its operations or services, including material changes to its Terms of Reference or By-Laws.

- 4) This MOU is not intended to:
  - a) displace or reduce the duties or responsibilities of the Board of Directors in overseeing OBSI; the Board of Directors continues to be fully responsible for providing oversight of OBSI and the Ombudsman (through the adoption of transparent governance and other policies embracing best practices and through sound stewardship of the operations of OBSI) in accordance with OBSI's Terms of Reference and By-Laws;
  - b) be used to share information that relates to individual complaints made to OBSI, including the identity of any complainant, Registered Firm or Registered Individual against whom a complaint has been made, unless provided by section 7 of this MOU.
- 5) This MOU is intended to replace the oversight framework contemplated in the Joint Forum of Financial Market Regulators' *The Financial Services OmbudsNetwork – A Framework for Collaboration*, which was adopted and endorsed by the CSA in August 2007.

### **Article 3 – Cooperation and Information Sharing**

- 6) The CSA and OBSI agree that:
  - a) The CSA Designates and the Chair will meet and communicate as appropriate to discuss matters significant to investor disputes.
  - b) The Chair will consult at an early stage with the CSA Designates on issues that might have significant implications for the dispute resolution system and for its members.
  - c) The Chair will share at an early stage with the CSA Designates draft documents that are proposed to be published for stakeholder feedback, including any proposed changes to OBSI's Terms of Reference, By-Laws or fees.
- 7) The Chair will inform the CSA Designates of issues and share information that appear likely to have significant regulatory implications, including issues that appear to affect multiple clients of one or more firms.
- 8) The Chair will deliver an annual report to the CSA Designates on OBSI's activities, including the number and types of complaints handled.
- 9) The Board of Directors will make itself available to meet with the CSA Designates and the JRC at least once a year, or more frequently if requested by the CSA Designates to discuss, among other things:
  - a) material operating issues, including fees, specific to OBSI;
  - b) governance matters; and
  - c) effectiveness of OBSI's dispute resolution practices.

- 10) The Ombudsman will also meet with the CSA Designates and the JRC, as appropriate, to discuss significant issues that could materially impact OBSI's operations or the effectiveness of the dispute resolution system for investors.

#### **Article 4 – Independent Evaluations**

- 11) Within two years of the amendments to NI 31-103 coming into force, OBSI will commence an independent evaluation of its operations and practices in accordance with terms of reference and a mandate established in consultation with the CSA, and undertaken by an evaluator acceptable to the CSA in consultation with the JRC. OBSI will cooperate with the evaluator to facilitate the completion of the evaluator's report within a reasonable time from the commencement of the evaluation. Thereafter, such independent evaluations will occur at least once every five years.
- 12) The Board of Directors will provide the CSA Designates with an action plan respecting the proposed implementation of any recommendations made in the independent evaluator's report.

#### **Article 5 – Amendments**

The parties will periodically review the functioning and effectiveness of this MOU with a view, among other things, to expanding or altering the scope or operation of this MOU should that be judged necessary.

#### **Article 6 - Execution of MOU**

Cooperation in accordance with this MOU will become effective on the date this MOU is signed by the parties.

The effective date of the MOU is December 1, 2015.

The MOU may be signed in any number of counterparts (which may be delivered by facsimile, PDF format or other electronic transmission), each of which is deemed an original, and all of which taken together constitute one single document.

## SCHEDULE A

### **OBSI Joint Regulators Committee ("JRC") Terms of Reference**

#### **1. Mandate**

The role of JRC is to:

- facilitate a holistic approach to information sharing and monitoring of the dispute resolution process with an overall view to promoting investor protection and confidence in the external dispute resolution system
- support fairness, accessibility and effectiveness of the dispute resolution process
- facilitate regular communication and consultation among JRC members and OBSI

As part of these overall purposes, the JRC will provide a forum for the CSA Designates, the Investment Industry Regulatory Organization of Canada ("IIROC") and the Mutual Fund Dealers Association of Canada ("MFDA") to:

- introduce issues and concerns regarding OBSI that have come to the attention of the regulators through investors and Registered Firms and discuss these among the regulators, before bringing them to the attention of OBSI
- identify emerging issues or potential risks and challenges
- discuss background and current information with respect to regulatory policies and guidance as well as standards applicable to and methodologies used by Registered Firms in order to assist OBSI in understanding the context of disputes.

The JRC will provide a forum for OBSI to:

- introduce issues and concerns, including matters that impact OBSI's operations or the effectiveness of the dispute resolution system for investors
- bring to the attention of the JRC at an early stage, issues that might have significant implications for the dispute resolution system and for Registered Firms
- bring to the attention of the JRC issues that might impact the regulators, and to consult in relation to measures that might be taken to improve the way that Registered Firms deal with complaints.

## 2. JRC membership and frequency of meetings

The JRC will consist of representatives of the CSA Designates, IIROC and the MFDA.

The JRC will meet on a regularly scheduled basis and at least twice a year. Special meetings will be scheduled as necessary. Representatives of OBSI may be invited to attend a meeting or a portion of a meeting, either on an ad hoc or on a regularly scheduled basis. For example, the JRC may wish to meet from time to time with the Ombudsman and senior staff to learn about investors' complaint experiences relating to Registered Firms and to facilitate OBSI staff's understanding of industry practices.

As provided in the MOU, the JRC will meet with the Board of Directors of OBSI at least once a year to discuss, among other things:

- material operating issues, including fees, specific to OBSI
- OBSI governance matters
- effectiveness of OBSI's dispute resolution practices.

## 3. Matters for discussion at JRC meetings

Matters for consideration or discussion by the JRC will include:

- consultation regarding the criteria that OBSI should meet to achieve the public interest objectives of dispute resolution, as well as any need for improvements to industry standards
- updates on proposed changes to rules, guidelines, terms of reference and other matters relating to complaint handling or dispute resolution
- complaint handling practices and Registered Firms' compliance with related rules established by the regulators
- information sharing regarding types of complaints, timelines for resolving complaints and discussion of general trends; including matching aggregated information from regulators (e.g. with respect to types of complaints /volumes) with aggregated information from OBSI
- coordination of JRC members' respective communications to ensure investor awareness of dispute resolution and the availability of OBSI processes
- consultation on fee setting by OBSI
- consultation regarding the choice of independent evaluator and discussion of the results of the first independent evaluation, and subsequent evaluations at least every five years, including any recommendations by the evaluator and OBSI's action plan to address the recommendations.

## ANNEXE « B » – BIOGRAPHIES DE L'ÉQUIPE

---



### **Professeure Poonam Puri**

La professeure Puri est l'une des spécialistes les plus respectées au Canada en matière de gouvernance d'entreprise et de droit des affaires et des valeurs mobilières. Elle est professeure titulaire de droit des affaires et ancienne vice-doyenne de l'Osgoode Hall Law School. La professeure Puri a reçu la Médaille du Barreau (2021), la Médaille David Walter Mundell (2021) et la Médaille Yvan Allaire de la Société royale du Canada (2021) pour l'excellence de ses contributions à la gouvernance d'organisations publiques et privées au Canada. La professeure Puri a déjà été reconnue comme l'une des 25 avocates les plus influentes au Canada, l'une des 100 femmes les plus influentes au Canada et l'une des 40 meilleures dirigeantes de moins de 40 ans au Canada. Elle est diplômée de la Faculté de droit de l'Université de Toronto (LL.B., 1995, Médaille d'argent) et de la Harvard Law School (LL.M., 1997).



### **Dina Milivojevic**

Mme Milivojevic est une avocate plaidante expérimentée et une avocate d'entreprise spécialisée dans le règlement de litiges et de différends. Elle a une connaissance approfondie de la gouvernance et des compétences supérieures en recherche. Mme Milivojevic a une vaste expérience dans la conduite d'enquêtes et d'évaluations indépendantes dans une série de contextes. Plus récemment, elle a mené un examen indépendant de deux transactions majeures pour une grande organisation à but non lucratif. Mme Milivojevic est diplômée de l'Université McMaster (BA, 2009) et de la faculté de droit de l'Université Western Ontario (JD, 2012).

## **ANNEXE « C » – MANDAT DE L'EXAMEN INDÉPENDANT**

---

### **Mandat de l'examen indépendant**

L'évaluateur dressera un rapport évaluant ce qui suit :

- A. si l'OSBI s'acquitte de ses obligations décrites dans le protocole d'entente entre l'OSBI et les membres des ACVM participants; et
- B. si une modification du fonctionnement, du budget ou des procédures de l'OSBI est souhaitable pour améliorer l'efficacité de ce dernier relativement au respect des modalités du protocole d'entente et des pratiques exemplaires reconnues pour les ombudsmans de services financiers.

L'évaluateur analysera les activités et les procédures de l'OSBI applicables à la gestion des plaintes liées aux investissements impliquant des firmes participantes dont l'organisme de réglementation concerné est un membre participant des ACVM, de l'OCRCVM ou de l'ACCFM. Il évaluera de plus l'efficacité de la résolution des plaintes.

L'évaluateur procédera à la prise en compte et à l'évaluation des éléments suivants :

- Les dossiers de plaintes en matière d'investissement traités entre le 1er novembre 2018 et le 31 octobre 2020 (la « période d'examen »).
- Les politiques et procédures de fonctionnement actuelles, y compris tous les changements apportés entre le 1er novembre 2015 et le 31 octobre 2020 (la « période de cinq ans »).
- Les évaluations par des tiers, les vérifications financières et les autoévaluations internes effectuées lors de la période de cinq ans.

L'évaluateur veillera à ce que les dossiers de plaintes qui forment son échantillon d'examen soient sélectionnés au hasard et comprennent des dossiers ayant mené aux règlements suivants : hors mandat par suite d'une enquête, indemnisation recommandée, aucune indemnisation recommandée, règlement inférieur au montant recommandé et refus de recommandation entraînant une publication.

En plus de faire l'examen des dossiers, l'examineur organisera des entrevues avec des intervenants clés, dont des firmes participantes, des plaignants, des groupes de consommateurs et d'investisseurs, des organismes de réglementation en matière de valeurs mobilières et des employés de l'OSBI. Ces entrevues pourront être menées en personne, par écrit, par téléphone ou de façon électronique, et celles-ci peuvent comprendre des sondages.

Aux fins de l'évaluation, l'évaluateur aura un accès complet aux renseignements, aux réunions, aux communications et au personnel de l'OSBI. L'OSBI fera tous les efforts nécessaires pour faciliter et coordonner l'accès aux anciens membres du personnel et aux autres intervenants. L'accès aux documents et aux membres du personnel doit s'inscrire dans le cadre de la période d'examen.

### **A. Obligations en vertu du protocole d'entente**

En ce qui concerne la condition (A) énoncée ci-dessus, le rapport de l'évaluateur devra inclure des analyses et des conclusions sur les résultats de l'OSBI relativement aux normes suivantes, définies à l'article 2 du protocole d'entente :

- a) Gouvernance – La structure de gouvernance de l’OSBI doit pouvoir assurer une représentation équitable et significative des divers intervenants au sein de son conseil d’administration et de ses comités, promouvoir la reddition de comptes par l’ombudsman et donner à l’OSBI les moyens de gérer les conflits d’intérêts.
- b) Indépendance et équité – L’OSBI a l’obligation de fournir des services neutres et objectifs de règlement des différends. Ces services sont indépendants du secteur du commerce des valeurs mobilières et se fondent sur une norme qui est équitable à la fois pour les firmes inscrites et pour les investisseurs, dans le cadre des circonstances de chaque plainte. Afin de déterminer le caractère équitable, l’OSBI doit prendre en compte les principes généraux d’une saine pratique dans le milieu des services financiers et des affaires, la loi, les politiques et les directives des organismes de réglementation, les normes des organismes professionnels et tout code de procédure ou de déontologie pertinents.
- c) Procédures d’exécution des fonctions de manière opportune et équitable – L’OSBI doit maintenir sa capacité à régler des différends dans les délais voulus et à traiter les plaintes sans retard déraisonnable. Il doit en outre mettre en place des procédures qui soient manifestement équitables pour les deux parties.
- d) Frais et coûts – L’OSBI doit fixer les frais et les coûts à l’ensemble de ses membres de façon équitable, transparente et appropriée.
- e) Ressources – L’OSBI doit disposer de ressources suffisantes pour exercer ses fonctions et pour traiter chaque plainte de façon approfondie et compétente.
- f) Accessibilité – L’OSBI doit faire connaître ses services et veiller à ce que les investisseurs aient des moyens pratiques et évidents d’accéder aux services. Il doit de surcroît fournir gratuitement ces services aux investisseurs qui déposent une plainte.
- g) Systèmes et contrôles – L’OSBI doit disposer de contrôles internes efficaces et adéquats pour assurer la confidentialité, l’intégrité et la qualité de ses processus d’enquête et de règlement des différends.
- h) Méthodes de base – Les processus de développement des méthodes de base de règlement des différends de l’OSBI doivent être appropriés et transparents.
- i) Communication de renseignements – L’OSBI doit communiquer et collaborer avec les membres des ACVM participantes, par l’intermédiaire des représentants désignés de ces ACVM, pour assurer une surveillance efficace dans le cadre du présent protocole d’entente.
- j) Transparence – L’OSBI est tenu de tenir des consultations publiques sur les modifications importantes apportées à ses activités ou à ses services, ainsi qu’à son mandat ou à ses règlements administratifs.

## **B. Efficacité opérationnelle**

En ce qui concerne la condition (B) énoncée ci-dessus, le rapport de l’évaluateur devra inclure des analyses et des conclusions comprenant les éléments suivants :

- a) Un rapport détaillant les progrès réalisés quant à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre des précédents examens indépendants.
- b) Une évaluation de haut niveau des activités de l’OSBI, avec référence à son mandat, ses politiques et procédures internes, son énoncé d’équité et ses méthodes de calcul des pertes. Une évaluation détaillée des méthodes de calcul des pertes adoptées par l’OSBI n’est pas requise.

- c) Un exercice de référence de haut niveau qui comparera l'OSBI à d'autres programmes d'ombudsman du secteur financier ou d'un équivalent, dans un territoire international comparable, tant en ce qui concerne les opérations que relativement aux approches organisationnelles générales de l'OSBI en matière de volets comme l'accessibilité et la transparence.
- d) Une analyse de la gouvernance de l'OSBI, qui prêtera particulièrement attention à la représentation des intervenants au sein du conseil d'administration de l'OSBI.
- e) Une analyse des raisons pour lesquelles des règlements inférieurs aux montants recommandés par l'OSBI ont été effectués.

# ANNEXE « D » – RÈGLES GÉNÉRALES DE L'OSBI

---

## RÈGLES GÉNÉRALES

### l'Ombudsman des Services Bancaires et d'Investissement (OSBI)

#### PARTIE 1 – OBJECTIF ET PORTÉE

**1.1 Objectif de l'OSBI** – L'OSBI cherche à régler les différends entre les fournisseurs de services financiers participants et leurs clients s'ils ne sont pas en mesure de le faire eux-mêmes. L'OSBI est indépendant et impartial; il exerce ses activités dans l'intérêt du public et ses services sont gratuits et accessibles aux consommateurs sans nécessité de représentation juridique. À titre de solution de rechange au système judiciaire, l'OSBI travaille avec efficacité et en toute confidentialité afin de trouver une solution équitable selon un processus équitable.

**1.2 Portée** – Les présentes règles générales décrivent les principaux pouvoirs et responsabilités de l'OSBI, les obligations des firmes participantes, la portée du mandat de l'OSBI et le processus que ce dernier utilise en matière de réception, d'enquête et de résolution des plaintes au sujet des firmes participantes.

#### PARTIE 2 – DÉFINITIONS ET INTERPRÉTATION

**2.1 Définitions** – Dans les présentes règles générales :

« conseil d'administration » s'entend du conseil d'administration de l'OSBI.

« décision d'affaires » s'entend des évaluations du risque (notamment lors d'un prêt, d'une prise en gage ou de la souscription d'une assurance) et des évaluations de critères financiers et commerciaux ou de la réputation d'un client.

« plaignant » s'entend de tout client d'une firme participante ou du représentant de cette dernière qui dépose une plainte auprès de l'OSBI; ce terme renvoie aussi au(x) représentant(s) autorisé(s) du client, comme un représentant personnel, un tuteur, un fiduciaire ou un liquidateur.

« plainte » s'entend de l'insatisfaction d'un client relativement à la prestation au Canada d'un service financier à un client par une firme participante ou son représentant, exprimée :

- (a) par écrit; ou

- (b) verbalement,
  - (i) au centre de traitement des plaintes (si l'organisme de réglementation auquel la firme participante est assujettie a établi des exigences concernant les plaintes à signaler); ou
  - (ii) à tout niveau, si l'insatisfaction du client a été consignée par la firme participante,

et une plainte comprend les problèmes cernés par l'OSBI au cours de son enquête, qui ont un lien important avec les questions soulevés par le plaignant.

« **client** » s'entend d'un particulier ou d'une petite entreprise qui a demandé ou reçu un service financier d'une firme participante ou de son représentant, que le service financier ait ou non été reçu par l'entremise d'un compte à la firme participante, sous réserve qu'il soit raisonnable de la part du particulier ou de la petite entreprise de croire qu'il demandait ou recevait un service financier de la firme participante ou de son représentant.

« **service financier** » s'entend de tout service lié à la fourniture de conseils ou de produits financiers, y compris la vente ou l'achat de placements, la conception ou la mise en œuvre de plans d'investissement, l'épargne, l'emprunt, les prêts, la planification financière, ou la gestion du patrimoine.

« **service de conciliation du secteur** » s'entend de l'OSBI, de l'Ombudsman des assurances de personnes (OAP) et du Service de conciliation en assurance de dommages (SCAD).

« **OSBI** » s'entend de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, une organisation constituée en vertu de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*.

« **Ombudsman** » s'entend d'une personne physique nommée par le conseil d'administration pour exercer les pouvoirs et s'acquitter des responsabilités de ce poste auprès de l'OSBI ou de toute personne à qui les pouvoirs de l'Ombudsman ont été délégués conformément à l'article 4.4.

« **firme participante** » s'entend de :

- (a) un membre de l'industrie, tel qu'il est défini par les règlements administratifs de l'OSBI; et
- (b) toute entité affiliée contrôlée par un membre de l'industrie et pouvant elle-même être admise comme membre auprès de l'OSBI, à l'exception des entités affiliées dont l'activité principale est la fourniture de produits ou de services d'assurance

qui fournissent directement ou indirectement des services financiers au Canada.

« **fourniture d'un service financier au Canada** » s'entend de la prestation d'un service financier

- (a) à tout consommateur (canadien ou étranger) pendant que ce consommateur est situé au Canada;
- (b) à un résident du Canada, quel que soit son emplacement lorsqu'il reçoit le service financier;
- (c) à partir d'un établissement commercial au Canada à tout consommateur (canadien ou étranger);

et comprend la prestation ou une prestation inadéquate de services financiers ou le fait d'omettre de fournir des services financiers.

« **organisme de réglementation** » s'entend de tout organisme de réglementation pertinent, y compris tout organisme d'autoréglementation.

« **représentant** » d'une firme participante inclut toute personne physique qui a eu affaire au plaignant ou qui a supervisé la négociation avec le plaignant dans le cadre de la prestation du service financier ayant donné lieu à la plainte, que cette personne soit un employé, un agent ou un tiers entrepreneur de la firme participante.

« **petite entreprise** » s'entend d'une entreprise, quelle que soit sa forme juridique, ayant généré un chiffre d'affaires brut inférieur à 5 millions de dollars au cours de chacune des cinq années précédant le dépôt de sa plainte à l'OSBI.

« **normes** » s'entend de toutes exigences législatives ou réglementaires en matière de traitement et de résolution des plaintes, ainsi que de toutes autres normes adoptées par le conseil d'administration à ces fins.

## 2.2 Interprétation

**2.2.1 Délégation par l'Ombudsman** – Compte tenu du fait que certains pouvoirs et responsabilités de l'Ombudsman peuvent être délégués, certaines dispositions des présentes règles générales s'appliquent à l'OSBI plutôt qu'à l'Ombudsman. Ces dispositions devraient être interprétées comme une délégation des pouvoirs et responsabilités de l'Ombudsman à la direction ou au personnel de l'OSBI.

**2.2.2 Genre et nombre** – Dans les présentes règles générales, tous les renvois au genre masculin comprennent, lorsque le contexte le dicte, le genre féminin et vice versa, et les renvois qui admettent le singulier comprennent, lorsque le contexte le dicte, le pluriel et vice versa.

**2.2.3 Parties, articles et numéros de paragraphes** – Dans les présentes règles générales, tous les renvois à des parties, articles et paragraphes sont des renvois aux parties, articles et paragraphes des présentes règles générales, sauf indication contraire.

**2.2.4 Divergences avec les lois, les règlements et les règlements administratifs** – Si une loi ou un règlement applicable au Canada ou toute partie d'un règlement administratif de l'OSBI entre en conflit avec une partie quelconque des présentes règles générales, la loi, le règlement ou le règlement administratif en question auront préséance et la partie divergente des présentes règles générales ne sera pas prise en compte.

### **PARTIE 3 – STRUCTURE ET GOUVERNANCE DE L'OSBI**

**3.1 Constitution** – L'OSBI est une organisation sans but lucratif constituée en vertu de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*.

**3.2 Adhésion** – Toute firme fournissant des services financiers au Canada peut être membre de l'OSBI. La liste complète des firmes participantes est disponible sur le site web de l'OSBI.

**3.3 Frais** – L'OSBI perçoit des frais de toutes ses firmes participantes conformément à ses règlements administratifs. Des renseignements sur ces frais sont disponibles sur le site Web de l'OSBI.

**3.4 Gouvernance** – L'OSBI est régi conformément à ses règlements administratifs, à l'ensemble des lois et des règlements applicables, et aux principes de gouvernance suivants :

- (a) Le conseil d'administration est chargé de superviser l'OSBI et l'Ombudsman, et l'Ombudsman doit rendre des comptes au conseil d'administration.
- (b) L'Ombudsman est le chef de la direction de l'OSBI et dirige l'équipe de la haute direction de l'OSBI.
- (c) La majorité des administrateurs du conseil sont des administrateurs de la collectivité nommés conformément aux règlements administratifs

de l'OSBI et ils ne doivent pas occuper certains postes au sein des firmes participantes, des organismes d'autoréglementation ou du gouvernement ni avoir occupé de tels postes au cours des deux années précédant leur nomination au conseil.

(d) Une minorité d'administrateurs du conseil sont des administrateurs de l'industrie nommés conformément aux règlements administratifs de l'OSBI.

(e) Le conseil d'administration supervise les activités et la gestion de l'OSBI, établit les stratégies et les objectifs qui seront mis en œuvre par la direction, veille à l'application de normes de rendement de l'OSBI et s'assure que les activités et la gestion de l'OSBI sont conformes à sa mission et à ses objectifs.

(f) Pour maintenir l'indépendance et l'impartialité du personnel de l'OSBI, le conseil d'administration ne s'occupe pas du règlement des plaintes. La décision finale concernant une plainte est du ressort de l'OSBI. Il est impossible de faire appel de la décision auprès du conseil d'administration, et le conseil d'administration ne peut tenter d'influencer les décisions du personnel de l'OSBI.

#### **PARTIE 4 – POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS DE L'OMBUDSMAN**

**4.1 Principaux pouvoirs et responsabilités** – En tout temps, l'Ombudsman agit en qualité d'arbitre indépendant et impartial relativement aux plaintes et n'agit pas en vue de défendre les intérêts des firmes participantes, des plaignants ou de toute autre personne. L'Ombudsman :

- (a) agira de manière équitable conformément à l'Énoncé d'équité adoptée par le conseil d'administration;
- (b) se conformera aux présentes règles générales et à toutes les normes applicables;
- (c) informera et conseillera le public à l'égard des procédures à suivre pour déposer une plainte auprès de l'OSBI, d'une firme participante ou d'un autre organisme approprié;
- (d) recevra les plaintes;

- (e) au besoin, et sans plaider en leur nom, assistera les plaignants durant le processus de résolution d'une plainte, notamment en les aidant à formuler leur plainte auprès de l'OSBI ou d'une firme participante;
- (f) enquêtera sur les plaintes en vue de les résoudre par l'intermédiaire des processus appropriés de règlement des différends; et
- (g) selon les circonstances et si cela est approprié, formuler des recommandations aux firmes participantes et aux plaignants afin de régler les plaintes ou de les rejeter sur le fond.

**4.2 Responsabilité de surveillance de la conformité du personnel –** L'Ombudsman est responsable de s'assurer que l'ensemble du personnel de l'OSBI (y compris les cadres supérieurs, les employés, les consultants, les tiers entrepreneurs indépendants et les agents) respecte les présentes règles générales et le code de déontologie de l'OSBI ainsi que toutes les politiques et procédures adoptées par son conseil d'administration.

**4.3 Responsabilité de protection de la vie privée –** L'Ombudsman est responsable de surveiller que l'OSBI respecte toutes les lois applicables en matière de protection des renseignements personnels de même que toutes les politiques et procédures en matière de protection de la vie privée adoptées par le conseil d'administration.

**4.4 Pouvoir de délégation de l'Ombudsman –** L'Ombudsman peut déléguer un ou plusieurs de ses pouvoirs au personnel de l'OSBI.

## **PARTIE 5 – DÉPÔT DE PLAINTES À L'OSBI**

**5.1 Conditions préalables à l'intervention de l'OSBI –** Sous réserve des limites mentionnées ci-dessous dans la Partie 6 – Plaintes non admissibles, l'OSBI peut enquêter sur toute plainte qu'il reçoit, pourvu qu'il soit satisfait de ce qui suit :

- (a) **Plaignant approprié –** la plainte a été déposée par toutes les personnes ayant un intérêt à l'égard de l'objet de la plainte ou l'OSBI peut examiner la plainte de façon équitable sans la participation d'une ou de plusieurs personnes ayant un intérêt dans l'objet de la plainte;
- (b) **Plainte non vexatoire –** la plainte n'est pas frivole ou vexatoire, et le plaignant ne la dépose pas de façon abusive, vexatoire ou menaçante;

(c) **La firme a eu la possibilité d'enquêter sur la plainte** – la firme participante visée par la plainte a reçu la plainte ou son contenu et a rejeté la plainte, a fait une offre de règlement, ou a disposé d'au moins 90 jours civils pour y répondre;

(d) **Plaintes déposées à l'OSBI dans un délai de 180 jours** – la plainte a été déposée à l'OSBI dans un délai maximal de 180 jours civils suivant la réception par le plaignant d'un avis écrit rejetant la plainte ou d'une offre écrite de règlement de la plainte de la part de la firme participante, sous réserve l'article .5 – l'OSBI peut prolonger le délai pour le dépôt de plaintes;

(e) **Plainte déposée à la firme participante dans un délai de six (6) ans** – la plainte a été déposée à la firme participante dans un délai maximal de six ans suivant la date à laquelle le plaignant a pris de connaissance du fondement de la plainte ou aurait dû raisonnablement en prendre connaissance en tenant compte de ce qu'une personne raisonnable dans la situation du plaignant, avec les capacités et limites de celui-ci, aurait dû connaître;

(f) **Aucune procédure simultanée** – le plaignant n'a pas initié de procédures devant une cour de justice quelconque ou un tribunal arbitral en vue de statuer sur l'objet de la plainte ou, si de telles procédures ont été initiées, le plaignant a convenu de les mettre en suspens jusqu'à la conclusion de l'enquête de l'OSBI sur la plainte;

(g) **Consentements reçus** – l'OSBI a reçu les consentements appropriés concernant la divulgation et le traitement de renseignements confidentiels de toutes les parties requises ainsi que tous les autres consentements, ententes ou quittances que l'OSBI juge appropriés dans les circonstances; et

(h) **Aucune enquête antérieure de l'OSBI** – la plainte n'a pas fait l'objet d'une enquête antérieure de l'OSBI ou, si oui, de nouveaux renseignements importants qui n'étaient pas raisonnablement disponibles, le sont devenus et l'OSBI est convaincu que ces renseignements justifient l'étude de la plainte à titre de nouvelle plainte.

**5.2 Réponse de la firme non requise** – Aucun élément contenu dans l'article 5.1 (d) n'exige que le plaignant attende que la période de 90 jours prévue à l'article 5.1 (c) se soit écoulée avant de déposer sa plainte à l'OSBI si le plaignant a reçu une offre de règlement de la plainte ou un avis de rejet de la firme participante.

**5.3 Conséquence de l'offre ou du rejet de la firme** – La période de 180 jours prévue à l'article 5.1 (d) commence dès que le plaignant reçoit de la firme participante un avis écrit rejetant la plainte ou une offre écrite pour le règlement de la plainte, même si la période de 90 jours prévue à l'article 5.1 (c) n'a pas encore pris fin.

**5.4 L'OSBI peut prolonger le délai de réponse de la firme** – En dépit de l'article 5.1 (c), l'OSBI peut décider que la firme participante n'a pas disposé de suffisamment de temps pour traiter une plainte et que le processus interne de la firme participante à cette fin doit se poursuivre durant une période de temps raisonnable qui sera établie par l'OSBI en consultation avec le plaignant et la firme participante.

**5.5 L'OSBI peut prolonger le délai pour le dépôt de plaintes** – Si l'OSBI juge équitable de procéder ainsi, il peut enquêter sur une plainte qu'il reçoit après le délai de 180 jours civils prévu à l'article 5.1(d). Pour évaluer l'équité de procéder ainsi, l'OSBI tiendra compte, entre autres, des facteurs suivants :

- (a) si, et comment, la firme participante a informé le plaignant de son droit de déposer sa plainte auprès de l'OSBI. Notamment, l'OSBI déterminera si l'avis écrit transmis au plaignant par la firme participante était suffisamment clair sur la rigueur du délai de 180 jours civils dont dispose le plaignant pour déposer sa plainte auprès de l'OSBI et si la firme participante s'est conformée aux exigences applicables en matière de traitement des plaintes;
- (b) la mesure dans laquelle le plaignant et la firme participante étaient impliqués dans des négociations pour résoudre la plainte durant la période de 180 jours civils; et
- (c) si le plaignant se trouvait dans des circonstances extraordinaires.

**5.6 Déterminer si le délai a été dépassé** – L'OSBI peut commencer à enquêter sur une plainte afin de déterminer si la plainte a été déposée dans ou après le délai établi dans l'article 5.1(e).

**5.7 Effet de procédures auprès d'organismes de réglementation** – Aux fins de l'article 5.1 (f), l'OSBI ne considérera pas une procédure, une audience ou une médiation auprès d'un organisme de réglementation comme étant une procédure devant une cour de justice ou un tribunal arbitral.

**5.8 Effet des actions collectives**– Aux fins de l'article 5.1 (f), l'OSBI ne considérera pas une action collective comme étant une démarche initiée par le plaignant à moins que ce dernier ne soit nommé représentant du groupe plutôt que simple membre de l'action collective.

**5.9 Enquêtes conjointes avec d'autres services de conciliation** – Si, de l'avis de l'OSBI, l'objet d'une plainte (en tout ou en partie) relève de l'expertise d'un autre service de conciliation sectoriel, et si le plaignant et la firme participante y consentent, l'OSBI peut collaborer avec ce service de conciliation sectoriel dans le cadre de l'enquête et peut, le cas échéant, formuler une recommandation conjointe avec ce service de conciliation sectoriel en vue de résoudre la plainte. De la même manière, l'OSBI peut collaborer avec un autre service de conciliation sectoriel dans le cadre d'une enquête et de la résolution d'une plainte que ce service de conciliation sectoriel a référé à l'OSBI.

## **PARTIE 6 – PLAINTES NON ADMISSIBLES**

**6.1 Questions exclues** – L'OSBI n'enquêtera pas sur les plaintes ou les parties d'une plainte étant uniquement liées :

- (a) aux politiques et pratiques générales en matière de taux d'intérêt et de gestion des risques d'une firme participante;
- (b) à la tarification des services financiers d'une firme participante;
- (c) au barème des frais ou des honoraires applicables, de façon générale, aux services financiers offerts aux clients de la firme participante dans des circonstances similaires;
- (d) aux décisions d'affaires d'une firme participante.

Toutefois, l'OSBI peut enquêter afin de déterminer si le processus par lequel la firme participante a mis en œuvre ses politiques et ses pratiques ou par lequel elle a établi ou maintenu sa décision d'affaires était partial, incomplet, non conforme aux politiques et procédures de la firme participante ou était par ailleurs injuste.

**6.2 Questions déjà résolues** – L'OSBI n'enquêtera pas sur une plainte dont le même objet, soulevé par le même plaignant, a fait l'objet d'une poursuite devant une cour de justice, un tribunal, un arbitre ou tout organisme indépendant de règlement des différends, et que ces procédures ont abouti à une décision exécutoire ou à une décision définitive quant au bien-fondé de la

plainte. Aussi, l'OSBI ne peut faire enquête sur une plainte dont l'objet a déjà donné lieu à un règlement entre le plaignant et la firme participante.

**6.3 Procédures et enquêtes d'un organisme de réglementation** – Les procédures mentionnées à l'article 6.2 ne comprennent pas les procédures initiées par un organisme de réglementation, et l'existence d'une enquête d'un organisme de réglementation sur l'objet d'une plainte n'empêche pas l'OSBI de mener sa propre enquête sur la plainte. Toutefois, l'OSBI peut refuser de mener une enquête dans ces circonstances ou reporter sa propre enquête jusqu'à la fin de l'enquête de l'organisme de réglementation. Dans un tel cas, l'OSBI informera le plaignant ou la firme participante de sa décision et il avisera le plaignant d'autres options disponibles en matière de règlement des différends.

**6.4 Forum plus approprié** – L'OSBI peut refuser d'enquêter sur une plainte s'il détermine que la plainte peut être traitée par des moyens plus appropriés, comme une procédure engagée devant une cour de justice, un tribunal, un arbitre, un organisme de réglementation ou tout autre processus de règlement des différends.

**6.5 L'OSBI déterminera si les plaintes sont recevables aux termes de ses règles générales** – Toutes les questions visant à déterminer si une plainte est recevable aux termes des règles générales de l'OSBI seront tranchées uniquement par l'OSBI. Pour en faire la détermination, l'OSBI tiendra compte des présentes règles générales et pourrait tenir compte de déclarations du plaignant et de la firme participante.

## **PARTIE 7 – ENTENTE SUR LA SUSPENSION DES DÉLAIS LÉGAUX DE PRESCRIPTION**

**7.1 Parties réputées avoir consenti** – Dans la mesure permise par le droit applicable, chaque plaignant et chaque firme participante doivent consentir, et en déposant une plainte à l'OSBI ou en devenant membre de l'OSBI, chacun accepte que tout délai légal de prescription relativement à une plainte soit suspendu entre le moment où la plainte est déposée à l'OSBI et la fin de la participation de l'OSBI à la résolution de la plainte. Aux fins du présent article, une plainte est déposée à l'OSBI lorsque le plaignant signe une lettre de consentement autorisant l'OSBI à enquêter sur la plainte, et la participation de l'OSBI prend fin lorsque :

- (a) le plaignant révoque l'autorisation qu'il a donnée à l'OSBI aux fins d'une enquête sur la plainte; ou

(b) L'OSBI émet un avis écrit du rejet de la plainte ou une recommandation écrite pour son règlement, et que tout réexamen demandé a été complété par l'OSBI, ou que le délai pour demander un réexamen est expiré.

**7.2 Autres défenses et recours non touchés** – Aucun élément dans l'article 7.1 n'empêche la firme participante ou le plaignant d'invoquer toute défense fondée sur l'écoulement du temps avant la réception par l'OSBI de la lettre de consentement signée par le plaignant, et les parties se réservent le droit d'exercer en tout temps tout recours légal contre l'autre partie.

## **PARTIE 8 – EXÉCUTION DU MANDAT DE L'OSBI**

**8.1 Pratiques générales** – Dans l'exécution de son mandat et lors de la résolution de chaque plainte, l'OSBI respectera les présentes règles générales, les normes ainsi que les pratiques suivantes :

(a) En déterminant ce qui est équitable pour le plaignant et la firme participante, l'OSBI tiendra compte des principes généraux en matière de saines pratiques relatives aux services financiers et aux affaires commerciales, le droit, des politiques et des lignes directrices réglementaires, des normes d'ordres professionnels et des codes de pratique ou de déontologie pertinents applicables à l'objet de la plainte.

(b) Afin de définir les principes généraux de saines pratiques relatives aux services financiers et aux affaires commerciales, l'OSBI peut consulter, selon les circonstances, des participants du secteur des services financiers, notamment des firmes individuelles, des associations, des organismes de réglementation, des entités du secteur, des groupes de défense des consommateurs, des juristes, des universitaires, ou des entités appartenant à d'autres secteurs.

(c) L'OSBI n'est pas assujéti aux règles de preuve appliquées dans les cours de justice, les arbitrages ou les audiences d'organismes de réglementation.

(d) L'OSBI n'est lié par les recommandations qu'elle a formulées antérieurement.

**8.2 Aucun conseil aux parties** – En exécutant leurs fonctions, notamment celles prescrites par l'article 4.1 (e), l'Ombudsman et le personnel de l'OSBI n'offriront ni aux plaignants ni aux firmes participantes des conseils juridiques, comptables ou financiers relativement aux plaintes.

## **PARTIE 9 – PROCÉDURE EN CAS DE CONFLITS D'INTÉRÊTS**

**9.1 Définition d'un conflit d'intérêts** – Aux fins de la présente partie, un conflit d'intérêts est :

- (a) un intérêt important à l'égard de l'issue d'une plainte;
- (b) un intérêt qui peut être raisonnablement perçu comme un intérêt important à l'égard de l'issue d'une plainte;
- (c) une implication antérieure relative à la plainte ou une implication antérieure avec le plaignant ou la firme participante ou son représentant visés par la plainte, qui peut être raisonnablement perçue comme constituant un obstacle à l'évaluation équitable et impartiale de la plainte.

**9.2 Conflit d'intérêts de l'Ombudsman** – Dans le cas où l'Ombudsman est partie à un conflit d'intérêts, il cessera immédiatement sa participation à l'enquête ou au règlement de la plainte. Dans un tel cas, l'Ombudsman avisera immédiatement le conseil d'administration du conflit d'intérêts, et le président ou son délégué attribueront la responsabilité de l'enquête et du règlement de la plainte à un autre membre du personnel de l'OSBI ou à un autre enquêteur externe qui n'a pas de conflit d'intérêts.

**9.3 Lorsque l'ombudsman adjoint ou l'enquêteur de l'OSBI sont parties à un conflit d'intérêts** – Dans le cas où un ombudsman adjoint ou un membre du personnel de l'OSBI enquêtant sur une plainte sont parties à un conflit d'intérêts, ils cesseront immédiatement leurs participations à l'enquête ou au règlement de la plainte et aviseront immédiatement leurs superviseurs du conflit d'intérêts. Dans un tel cas, l'ombudsman assumera lui-même la responsabilité de l'enquête et de la résolution de la plainte ou l'attribuera à un autre ombudsman adjoint ou membre du personnel de l'OSBI qui n'a pas de conflit d'intérêts.

## **PARTIE 10 – PLAFONDS MONÉTAIRES**

**10.1 Plafond monétaire lié aux plaintes individuelles** – L'OSBI peut enquêter sur une plainte comportant une demande de dédommagement si la plainte s'inscrit dans les présentes règles générales de l'OSBI. Cependant, l'OSBI ne peut formuler de recommandation prévoyant le versement par une firme participante d'une somme supérieure à 350 000 \$ pour une seule plainte.

**10.2 Plafond monétaire lié aux plaintes multiples** – Le plafond du montant indiqué dans l’article 10.1 ne s’applique pas à des plaintes distinctes déposées par un même plaignant à l’égard de problèmes non reliés. Dans un tel cas, chacune des plaintes a un plafond monétaire de 350 000 \$.

**10.3 Pas de scission inadéquate des plaintes** – Une plainte portant sur le même sujet ne peut pas être scindée en deux plaintes ou plus afin de respecter le plafond monétaire établi à l’article 10.1.

## **PARTIE 11 – PROCÉDURES DE TRAITEMENT DES PLAINTES DES FIRMES**

**11.1 Procédures internes de traitement des plaintes** – Toutes les firmes participantes instaureront et utiliseront les procédures internes de traitement des plaintes prévues par leurs organismes de réglementation. Si de telles procédures n’ont pas été prévues pour une firme participante particulière, celle-ci doit néanmoins instaurer et utiliser des procédures internes de traitement des plaintes qui sont équitables et généralement équivalentes à celles qui ont été prévues par des organismes de réglementation des secteurs bancaire et de l’investissement au Canada, selon le cas.

**11.2 Pratiques équitables** – Qu’elle considère ou non que la plainte s’inscrive dans le mandat de l’OSBI, une firme participante devrait:

- (a) nommer un cadre supérieur qui agit à titre de décideur interne, sans appel, des plaintes non réglées;
- (b) annoncer leur processus de traitement de plaintes, à l’interne et à l’externe, sur des sites Web, dans des brochures, par envois postaux, par des courriels et par tout autre moyen nécessaire pour permettre aux clients d’obtenir rapidement l’information en cas de plainte;
- (c) informer le plaignant par écrit qu’il a le droit de saisir l’OSBI de la plainte dans les 90 jours civils suivant le dépôt de la plainte auprès de la firme participante ou dans les 180 jours civils suivant le rejet de la plainte par la firme participante ou son offre de règlement pour résoudre la plainte;
- (d) informer le plaignant par écrit de l’existence d’échéances pour intenter une poursuite ou un recours en arbitrage, et qu’un avocat devrait être consulté aux fins de conseils concernant ces échéances;
- (e) fournir au plaignant une réponse motivée écrite à sa plainte dans les 90 jours civils suivant la réception de cette dernière ou, si la

réponse motivée ne peut être fournie dans ce délai, la firme participante doit fournir au plaignant une déclaration par écrit indiquant :

- (i) la raison du délai;
- (ii) une date approximative à laquelle la firme participante fournira une réponse motivée à la plainte;
- (iii) un rappel que le plaignant a le droit de saisir l'OSBI de la plainte puisque 90 jours civils se sont écoulés.

## **PARTIE 12 – OBLIGATIONS DES FIRMES DURANT LES ENQUÊTES DE L'OSBI**

### **12.1 Pleine collaboration à l'enquête – Chaque firme participante doit :**

- (a) collaborer pleinement avec l'OSBI et l'assister dans son enquête ;  
et
- (b) s'assurer que les parties appropriées représentant sa firme soient disponibles pour discuter d'une plainte, participer à une entrevue d'enquête, et répondre à une proposition de règlement, le tout dans les plus brefs délais.

### **12.2 Fournir des documents, dossiers et autres éléments pertinents dans les plus brefs délais – Chaque firme participante doit fournir à l'OSBI les éléments suivants dans les plus brefs délais :**

- (a) des copies de tous les documents, dossiers ou autres éléments pertinents que la firme participante a en sa possession ou sous son contrôle et qui sont liés à l'objet de la plainte;
- (b) les renseignements produits ou découverts au cours de l'enquête interne de la firme participante sur l'objet de la plainte;
- (c) des copies épurées de tout document, dossier ou élément contenant des renseignements protégés par :
  - (i) le privilège juridique ou les lois sur la protection de la vie privée;
  - (ii) une responsabilité de maintien de la confidentialité à l'égard d'un tiers lorsque le consentement à la divulgation

n'a pas été obtenu, malgré les plus grands efforts pour l'obtenir;

et

(d) l'accès aux versions originales des documents si requis pour l'enquête pour vérifier l'authenticité d'un document ou d'une signature, sous réserve qu'un tel accès ne nécessite pas de renonciation au privilège juridique et ne contrevienne pas à la loi ou à l'obligation de confidentialité envers un tiers lorsque, en dépit d'avoir déployé ses meilleurs efforts, la firme participante n'a pas pu obtenir le consentement à la divulgation.

**12.3 Portée des obligations** – Les obligations décrites dans les articles 12.1 et 12.2 s'appliquent non seulement aux enquêtes sur les plaintes ayant trait à la firme participante et à ses représentants actuels ou antérieurs, mais également aux enquêtes sur les plaintes ayant trait à d'autres firmes participantes et à leurs représentants actuels et antérieurs.

**12.4 Conséquences de l'absence de pleine collaboration** – Si une firme participante omet de collaborer pleinement dans le cadre de l'enquête de l'OSBI sur une plainte:

- (a) l'OSBI doit d'abord divulguer au conseil d'administration, aux organismes de réglementation de la firme participante ainsi qu'au public :
  - (i) le nom de la firme participante;
  - (ii) le fait que la firme participante a omis de se conformer à ses obligations en vertu des présentes règles générales;
  - (iii) les aspects particuliers de la non-collaboration, de la façon et avec les détails que l'OSBI considère appropriées;
- (b) l'OSBI doit divulguer aux organismes de réglementation de la firme participante l'identité du plaignant et de son représentant ou du représentant de la firme participante; et
- (c) l'OSBI peut divulguer au conseil d'administration l'identité du plaignant et celle du représentant de la firme participante.

**12.5 Acheminement à l'Ombudsman avant que l'OSBI publicise l'absence de collaboration** – Lorsque la firme participante omet de collaborer pleinement dans le cadre de l'enquête, les motifs de l'omission de collaborer de la firme participante seront acheminés à l'Ombudsman avant la publication par l'OSBI du refus ou de l'omission de collaborer.

**12.6 Signalement de menaces** – La firme participante informera l'OSBI de toute menace proférée par toute personne dans le cadre de la plainte, à l'encontre du personnel ou des biens de l'OSBI.

## **PARTIE 13– RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX PLAINTES ET REJETS DE PLAINTES**

**13.1 Décisions de l'OSBI** – Après avoir enquêté sur une plainte, l'OSBI présentera une recommandation concernant le dédommagement ou l'adoption de mesures si, selon l'OSBI, le plaignant a subi une perte, un dommage ou un préjudice en raison d'un acte ou d'une omission de la firme participante ou de son représentant dans le cadre de la prestation d'un service financier au Canada.

**13.2 Fondement des décisions** – L'OSBI formulera une recommandation ou rejettera une plainte en fonction de ce qu'il estime équitable pour le plaignant et la firme participante dans les circonstances, compte tenu des pratiques générales établies dans la partie 8 et des dispositions de cette partie.

**13.3 Efforts de règlement pendant l'enquête de l'OSBI** – Pendant que l'OSBI enquête sur une plainte, l'OSBI peut chercher à régler la plainte en amenant le plaignant et la firme participante à s'entendre. Le plaignant et la firme participante peuvent également continuer de tenter de régler la plainte eux-mêmes si les parties en conviennent. Si aucun règlement n'est convenu, l'OSBI achèvera son enquête sur la plainte et formulera une recommandation pour son règlement ou la rejettera.

**13.4 Nature du dédommagement** – Lorsque l'OSBI recommande le paiement d'une indemnisation, il peut le faire pour dédommager le plaignant pour des pertes pécuniaires et non pécuniaires.

**13.5 Montant du dédommagement** – Tout paiement recommandé par l'OSBI ne dépassera pas :

- (a) le montant que l'OSBI estime approprié pour dédommager le plaignant à l'égard de la perte, du dommage ou du préjudice que le plaignant a subis à cause d'actes ou d'omissions de la firme participante

ou de l'un de ses représentants dans le cadre de la prestation d'un service financier; et

(b) au total, les plafonds monétaires prévus à la partie 10.

**13.6 Format des recommandations** – Toutes les recommandations de l'OSBI seront formulées par écrit et comprendront un résumé des motifs de l'OSBI. Lorsque l'OSBI mène une enquête conjointement avec un autre service de conciliation sectoriel en vertu de l'article 5.9, l'OSBI peut formuler une recommandation de dédommagement conjointement avec l'autre service de conciliation du secteur.

**13.7 Recommandations non exécutoires** – Les recommandations de l'OSBI ne seront pas exécutoires pour la firme participante ou le plaignant.

**13.8 Conséquences du refus d'une recommandation** – Si une firme participante refuse une recommandation de l'OSBI aux fins du règlement d'une plainte:

(a) l'OSBI doit d'abord divulguer au conseil d'administration, aux organismes de réglementation de la firme participante ainsi qu'au public :

(i) le nom de la firme participante;

(ii) le fait que la firme participante a refusé la recommandation;

(iii) les aspects particuliers de la plainte et de la recommandation, de façon détaillée et considérée appropriée par l'OSBI;

(b) l'OSBI doit divulguer aux organismes de réglementation de la firme participante l'identité du plaignant et du représentant de la firme participante;

(c) l'OSBI peut divulguer au conseil d'administration l'identité du plaignant et celle du représentant de la firme participante.

**13.9 Acheminement à l'Ombudsman avant que l'OSBI publicise un refus** – Lorsque l'OSBI recommande une résolution de la plainte, mais que la firme participante refuse la recommandation, la plainte et le motif du refus de la firme participante seront acheminés à l'Ombudsman avant la publication du refus.

## **PARTIE 14 – RÉEXAMENS**

**14.1 Demande de réexamen** – L’OSBI effectuera un réexamen lorsque le plaignant allègue que :

- a) l’OSBI a fait abstraction de renseignements importants;
- b) l’OSBI a omis de traiter de problèmes importants soulevés par la plainte;
- c) l’OSBI a commis une erreur importante en analysant l’information; ou
- d) de nouveaux renseignements importants qui n’ont pas préalablement été pris en compte par l’OSBI sont disponibles.

**14.2 Délai pour une demande de réexamen** – Une demande de réexamen doit être faite par un plaignant par écrit dans un délai de 30 jours civils suivant l’émission par l’OSBI de son avis de rejet de la plainte ou de sa recommandation.

**14.3 L’OSBI peut prolonger le délai** – L’OSBI peut prolonger le délai prévu à l’article 14.2 si le plaignant présente un motif valable de non-respect du délai.

**14.4 Décision suivant la réexamen** – Après avoir effectué un réexamen, l’OSBI peut confirmer son rejet précédent de la plainte ou confirmer ou modifier sa recommandation précédente, et l’OSBI fournira au plaignant et à la firme participante un avis écrit de sa décision et des motifs de cette dernière.

**14.5 Réouverture d’une plainte** – Si un réexamen donne lieu à la réouverture d’une plainte en vertu de l’article 14.1 (a), (b) ou (c), l’OSBI avisera la firme participante de la réouverture de la plainte.

**14.6 Nouveaux renseignements** – Lorsque l’OSBI est satisfait, après un réexamen, du respect du critère énoncé dans l’article 14.1 (d), il peut rouvrir la plainte ou considérer la plainte comme une nouvelle plainte, et la traiter en conséquence, notamment en s’assurant que la firme participante a la possibilité d’enquêter sur la nouvelle plainte et d’y répondre.

## **PARTIE 15 – LIMITES DU RÔLE DU CONSEIL D’ADMINISTRATION DE L’OSBI**

**15.1 Impossibilité de faire appel de la décision auprès du conseil d’administration** – Les décisions prises par l’Ombudsman ou l’OSBI d’enquêter ou non sur une plainte, de retarder une enquête, de rejeter une plainte, de

recommander un paiement de dédommagement ou de prendre toute autre mesure, ou de réexaminer ou non une plainte, sont finales et ne peuvent faire l'objet d'un appel auprès du conseil d'administration de l'OSBI.

**15.2 Aucune intervention du conseil d'administration – Le conseil d'administration :**

- (a) ne cherchera pas à connaître l'identité d'un plaignant qui a fait une demande de renseignements ou a déposé une plainte auprès de l'OSBI;
- (b) ne cherchera pas à obtenir de l'information sur une demande de renseignements ou une plainte déposée auprès de l'OSBI;
- (c) ne fera pas de déclaration concernant une demande de renseignements ou une plainte à une firme participante ou à un plaignant;
- (d) n'agira pas sur la foi de toute information reçue qui révèle l'identité d'un plaignant ou sur la foi de toute information décrite au paragraphe (a) ou (b) ci-dessus.

**15.3 Le conseil d'administration peut tenir compte des plaintes concernant l'OSBI – Le conseil d'administration peut tenir compte des préoccupations portées à son attention concernant le processus de traitement des plaintes de l'OSBI ou du comportement d'un employé ou d'un cadre supérieur de l'OSBI.**

**PARTIE 16 – CONFIDENTIALITÉ ET DIVULGATION**

**16.1 Principes généraux – Le processus de règlement des différends de l'OSBI constitue un processus confidentiel tant pour les parties à la plainte que pour l'OSBI. Par conséquent, sauf s'il s'agit d'une exigence prévue par la loi ou contenue dans les présentes règles générales :**

- (a) Aucune discussion ou correspondance entre l'OSBI et le plaignant, la firme participante et leurs représentants respectifs faisant partie du processus de règlement des différends ne doit être divulguée sous aucun prétexte sauf en cas de recours à un conseiller professionnel ou un représentant qui a accepté de se conformer à cette exigence de confidentialité, et ne doit être utilisée par quiconque dans le cadre de toute procédure judiciaire ou réglementaire en cours ou ultérieure, sauf tel que prévu à l'article 16.5;

(b) tous les dossiers de plainte de l'OSBI doivent demeurer confidentiels et être protégés contre la divulgation.

**16.2 Divulgence au sein de l'OSBI** – L'OSBI peut divulguer de l'information concernant une plainte à ses employés, agents, conseillers et consultants dans le cadre de ses activités, pourvu que ces personnes soient assujetties aux mêmes obligations de confidentialité que celles auxquelles sont assujettis l'OSBI, les plaignants et les firmes participantes.

**16.3 L'Ombudsman et le personnel de l'OSBI ne peuvent être appelés à témoigner** – Les plaignants et les firmes participantes doivent convenir, et en participant au processus de règlement des différends de l'OSBI ils conviennent, de ne pas appeler ou tenter de contraindre l'Ombudsman ou le personnel de l'OSBI à témoigner dans le cadre de procédures judiciaires ou réglementaires liées à une plainte.

**16.4 Utilisation de la lettre de consentement initiale** – La lettre de consentement initiale signée par un plaignant déposant sa plainte à l'OSBI peut être divulguée et utilisée pour faire appliquer ses conditions et aussi afin d'établir le début de la suspension du délai légal de prescription.

**16.5 Divulgence aux organismes de réglementation** – Rien dans les présentes règles générales n'empêche un plaignant de communiquer des renseignements à un organisme de réglementation à des fins réglementaires. Les firmes participantes et l'OSBI doivent, et les plaignants peuvent, répondre à une demande écrite d'un organisme de réglementation pour la divulgation de renseignements, de documents, de dossiers, ou d'éléments. Lorsque l'OSBI répond à une telle demande ou avise un organisme de réglementation qu'une firme participante a refusé une recommandation ou a manqué à ses obligations dans le cadre des présentes règles générales, la firme participante et le plaignant peuvent discuter de la plainte et des faits sous-jacents avec l'organisme de réglementation.

**16.6 Divulgence publique** – Lorsque l'OSBI divulgue au public qu'une firme participante a manqué à ses obligations dans le cadre des présentes règles générales, ou qu'elle a refusé une recommandation formulée par l'OSBI, la firme participante et le plaignant peuvent divulguer publiquement l'information au sujet de la plainte que l'OSBI a rendu publique.

**16.7 Demandes de respect de la confidentialité** – Si une personne divulgue de l'information confidentielle à l'OSBI et demande qu'elle ne soit divulguée à personne d'autre, l'OSBI ne la divulguera pas sauf avec le consentement de la personne qui a divulgué l'information à l'OSBI ou si la loi ou un organisme de réglementation l'oblige à le faire. Si le consentement n'est pas donné et que

l'information est préjudiciable envers une partie à la plainte, l'OSBI n'utilisera pas cette information pour formuler une recommandation défavorable envers une partie qui n'a pas accès à l'information en question.

**16.8 Renseignements exclusifs** – Nonobstant l'article 16.7, lors de la formulation de recommandations, l'OSBI peut tenir compte de la nécessité de maintenir la confidentialité des systèmes exclusifs et des mesures de sécurité d'une firme participante dont l'OSBI a pris connaissance, même si aucune divulgation de ces systèmes et mesures n'a été faite au plaignant.

**16.9 Signalement de menaces** – L'OSBI informera la firme participante de toute menace proférée par une personne dans le cadre de la plainte, à l'encontre du plaignant, de la firme participante ou de l'OSBI, y compris toute menace à l'encontre du personnel ou des biens. Rien dans les présentes règles générales n'interdit à l'OSBI d'aviser un plaignant ou une firme participante et des responsables de l'application de la loi d'une menace. L'OSBI ne divulguera à la personne proférant de telles menaces aucune information sur le représentant de l'OSBI qui a donné l'avis, et ni le plaignant ni la firme participante ne peuvent divulguer une telle information, à moins que la loi l'exige, et dans ce cas, uniquement dans la mesure de ce qui est requis.

## **PARTIE 17 – RAPPORTS ANNUELS**

**17.1 Questions faisant partie du rapport** – L'OSBI rédigera et publiera à des fins éducatives un rapport annuel ainsi que d'autres rapports contenant des statistiques, des études de cas de plaintes en protégeant l'anonymat des parties (en s'assurant de protéger l'anonymat du plaignant et de la firme participante) et d'autres renseignements que l'OSBI estime appropriés pour les parties intéressées et le grand public, et les renseignements exigés par la loi ou la réglementation.

## **PARTIE 18 – ÉVALUATIONS EXTERNES**

**18.1 Évaluation périodique** – L'OSBI doit périodiquement soumettre ses activités à l'évaluation d'un tiers indépendant et expérimenté conformément aux délais prescrits par ses organismes de réglementation.

**18.2 Évaluations publiques** – L'OSBI rendra public le résultat de chaque évaluation menée en vertu de l'article 18.1.