



Le jeudi 27 janvier 2025

Envoyé par courriel à : GCOcomments@ciro.ca

Bureau de l'avocat général

Organisme canadien de réglementation des investissements
40 Temperance Street, Suite 2600
Toronto, Ontario, M5H 0B4

Objet : Réponse à la demande de commentaires concernant la proposition de modernisation du programme d'arbitrage de l'OCRI

L'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) est heureux de présenter ses commentaires à l'Organisme canadien de réglementation des investissements (OCRI) en réponse à sa récente consultation, *Proposition de modernisation du programme d'arbitrage de l'OCRI*.

L'OSBI est un organisme national indépendant et sans but lucratif qui aide les consommateurs et plus de 1 500 firmes des secteurs des services financiers partout au Canada à régler leurs différends et à diminuer le nombre de ces conflits. Ses services sont offerts dans les deux langues officielles. Nous fournissons des services aux institutions financières assujetties aux réglementations fédérales, aux firmes de courtage en valeurs mobilières assujetties aux réglementations provinciales et aux caisses d'épargne et de crédit de l'ensemble du pays. Nous offrons ces services depuis plus de 28 ans. À ce titre, nous sommes très bien placés pour fournir nos points de vue et nos idées dans le cadre de cette importante consultation.

En tant que défenseurs de longue date en faveur de l'accessibilité des services de règlement des différends en tant qu'élément essentiel d'un secteur des services financiers équitable, efficace et fiable, nous soutenons l'important objectif de cette consultation, à savoir; faciliter l'accès des investisseurs à des processus de règlement des différends équitables, rapides et rentables. L'accès à ces services est très important pour la confiance des investisseurs, permet de soutenir les meilleures pratiques du secteur et complète les efforts de conformité à la réglementation et de son application.

Nous reconnaissons et apprécions l'engagement de l'OCRI à assurer un recours équitable pour les investisseurs lorsque des erreurs ou des actes répréhensibles commis par des personnes inscrites ont causé des préjudices aux investisseurs, et son appui à la proposition des ACVM de conférer à l'OSBI un pouvoir exécutoire. L'OSBI convient avec l'OCRI qu'il est important que le Programme d'arbitrage et le processus de l'OSBI continuent d'être complémentaires.

Aperçu des commentaires

L'OSBI appuie l'objectif du Programme d'arbitrage qui consiste à offrir une option de résolution des différends pour les réclamations complexes et de grande envergure comme solution extrajudiciaire aux différends, tout en étant complémentaire au rôle de l'OSBI. Nos commentaires ci-dessous visent à répondre aux questions posées dans le document de consultation et sont axés sur les points clés suivants :

- les investisseurs en fonds communs de placement devraient avoir accès au programme d'arbitrage;
- les programmes de l'OCRI et de l'OSBI doivent être structurés de manière à éviter les chevauchements et à réduire les risques d'abus; la meilleure façon d'y parvenir est d'éviter les exceptions aux critères d'admissibilité relatifs au montant minimum réclamé;
- l'établissement d'une fourchette de compensation supérieure à la limite maximale de l'OSBI réduira la confusion et améliorera la clarté; et
- des délais de prescription de six ans sont appropriés pour les programmes de règlement extrajudiciaire des différends au Canada.

Question 1 : Le programme devrait-il être étendu aux clients des courtiers en fonds mutuels?

LES INVESTISSEURS EN FONDS COMMUNS DE PLACEMENT DEVRAIENT AVOIR ACCÈS AU PROGRAMME D'ARBITRAGE

L'OSBI estime que l'accès à des services efficaces de règlement des différends constitue un élément essentiel de la protection des consommateurs de produits financiers pour tous les Canadiens. L'un des principaux objectifs du service offert par

l'OSBI et le Programme d'arbitrage de l'OCRI consiste à soutenir la confiance des investisseurs en veillant à ce qu'il existe des voies de recours accessibles et équitables pour les investisseurs en cas de conflit.

Il est logique que les investisseurs de différentes catégories de produits d'investissement aient accès aux mêmes programmes de résolution des différends. Les investisseurs diversifient souvent leurs portefeuilles entre différentes catégories de produits et font parfois appel à plusieurs firmes pour répondre à leurs besoins. Les investisseurs doivent bénéficier des mêmes programmes de résolution des différends, indépendamment du produit d'investissement ou de la catégorie d'enregistrement de l'entreprise, car cela contribue à réduire la confusion des investisseurs, à rationaliser le processus de résolution des différends et à encourager les économies d'échelle et d'envergure dans la fourniture de ces services. En outre, à mesure que l'OCRI travaille à la consolidation des règles et à l'intégration des services, l'existence de programmes uniformes de résolution des différends contribuera à harmoniser ces efforts et à éviter d'éventuelles lacunes dans le cadre de la résolution des différends.

Question 2 : La disponibilité du programme devrait-elle être maintenue pour 1) les réclamations qui ne relèvent pas du mandat ou des critères d’admissibilité de l’OSBI et 2) les réclamations pour lesquelles les investisseurs ont tenté de résoudre leur différend par l’intermédiaire de l’OSBI mais qui se sont retirés du processus ou l’ont abandonné?

LES PROGRAMMES DE L’OCRI ET DE L’OSBI DOIVENT ÊTRE STRUCTURÉS DE MANIÈRE À ÉVITER LES CHEVAUchemENTS ET À RÉDUIRE LES RISQUES D’ABUS; LA MEILLEURE FAÇON D’Y PARVENIR EST D’ÉVITER LES EXCEPTIONS AUX CRITÈRES D’ADMISSIBILITÉ RELATIFS AU MONTANT MINIMUM RÉCLAMÉ

L’OSBI est favorable à ce que la disponibilité du programme d’arbitrage soit étendue aux réclamations dont le montant dépasse la limite recommandée par l’OSBI et approuve le raisonnement selon lequel cela garantirait aux investisseurs l’accès à une solution de rechange moins coûteuse et moins complexe que les tribunaux pour les réclamations dont le montant dépasse la limite recommandée par l’OSBI.

Nous appuyons la proposition visant à harmoniser le seuil d’admissibilité au Programme d’arbitrage aux plafonds d’indemnisation actuels et futurs de l’OSBI. Comme nous l’avons souligné dans notre mémoire du 6 mars 2023, l’arbitrage est moins adéquat que les services de médiation de l’ombudsman pour les plaignants de faible valeur non représentés, et le fait d’étendre le Programme d’arbitrage à ces dossiers aurait pour effet de compliquer le système de règlement des différends du Canada, de semer la confusion chez les investisseurs et d’augmenter les coûts globaux en réduisant les économies d’échelle et d’envergure. En veillant à ce que le programme d’arbitrage soit complémentaire aux services de l’OSBI, il sera possible d’éviter ces résultats négatifs.

Cependant, il n’est à notre avis pas approprié que le Programme d’arbitrage accepte des réclamations de moins de 350 000 \$ au motif qu’elles ne relèvent pas du mandat ou des critères d’admissibilité de l’OSBI. Conformément à la partie 6 du mandat de l’OSBI, les plaintes exclues du mandat de l’OSBI sont celles qui portent uniquement sur les éléments suivants :

- les politiques et pratiques générales d’une entreprise en matière de taux d’intérêt et de gestion des risques;
- la tarification des services financiers offerts par une firme;
- le barème des frais ou des honoraires applicables, en règle générale, aux services financiers offerts aux clients de la firme dans des circonstances similaires, ou
- le jugement en matière commerciale d’une firme.

L’OSBI peut toutefois mener une enquête pour déterminer si le processus par lequel une firme a mis en œuvre ses politiques et pratiques ou a rendu ou maintenu un jugement en matière commerciale était biaisé, incomplet, non conforme aux politiques et procédures de la firme ou autrement inéquitable.

L’OSBI ne mènera pas d’enquête sur une plainte si le même sujet, invoqué par le même plaignant, a fait l’objet d’une procédure devant une cour, un tribunal, un arbitre ou tout autre organisme indépendant de règlement des différends, et que cette procédure s’est conclue par une décision exécutoire ou finale sur le bien-fondé de la plainte.

En plus des exclusions susmentionnées, l’OSBI n’examinera une plainte uniquement si :

- elle est déposée par le plaignant approprié;
- elle n'est pas vexatoire;
- la firme a eu la possibilité de mener une enquête;
- elle été présentée à l'OSBI dans les 180 jours suivant la réponse finale de la firme;
- elle est déposée à l'intérieur du délai de prescription de six ans de l'OSBI;
- elle n'est pas actuellement en instance devant un tribunal d'arbitrage ou une cour de justice; et
- elle n'a pas fait l'objet d'une enquête antérieure menée par l'OSBI.

Compte tenu de la nature limitée du mandat de l'OSBI, il est difficile d'imaginer les circonstances dans lesquelles une réclamation qui ne relève pas du mandat ou des critères d'admissibilité de l'OSBI conviendrait au Programme d'arbitrage de l'OCRI. Il serait donc plus simple de décrire les critères d'admissibilité au Programme d'arbitrage en se référant uniquement au montant de la réclamation.

Par ailleurs, nous ne pensons pas que l'accès au Programme d'arbitrage devrait être ouvert aux investisseurs qui abandonnent le processus de l'OSBI ou s'en retirent. Bien qu'il soit rare qu'un consommateur se retire de la procédure de l'OSBI, dans la plupart des cas, c'est parce qu'il s'attend à un résultat défavorable. Pour éviter que leur plainte ne soit définitivement rejetée, les consommateurs se retirent parfois en signe de protestation. Rendre le programme d'arbitrage accessible aux consommateurs qui se sont retirés du processus de l'OSBI pourrait conduire à des abus du système si les plaignants qui n'ont pas obtenu gain de cause auprès de l'OSBI ou qui sentent qu'un résultat négatif est à venir cherchent à obtenir un résultat potentiellement plus favorable par l'intermédiaire du Programme d'arbitrage. Cela pourrait conduire à une utilisation à mauvais escient des ressources de l'OSBI et de l'OCRI et obliger injustement les firmes à répondre à des plaintes non fondées par le biais des deux procédures.

Les résultats négatifs décrits ci-dessus peuvent être évités par l'établissement d'un seuil d'admissibilité de 350 000 \$ (potentiellement 500 000 \$ à l'avenir) pour le Programme d'arbitrage, conformément à ce qui est souligné dans la proposition.

Question 3 : La fourchette proposée de 350 000 \$ (et potentiellement 500 000 \$) à 1 000 000 \$ convient-elle aux demandes d'arbitrage portant sur des différends entre investisseurs au Canada?

L'ÉTABLISSEMENT D'UNE FOURCHETTE SUPÉRIEURE À LA LIMITE MAXIMALE DE L'OSBI RÉDUIRA LA CONFUSION ET AMÉLIORERA LA CLARTÉ

L'OSBI est favorable à la fourchette proposée et serait également favorable à un plafond supérieur à 1 M\$, peut-être sur une base volontaire à partir d'un certain montant de réclamation. Comme nous l'avons indiqué dans notre contribution à la première consultation sur le programme d'arbitrage,

une telle augmentation du plafond d'indemnisation permettrait à un plus grand nombre d'investisseurs ayant des différends susceptibles d'être soumis à l'arbitrage d'avoir accès au programme.

Le Programme d'arbitrage tel qu'il est décrit dans la proposition offre des avantages considérables par rapport aux procédures civiles, qui soutiennent son objectif d'améliorer l'accès des investisseurs à des procédures équitables, rapides et rentables de résolution des différends. Nombre de ces avantages profitent également aux firmes concernées par des différends avec des investisseurs.

Les coûts des procès civils ont considérablement augmenté depuis l'établissement du plafond de dédommagement actuel du programme d'arbitrage, ce qui a créé une potentielle lacune dans l'accès à un règlement efficace des différends pour les réclamations dépassant 500 000 \$. Toute lacune de cette envergure peut pousser les investisseurs à réduire leurs réclamations pour s'adapter à la voie de règlement des différends disponible, plutôt que de rechercher la réparation qu'ils estiment juste dans les circonstances.

L'OSBI n'a pas de position arrêtée quant au montant spécifique du plafond de dédommagement, mais observe que, compte tenu de l'augmentation constante d'un coût aux tribunaux, il est sans doute logique que le plafond de dédommagement du Programme d'arbitrage soit supérieur à 1 M\$ ou qu'il augmente au fil du temps, peut-être en fonction de l'inflation.

Question 4 : Le délai de prescription pour les réclamations dans le cadre du programme devrait-il être prolongé et quel serait le délai de prescription approprié pour les demandes d'arbitrage dans le cadre du programme?

DES DÉLAIS DE PRESCRIPTION DE SIX ANS
SONT APPROPRIÉS POUR LES PROGRAMMES
DE RÈGLEMENT EXTRAJUDICIAIRE DES
DIFFÉRENDS AU CANADA

Comme le souligne le document de consultation, le délai de prescription de l'OSBI est de six ans à compter du moment où le consommateur prend connaissance ou aurait dû prendre connaissance de son droit de déposer une réclamation. Au fil des ans, nous avons envisagé de raccourcir notre délai

de prescription mais nous avons choisi de le maintenir. Après avoir soigneusement examiné le raisonnement qui sous-tend notre délai de prescription de six ans et les conséquences potentielles d'un raccourcissement à deux ans, nous sommes parvenus à la conclusion qu'un délai de prescription de six ans continuait d'être approprié pour les raisons suivantes :

- les firmes de services financiers ont l'obligation réglementaire de répondre aux plaintes des consommateurs de manière équitable et appropriée, sans limite de temps, et la plupart des délais de prescription en matière de réglementation des valeurs mobilières sont supérieurs à deux ans; et
- la plupart des délais de prescription provinciaux sont de deux ans; cependant, ce n'est pas le cas partout et certains territoires de compétences canadiens (par exemple, le Québec, le Manitoba et les Territoires) ont des délais de prescription légaux plus longs. Puisque l'OSBI dessert l'ensemble du Canada, il pourrait sembler incongru que notre délai de prescription soit plus restrictif pour certains Canadiens que ceux de leur province ou de leur territoire.
- Bien que certaines firmes aient à l'occasion évoqué la question du délai de prescription de l'OSBI, notre expérience démontre que les arguments par celles-ci en la matière n'ont généralement pas constitué un obstacle majeur à la résolution des dossiers. Ni les organismes de réglementation, ni les groupes de défense des consommateurs, ni nos examinateurs indépendants externes n'ont recommandé la réduction de notre délai de prescription.
- Le débat portant sur le délai de prescription doit être envisagé sous l'angle de l'accès à la justice et de l'objectif primordial de la procédure de règlement des différends. Nous estimons qu'il serait contraire à cet objectif que les consommateurs dont les réclamations sont par ailleurs légitimes ne voient pas leurs plaintes examinées et se voient refuser une indemnisation équitable en raison d'une réduction de notre délai de prescription.

- Un délai de prescription de six ans est conforme aux approches équitables conventionnelles visant à garantir que les plaintes soient introduites dans un délai raisonnable et que les plaignants ne soient pas injustement lésés par un retard. De nombreux autres systèmes internationaux de médiation financière ont un délai de prescription supérieur à deux ans.

Nous pensons que la plupart ou la totalité de ces raisons s'appliqueraient également au Programme d'arbitrage. Il serait logique que le délai de prescription du Programme d'arbitrage corresponde à celui de l'OSBI et il pourrait être considéré comme incongru de prévoir des limitations plus restrictives le concernant.

Merci de nous avoir donné l'occasion de participer à cette importante consultation. Nous nous ferons un plaisir de fournir à tout moment des renseignements complémentaires à l'OCRI.

Cordialement,

Sarah P. Bradley
Ombudsman et chef de la direction