

Le 26 septembre 2025

Envoyé par courriel aux destinataires suivants : mtassie@bcsc.bc.ca, comments@osc.gov.on.ca,
consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

British Columbia Securities Commission
Alberta Securities Commission
Financial and Consumer Affairs Authority of Saskatchewan
Commission des valeurs mobilières du Manitoba
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Autorité des marchés financiers
Commission des services financiers et des services aux consommateurs du Nouveau-Brunswick
Surintendant des valeurs mobilières, ministère de la Justice et de la Sécurité publique,
Île-du-Prince-Édouard
Nova Scotia Securities Commission
Securities Commission of Newfoundland and Labrador
Registraire des valeurs mobilières, Territoires du Nord-Ouest
Registraire des valeurs mobilières, Yukon
Surintendant des valeurs mobilières, Nunavut

Objet : Avis de consultation 25-314 des ACVM – Proposition d'approche en matière de surveillance d'un service de médiation visé et d'ajustement du projet d'encadrement visant à lui conférer le pouvoir exécutoire

L'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) est heureux de transmettre ses commentaires aux Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM) concernant l'*Avis de consultation 25-314 des ACVM – Proposition d'approche en matière de surveillance d'un service de médiation visé et d'ajustement du projet d'encadrement visant à lui conférer le pouvoir exécutoire* (le « **document de consultation** »), sollicitant des commentaires publics sur une proposition d'approche en matière de surveillance d'un service indépendant de règlement des différends habilité à prendre des décisions exécutoires (le « **cadre de surveillance** ») et d'ajustement du cadre réglementaire (le « **projet d'encadrement** ») publiée par les ACVM en novembre 2023. Il est prévu que l'OSBI sera le service de médiation visé.

L'OSBI est un organisme sans but lucratif national indépendant qui aide à résoudre les différends entre les consommateurs et les plus de 1 500 sociétés de services financiers partout au Canada dans les deux langues officielles et à en réduire le nombre. Nous offrons ce service depuis plus de 29 ans pour le secteur bancaire et plus de 23 ans pour le secteur des placements. Par conséquent, nous sommes très bien placés pour émettre nos points de vue et proposer nos idées dans le cadre de cette importante consultation.

Comme il est indiqué dans le document de consultation, l'accès à des processus de règlement des différends équitables, efficaces et efficaces est un moyen reconnu à l'échelle internationale comme étant essentiel à la confiance des investisseurs, favorable aux pratiques exemplaires du secteur et complémentaire aux efforts de conformité et d'application de la réglementation.

En tant que défenseurs de longue date d'un secteur des services financiers équitable, efficace et fiable, nous sommes d'accord avec le principe fondamental de la proposition selon lequel la confiance des investisseurs canadiens, leur protection et l'intégrité des marchés financiers du Canada seront renforcées par un service de médiation habilité à rendre des décisions définitives et exécutoires. Le document de consultation de 2023 des ACVM concernant une autorité habilitée à rendre des décisions exécutoires présente des arguments approfondis sur les raisons d'être et les avantages attendus d'une telle autorité.

Nous reconnaissons et apprécions l'engagement des ACVM depuis de nombreuses années à assurer une réparation équitable pour les investisseurs canadiens et leur soutien à l'OSBI en tant que fournisseur de services de règlement des différends pour tous les secteurs de l'industrie canadienne des valeurs mobilières. Le document de consultation indique qu'il est prévu que l'OSBI soit le service de médiation désigné par les autorités de réglementation des valeurs mobilières. Nous en serions honorés. Nous apprécions également l'ouverture du groupe de travail des ACVM dans le cadre des consultations de l'OSBI lors de l'élaboration du projet d'encadrement.

Dans l'ensemble, nous pensons que le projet d'encadrement représente une amélioration bien fondée du système de protection des investisseurs au Canada, qu'il se traduira par un système plus équitable, plus fiable et plus efficace de résolution des différends entre investisseurs et que tous les investisseurs canadiens pourront s'y fier.

Aperçu des commentaires de l'OSBI sur le projet d'encadrement et le cadre de surveillance

Nous sommes favorables à un certain nombre d'éléments clés du projet d'encadrement. En particulier, nous soutenons fermement les caractéristiques suivantes du projet d'encadrement :

1. Le projet d'encadrement préserve l'efficacité et l'efficience des processus actuels d'enquête et de recommandation de l'OSBI, dont l'intégrité et l'équité ont été examinées et approuvées au titre de nombreux examens indépendants.
2. Le projet d'encadrement tient compte de manière appropriée des questions d'accessibilité et d'efficience. Préserver l'indépendance et la souplesse de l'OSBI pour la laisser déterminer l'approche d'enquête appropriée en fonction des circonstances de chaque cas, y compris en ce qui concerne les questions de procédure à l'étape de la décision exécutoire, garantit un bon équilibre qui assure l'équité procédurale sans sacrifier l'accessibilité et l'efficience.
3. L'exigence proposée selon laquelle les révisions de l'étape 2 de plus grande valeur devraient être menées par un décideur externe à l'OSBI constitue une solution raisonnable par rapport à un appel formel devant un tribunal ou un organisme de réglementation. Il est inutile et inapproprié de faire appel à des tribunaux ou à des commissions des valeurs mobilières pour toute recommandation dont le montant est inférieur au plafond financier de l'OSBI. D'autres droits de recours formels auprès des tribunaux ou d'un tribunal administratif saperaient les objectifs clés du système de résolution des différends du médiateur.

Nous faisons également les suggestions de changement suivantes :

4. Le cadre de surveillance proposé devrait être affiné afin de trouver le bon équilibre entre assurer la reddition de comptes de l'OSBI et maintenir son indépendance organisationnelle et décisionnelle. Telles que proposées, les exigences administratives du cadre de surveillance sont trop vastes et seront coûteuses, chronophages et difficiles à respecter du point de vue de l'efficacité. Comme proposé, le cadre de surveillance pourrait porter atteinte ou être perçu comme portant atteinte à l'indépendance ou à la crédibilité l'ombudsman en tant que décideur impartial. Le cadre de surveillance devrait être adapté aux questions de reddition de comptes pertinentes pour les autorités de réglementation.
5. L'acceptation explicite du consommateur devrait être requise pour qu'une recommandation ou une décision définitive soit exécutoire pour la société. Les recommandations ou les décisions exécutoires devraient être fondées sur l'acceptation explicite par le consommateur de la décision en tant que règlement complet et définitif du différend.

En réponse aux questions spécifiques posées dans le document de consultation, nous apportons les commentaires supplémentaires suivants :

6. Le seuil au-dessus duquel l'OSBI devrait nommer un décideur externe ou un panel de décideurs externes de l'OSBI à l'étape 2 devrait être relevé.
7. Fixer un seuil financier concernant l'obligation de nommer un décideur externe de l'OSBI à l'étape 2 ne devrait pas affecter l'accessibilité du projet d'encadrement pour les investisseurs, à condition que les garanties d'accessibilité du processus de l'OSBI soient respectées.
8. Si l'OSBI devait nommer du personnel supérieur non impliqué dans le processus de l'étape 1 à un panel conduisant le processus de l'étape 2 dans les cas qui atteignent ou dépassent le seuil financier proposé, les principaux avantages seraient d'encourager la cohérence, de faciliter la compréhension par le panel des orientations et approches internes de l'OSBI, et de réduire les coûts.
9. Le délai de prescription actuel de six ans de l'OSBI est effectif et approprié.

1. Le projet d'encadrement prévoit le maintien du processus actuel d'enquête et de recommandation de l'OSBI

LE PROJET D'ENCADREMENT PRÉSERVE L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DES PROCESSUS ACTUELS D'ENQUÊTE ET DE RECOMMANDATION DE L'OSBI, DONT L'INTÉGRITÉ ET L'ÉQUITÉ ONT ÉTÉ EXAMINÉES ET APPROUVÉES LORS DE NOMBREUX EXAMENS INDÉPENDANTS.

Le processus de l'OSBI a été examiné et approuvé à plusieurs reprises par des experts indépendants au fil des ans.

Des examens d'experts externes indépendants ont été menés en 2007, 2011, 2016 et 2021.

Tous ont conclu que l'OSBI est un service de médiation professionnel

et efficace doté d'un processus équitable qui respecte ou dépasse les normes des services de médiation financier du monde entier. Ces examens ont également permis d'étudier et de passer attentivement en revue les objections du secteur de l'investissement sans permettre de les justifier. Tous ces examens ont

également donné lieu à des recommandations visant à améliorer progressivement le processus de l'OSBI, qui a réagi de manière transparente en adoptant la plupart des recommandations et en rendant compte publiquement des progrès accomplis dans le cadre de ces améliorations.

Notamment, les examens indépendants de 2011, 2016 et 2021 ont tous recommandé d'accorder à l'OSBI un pouvoir exécutoire, en citant des pratiques exemplaires internationales, la crédibilité de l'organisation, la qualité du service et le problème des faibles règlements.

L'OSBI a également fait l'objet d'une série d'autres examens récents qui ont confirmé la qualité de son processus.

L'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) a mené un examen détaillé de l'OSBI en 2020 qui a donné lieu à la publication de son rapport, *Examen de l'industrie : Le fonctionnement des organismes externes de traitement des plaintes*. Ce rapport a conclu que l'OSBI avait adopté des pratiques exemplaires internationales en matière de service externe de règlement des différends, qu'il était accessible et responsable, et qu'il faisait preuve d'un engagement marqué en faveur de la transparence et d'un engagement fort en faveur d'un règlement efficace des plaintes.

À l'issue d'un processus de consultation publique mené en 2021 et d'un processus de sélection indépendant et approfondi mené en 2023, le ministre des Finances du Canada a désigné l'OSBI comme seul organisme national externe de traitement des plaintes dans le secteur bancaire.

En outre, dans les enquêtes annuelles, une grande majorité des sociétés de services financiers dont une plainte a été traitée par l'OSBI au cours de l'année précédente ont une opinion très favorable de notre processus, une grande majorité étant d'accord avec l'affirmation « L'OSBI a ajouté de la valeur au processus de traitement des plaintes de notre entreprise ».

En conservant la procédure existante de l'OSBI comme première étape, le projet d'encadrement permet de préserver l'intégrité de cette procédure bien fondée tout en ajoutant une étape de révision supplémentaire pour permettre à toute partie s'opposant au processus ou au résultat de la recommandation d'être entendue et de voir ses objectifs examinés par un réviseur impartial avant que la décision définitive exécutoire ne soit rendue.

Une révision en deux étapes aboutissant à un résultat exécutoire est un processus cohérent avec le processus utilisé par les services de médiation financière dans des territoires internationaux comparables, comme le Royaume-Uni et l'Australie.

2. Le projet d'encadrement tient compte de manière appropriée des questions d'accessibilité et d'efficience.

PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE ET LA SOUPLESSE DE L'OSBI POUR LA LAISSER DÉTERMINER L'APPROCHE D'ENQUÊTE APPROPRIÉE EN FONCTION DES CIRCONSTANCES DE CHAQUE CAS, Y COMPRIS EN CE QUI CONCERNE LES QUESTIONS DE PROCÉDURE À L'ÉTAPE DE LA DÉCISION EXÉCUTOIRE, GARANTIT UN BON ÉQUILIBRE QUI ASSURE L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE SANS SACRIFIER L'ACCESSIBILITÉ ET L'EFFICIENCE.

L'un des principaux avantages d'un service de médiation est de garantir que le règlement de différends relatifs à des services financiers soit accessible aux consommateurs et que les différends soient résolus de manière efficace.

Les services de médiation financière traitent une variété exceptionnelle de plaintes et de parties. Sur les centaines de plaintes relatives aux valeurs mobilières examinées et résolues par l'OSBI chaque année,

bon nombre portent sur des réclamations relativement modestes, presque toutes impliquent des plaignants et des sociétés non représentés, et les questions sur lesquelles il convient d'enquêter vont de problèmes de service relativement simples à des cas complexes de retard de transfert ou de placements inappropriés impliquant un grand nombre de plaignants et de sociétés.

Afin de préserver les avantages de l'accessibilité et de l'efficience dans les enquêtes et la résolution d'une aussi grande variété de cas, un service de médiation doit avoir le pouvoir discrétionnaire d'employer des processus relativement proportionnels aux besoins de chaque cas et d'utiliser uniquement les procédures nécessaires pour garantir un résultat équitable.

Il est évident que certains outils procéduraux utilisés généralement dans le cadre de résolutions contradictoires de différends, tels que l'enquête préalable formelle et le contre-interrogatoire, sont mal adaptés à un service de médiation accessible où l'une ou les deux parties ne sont généralement pas représentées par un conseiller juridique. Les considérations politiques générales d'accessibilité et d'efficience qui sous-tendent le cadre décisionnel de médiation exigent que les principes fondamentaux du droit et de l'équité de la procédure soient respectés et maintenus par d'autres mécanismes procéduraux, principalement par un processus d'enquête inquisitoire.

Le processus d'enquête inquisitoire (ou non adversatif) est utilisé par les médiateurs financiers partout dans le monde et fait intervenir un enquêteur expert qui analyse les documents présentés par les parties, procède habituellement à une entrevue initiale avec chaque partie, puis apporte sa propre expertise pour déterminer les informations supplémentaires qu'il estime nécessaires pour évaluer correctement l'issue équitable du différend. L'enquêteur commence la collecte de tous renseignements complémentaires qu'il juge nécessaires en demandant directement aux parties de les fournir ou en menant des recherches indépendantes, telles que la détermination des exigences réglementaires applicables au moment considéré, l'évaluation du profil de risque d'un titre et/ou le calcul des pertes financières.

Dans le cadre de la procédure inquisitoire, la vérification des preuves revient à l'enquêteur et non aux parties. L'enquêteur présente à chaque partie les preuves dont il dispose et qui pourraient renverser la décision contre elles et analysera la réponse des parties ainsi que toute preuve contraire qu'elles présentent. L'enquêteur peut invoquer les moyens de défense d'une partie contre l'autre partie et peut indifféremment contester les preuves fournies par l'une ou l'autre partie.

Ce processus permet de préserver les principes fondamentaux du droit, à savoir que chaque partie doit être informée des principales questions de l'affaire, doit pouvoir participer de manière significative à la procédure, doit pouvoir présenter son point de vue et répondre aux faits présentés par d'autres, et que les arguments et les preuves doivent être examinés par un décideur impartial. Chaque partie a la possibilité de contester les preuves de l'autre partie par l'intermédiaire du décideur indépendant, plutôt que directement, et aucune des parties n'est désavantagée en raison d'un manque de connaissances juridiques ou sectorielles.

Les systèmes inquisitoires sont couramment utilisés partout dans le monde, tant en matière civile qu'en droit commun, particulièrement dans les milieux de « justice de masse » comme les tribunaux administratifs, où ils sont principalement employés parce qu'ils sont cohérents avec le besoin d'accessibilité des tribunaux dans l'intérêt public, et parce que le système ne peut pas se permettre l'inefficience associée aux procès accusatoires.¹

De même, dans le contexte d'un service canadien de médiation indépendant pour les services financiers, les questions d'intérêt public qui ont mené à la création du système d'ombudsman et qui nécessitent sa pérennité nécessitent également un système de collecte de faits équitable et efficient non contradictoire. L'approche de l'encadrement proposé, qui consiste à utiliser le critère de la procédure essentielle pour permettre davantage de procédures accusatoires uniquement lorsque le décideur de l'OSBI détermine que la procédure proposée est essentielle à un résultat équitable dans l'affaire, appuie de manière appropriée les impératifs d'accessibilité et d'efficience du service de médiateur.

3. La disposition proposée selon laquelle les révisions de l'étape 2 de valeur plus élevée devraient être menées par un décideur externe à l'OSBI constitue une solution raisonnable par rapport à un appel formel devant un tribunal ou un organisme de réglementation.

UN DÉCIDEUR EXTERNE TRAVAILLANT POUR L'OSBI EST UN MÉCANISME APPROPRIÉ POUR RÉPONDRE AUX PRÉOCCUPATIONS DES PARTIES PRENANTES. D'AUTRES DROITS DE RECOURS FORMELS AUPRÈS DES TRIBUNAUX OU D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF SAPERAIENT LES OBJECTIFS CLÉS DU SYSTÈME DE RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS DU MÉDIATEUR.

L'amélioration du projet d'encadrement visant à établir que les recommandations de valeur élevée soient examinées par des décideurs externes qui ne sont pas des employés de l'OSBI, mais dont les services sont retenus à temps partiel et qui sont formés par l'OSBI, est une approche raisonnable et appropriée pour garantir un examen équitable des décisions et

l'indépendance des décideurs finaux dans le processus de l'OSBI. Certains répondants à la consultation de 2023 ont réclamé un droit d'appel formel devant un tribunal ou un organisme de réglementation, cela compromettrait les objectifs clés du système de règlement des différends de l'ombudsman.

¹ Voir : *Inquisitorial Adjudication and Mass Justice in American Administrative Law in The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes – Global Perspectives*, Laverne Jacobs et Sasha Baglay (éd.) (Surrey, Angleterre : Ashgate Publishing Company) 2013. p. 93 à 112

Le document de consultation de 2023 soulignait que l'une des principales justifications de la mise en œuvre d'un régime exécutoire pour les services de conciliation en matière d'investissement au Canada était de fournir aux investisseurs individuels et aux entreprises « un système de recours pleinement efficace qui soit définitif, équitable et accessible ». Chacun de ces objectifs principaux serait compromis si un droit formel d'appel des décisions du service de conciliation devant une cour, un tribunal des valeurs mobilières ou un autre organisme était ajouté au processus.

Comme indiqué au point 2 ci-dessus, l'accessibilité du service de médiation, en particulier pour les consommateurs et les sociétés qui ne sont pas représentés par un avocat, est une caractéristique essentielle d'un service de médiation efficace et l'une des principales raisons de l'omniprésence des services de médiation financière dans les systèmes de protection des investisseurs du monde entier. De toute évidence, aucun appel au-delà du service de médiation ne pourrait être utilement accessible à un investisseur ou à une société sans représentation juridique.

Si des décisions contraignantes de l'OSBI faisaient l'objet d'un appel devant un tribunal judiciaire ou administratif, cette voie serait principalement utilisée par les entreprises soumises aux décisions de l'OSBI leur imposant de verser une réparation équitable. L'investisseur lésé serait obligé de défendre le bien-fondé de la décision dans une tribune juridique afin de recevoir un dédommagement pour ses pertes. Le respect de cette obligation obligerait l'investisseur à se faire représenter par un avocat et entraînerait une procédure longue et coûteuse qui irait totalement à l'encontre des objectifs du système de médiation.

La finalité est une caractéristique du système qui donne aux consommateurs et aux sociétés la confiance nécessaire pour soumettre leurs litiges au service de médiation et investir leur temps et leurs efforts dans le processus de résolution des litiges, en sachant que le résultat sera une résolution équitable de leur différend, menée à bien de manière efficace, qui leur permettra de mettre le différend derrière eux. Rendre l'appel possible au-delà de la révision finale de l'OSBI ouvrirait la porte à de longues procédures, à des requêtes et à d'autres appels qui réduiraient considérablement la promesse de finalité de la procédure de résolution des différends par l'ombudsman.

Les investisseurs lésés ont déjà la possibilité de porter plainte contre les sociétés de services financiers devant les tribunaux, et les plaignants et les sociétés peuvent décider conjointement de travailler avec un arbitre ou un médiateur pour résoudre leur différend s'ils souhaitent le faire d'une manière plus formelle sur le plan juridique. L'avantage d'un service de médiation est qu'il évite les formalités, le temps et les frais liés à ces solutions. Si toutes les décisions importantes de l'OSBI, ou la plupart d'entre elles, devaient faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, cet avantage serait considérablement réduit, voire réduit à néant dans de nombreux cas.

Des mécanismes d'appel sont généralement en place afin de garantir l'équité d'une procédure de règlement des différends. Le principe fondamental de tels mécanismes est qu'un décideur indépendant de haut niveau soit en mesure d'entendre de manière impartiale les préoccupations de l'appelant et de juger de l'équité de la procédure ou du résultat du décideur initial. Le juge d'appel rend une décision qui confirme ou renverse la décision initiale, en veillant à ce que la partie qui a soulevé l'objection bénéficie d'une protection supplémentaire contre une décision initiale inéquitable.

Cette garantie d'équité est l'objectif de la révision de deuxième étape décrite dans le projet d'encadrement. Elle est assurée de manière adéquate par le mécanisme de décideur externe à l'OSBI. Lorsqu'ils évaluent la pertinence d'un mécanisme d'appel, les organismes de réglementation doivent tenir compte des étapes de l'examen d'une plainte dans le projet d'encadrement :

1. L'investisseur qui pense avoir subi un préjudice en raison d'une erreur ou d'une faute d'une société ou d'un représentant aura porté plainte auprès de son fournisseur de services principal ou de son représentant concernant l'objet de la plainte et aura reçu une réponse.
2. Insatisfait de la réponse de son principal fournisseur de services, l'investisseur aura transmis sa plainte, généralement par écrit, au responsable des plaintes de la société, participé à l'enquête interne menée par la société sur la question et reçu une réponse substantielle de la part de celle-ci.
3. Insatisfait de la réponse de la société, l'investisseur aura transmis sa plainte à l'OSBI par écrit, fourni des preuves et participé à notre processus d'enquête.
4. L'enquêteur de l'OSBI, après avoir déterminé que l'investisseur a droit à un dédommagement pour l'erreur ou la faute qui lui a causé un préjudice, aura travaillé avec l'investisseur et la société pour faciliter un règlement.
5. En cas d'échec du processus de règlement facilité, le consommateur aura reçu une recommandation lui indiquant qu'il a droit à un dédommagement pour l'erreur ou la faute qui lui a causé un préjudice.
6. L'entreprise aura contesté la recommandation d'indemnisation et aura porté l'affaire à un niveau supérieur. Le décideur de l'OSBI (interne ou externe, selon le montant de la recommandation) aura procédé à sa révision, pris en compte les objections de la société et probablement fait participer la société et l'investisseur à un examen plus approfondi et à la détermination d'un résultat équitable de l'affaire avant de rendre une décision finale exécutoire pour un montant d'indemnisation jugé équitable dans toutes les circonstances de l'affaire, de moins de 350 000 \$.

Les sociétés auront la possibilité de contester de nouveau l'équité de cette décision au moyen du processus de révision judiciaire. L'octroi de droits d'appel supplémentaires serait contre-productif et n'améliorerait pas substantiellement l'équité ou l'efficacité du processus de règlement des différends. Au contraire, des droits d'appel supplémentaires risqueraient d'inciter les investisseurs à abandonner le processus ou à l'éviter dans un premier temps.

La question de l'appel au-delà d'un cadre décisionnel potentiellement exécutoire de l'OSBI a été examinée dans le cadre de l'examen indépendant de 2021 du mandat de l'OSBI en matière de valeurs mobilières. Dans le contexte de la recommandation visant à donner à l'OSBI le pouvoir de prendre des décisions exécutoires, les examinateurs ont déclaré : « Nous pensons qu'un système doté d'un plein droit d'appel sur le fond irait effectivement à l'encontre de l'objectif de l'OSBI, saperait son autorité, ajouterait de la complexité et augmenterait considérablement le temps de cycle au détriment du plaignant moyen ».

La promesse et la réalité de l'équité constituent une caractéristique essentielle de tous les services de médiation et sont prises en compte dans toutes les facettes du processus de l'OSBI. Lorsqu'ils examinent le degré de réaffirmation procédurale de cette équité qui est approprié pour le Cadre proposé, les organismes de réglementation devraient considérer la façon dont les décisions finales exécutoires de l'OSBI seront situées dans le contexte global du règlement des différends entre investisseurs et reconnaître que la poursuite du processus et les droits d'appel ne sont ni nécessaires ni appropriés dans ce contexte.

4. Le cadre de surveillance proposé devrait être amélioré afin d'accroître sa proportionnalité et le respect de l'indépendance de l'OSBI

LE CADRE DE SURVEILLANCE DEVRAIT ÊTRE AFFINÉ AFIN DE TROUVER LE BON ÉQUILIBRE ENTRE ASSURER LA REDDITION DE COMPTES DE L'OSBI ET MAINTENIR SON INDÉPENDANCE ORGANISATIONNELLE ET DÉCISIONNELLE. TELLES QUE PROPOSÉES, LES EXIGENCES ADMINISTRATIVES DU CADRE DE SURVEILLANCE SONT TROP VASTES ET SERONT INUTILEMENT COÛTEUSES ET INEFFICIENTES.

L'OSBI s'engage pleinement envers la reddition de comptes et la transparence. L'un des objectifs principaux définis dans notre plan stratégique est de favoriser la confiance du public, de l'industrie et des autorités de réglementation en démontrant notre sens des responsabilités dans nos pratiques organisationnelles et dans toutes les tâches que nous accomplissons. C'est la raison pour laquelle nous établissons des rapports d'activités

transparents, nous envoyons des rapports réguliers complets à l'attention des autorités de réglementations et nous rédigeons des réponses ouvertes aux rétroactions et aux recommandations suite aux examens externes réguliers. Nous reconnaissons que la responsabilité supplémentaire que confère le pouvoir de décision contraignante nécessitera une surveillance et une responsabilité accrues envers les organismes de réglementation et le grand public, qui sont, à juste titre, préoccupés par l'exercice de ce pouvoir. Cependant, tel qu'il est proposé, le cadre de surveillance va au-delà de ce qui est nécessaire pour une surveillance efficace et créera des inefficiences coûteuses ainsi qu'une violation réelle ou perçue de l'indépendance de l'OSBI.

Charge administrative et coût excessifs

Le cadre de surveillance est presque identique au régime de surveillance de l'OCRI, malgré des différences significatives de taille et de mandat, et l'impact sur le marché de l'OSBI par rapport à l'OCRI. L'OCRI est un organisme beaucoup plus grand, doté d'un mandat beaucoup plus diversifié, exerçant une incidence et présentant un risque plus importants pour le marché. Le risque de dommages pour les marchés financiers que causerait une défaillance de supervision de l'OCRI est nettement supérieur aux conséquences que pourrait causer un déficit de supervision de l'OSBI.

Respecter le cadre de surveillance proposé coûterait cher à l'OSBI, et les ressources nécessaires à la conformité seraient disproportionnées par rapport aux objectifs politiques du régime de surveillance. Ces coûts seraient nécessairement répercutés sur les sociétés enregistrées auprès de l'OSBI.

Nous suggérons les changements suivants, qui réduiraient substantiellement le fardeau du cadre de surveillance, tout en permettant d'atteindre ses objectifs importants :

1. *Limiter les activités d'application et de surveillance au mandat de l'OSBI lié aux valeurs mobilières* : L'une des principales forces de l'OSBI en tant que fournisseur de services de médiation au secteur des services financiers canadiens est sa capacité à fournir ses services à divers secteurs et territoires, en faisant appel aux organismes de réglementation et aux gouvernements provinciaux et fédéraux lorsque ces services portent sur les secteurs des banques, des valeurs mobilières et des coopératives de crédit provinciales. Combiner ces services est bénéfique pour de nombreuses raisons; la diminution de la confusion des consommateurs et l'alignement sur les représentations du secteur, la réduction des écarts entre les services de médiation, l'amélioration de la valeur informative des données agrégées et des gains d'efficacité significatifs en termes d'échelle et de portée. Tous les organismes de réglementation et les gouvernements avec lesquels l'OSBI travaille dans le cadre de la prestation de ces services ont intérêt à ce que nous soyons responsables et indépendants. Concrètement, les cadres de surveillance mis en œuvre par les différents organismes de réglementation et gouvernements devant lesquels nous sommes responsables ne peuvent pas, à cause de leur structure, interférer les uns avec les autres.

Actuellement, les affaires liées aux placements constituent environ 10 % des dossiers de l'OSBI et consomment environ 30 % de ses ressources. Tel que proposé, le cadre de surveillance prévoit la surveillance de questions qui dépassent largement notre mandat en matière de valeurs mobilières, ce qui n'est ni pratique ni utile pour atteindre les objectifs de surveillance souhaités.

2. *Réduire et simplifier les exigences en matière de rapports et d'approbation* : Tel qu'il est proposé, le volume de rapports et de consultations publiques envisagés dans le cadre de surveillance est exceptionnellement élevé. Ces exigences imposeront un fardeau administratif à l'OSBI et aux ACVM qui sera long et coûteux, entraînera des retards dans la mise en œuvre des changements et n'est pas nécessaire pour atteindre les résultats de surveillance souhaités. Ce fardeau peut être considérablement réduit en réduisant la quantité de rapports réguliers et les éléments nécessitant une préapprobation et une non-objection et en limitant les éléments restants en fonction de seuils de matérialité. Le risque que la production de rapports soit insuffisante ne devrait pas être une préoccupation, car le régime de surveillance donne aux ACVM le pouvoir de mener des examens ciblés ou d'exiger la production de rapports et d'informations auprès de l'OSBI pour toute question qui pourrait nécessiter un contrôle réglementaire plus approfondi à l'avenir.

Actuellement, l'OSBI fournit des services à l'industrie du placement en vertu d'un protocole d'entente avec les autorités canadiennes de réglementation en valeurs mobilières, qui supervisent les activités de l'OSBI par l'intermédiaire d'un comité connu sous le nom de Comité mixte des organismes de réglementation. Le protocole d'entente prévoit un cadre de surveillance qui comprend des normes de gouvernance, d'indépendance, d'équité, de rapidité, de fixation des frais et des coûts, de ressources appropriées, d'accessibilité, de systèmes et de contrôles, de méthodologies de base, de communication des renseignements et de transparence. Il établit également le cadre des réunions et des consultations, des rapports sur les problèmes systémiques et des évaluations indépendantes par lesquels le Comité mixte des organismes de réglementation exerce sa surveillance sur les activités de l'OSBI. Dans l'ensemble, ce cadre s'est avéré solide et efficace.

Le processus de l'OSBI a été examiné et approuvé à plusieurs reprises par les territoires de compétences des ACVM et d'autres instances au fil des ans. Durant cette période, qui a donné lieu à des rapports très détaillés, le Comité mixte des organismes de réglementation n'a jamais fait part d'un quelconque mécontentement ou d'une quelconque préoccupation à l'égard des processus ou de la responsabilité de l'OSBI. Les examens indépendants des mandats bancaires et boursiers ont toujours montré que les processus de l'OSBI étaient équitables, cohérents et professionnels, et ont étudié les objections du secteur à l'égard des processus de l'OSBI sans leur trouver de justification. Après un examen minutieux et indépendant, le gouvernement du Canada a désigné l'OSBI comme seul organisme national de traitement des plaintes sur les services bancaires au Canada. Cette validation indépendante importante devrait donner aux ACVM confiance dans la compétence, le professionnalisme et la responsabilité de l'OSBI en matière de traitement des plaintes et atténuer le besoin d'une surveillance de fond supplémentaire.

Dans l'ajustement éventuel du cadre de surveillance, les ACVM devraient tenir compte du succès du cadre de surveillance actuel de l'OSBI, qui atteint ses objectifs de surveillance réglementaire, ainsi que des risques potentiels qu'elles cherchent à atténuer au moyen de ce cadre de surveillance. Elles devraient surtout chercher à limiter les critères du cadre de surveillance à ces risques.

Atteinte à l'indépendance

L'indépendance est un principe fondateur de la médiation en matière de services financiers. La gouvernance et la structure opérationnelle de tout service de médiation d'intérêt public doivent être totalement indépendantes et transparentes. Ainsi, toutes les parties prenantes savent que l'organisation est en mesure d'agir de manière impartiale et d'adopter systématiquement des processus qui reflètent ses principes directeurs.

L'International Network of Financial Services Ombudsman Schemes (réseau international des systèmes de médiation en matière de services financiers) et les principes de haut niveau sur la protection financière des consommateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) soulignent l'importance de l'indépendance en tant qu'élément fondamental de tout système de médiation dans les services financiers.

Comme indiqué ci-dessus, l'obligation de rendre compte est également importante pour toute entité de service public, en particulier celles qui exercent un pouvoir exécutif. Reddition de comptes et indépendance ne sont pas incompatibles et ne vont pas nécessairement dans des directions différentes. Tout cadre de surveillance mis en œuvre doit respecter ces deux principes.

Le document de consultation expose les principales dispositions du cadre de surveillance, notamment : approbation préalable par les ACVM d'une gamme de procédures, de documents et d'ajustements, dont divers aspects liés à la gouvernance, politiques organisationnelles et lignes directrices procédurales, critères d'admissibilité, méthode de calcul des pertes et barème des frais. Comme décrit ci-dessus, le cadre de surveillance exige également l'établissement de nombreux rapports sur un large éventail de questions, y compris de nombreuses questions de gestion interne et d'administration. Le degré de surveillance envisagé pourrait porter gravement atteinte à l'indépendance de l'OSBI.

L'incidence du cadre de surveillance sur l'indépendance de l'OSBI sera réduite par :

- La diminution du volume de rapports et d'approbations que nous avons proposée ci-dessus
- Le rétrécissement significatif de la portée de la définition de « Règle »
- L'élimination ou le rétrécissement de la portée des différentes dispositions du cadre de surveillance relatives à l'administration interne, telles que l'évaluation du rendement, l'approvisionnement en services de technologies de l'information, la conformité aux lois relatives au respect de la vie privée, la production de rapports financiers, la gestion des risques, l'audit interne, les matrices de compétences, etc.
- Élimination ou diminution de la portée des dispositions portant sur la supervision par les ACVM des questions ayant une incidence directe sur les résultats, comme le matériel de formation et la méthode de calcul des pertes
- Élimination ou restriction de la portée des dispositions concernant la supervision par les ACVM des questions liées aux procédures, formulaires et coûts d'adhésion

Comme mentionné ci-dessus, l'OSBI prise les valeurs de transparence et de responsabilité; cependant, le cadre de surveillance doit être proportionnel au rôle de l'organisation sur le marché et aux objectifs nécessaires du programme de surveillance. Par exemple, les questions d'approbation et de reddition de compte dont nous suggérons la suppression ou la diminution de portée ci-dessus pourraient être abordées dans le cadre par des obligations de se conformer aux exigences fondées sur des principes établis, tels que maintenir des programmes de sécurité des technologies d'information robustes, assurer un financement suffisant et exercer une gestion financière prudente, signaler immédiatement tout incident de difficulté financière, s'assurer que le conseil est représentatif des groupes de parties prenantes de l'organisation, etc. L'OSBI pourrait être appelé à démontrer la conformité à ces principes chaque année ou dans le cadre du processus d'examen externe indépendant.

5. **L'acceptation explicite du consommateur devrait être requise pour qu'une recommandation ou une décision définitive soit exécutoire pour la société.**

LES RECOMMANDATIONS OU LES DÉCISIONS EXÉCUTOIRES DEVRAIENT ÊTRE FONDÉES SUR L'ACCEPTATION EXPLICITE PAR LE CONSOMMATEUR DE LA DÉCISION EN TANT QUE RÈGLEMENT COMPLET ET DÉFINITIF DU DIFFÉREND.

L'approche proposée dans le projet d'encadrement pour déterminer le moment où une recommandation ou une décision définitive devient contraignante pour la société repose sur un délai, sur l'acceptation par le consommateur ou sur l'absence d'un comportement spécifique de la part du plaignant (non-opposition ou engagement de procédures judiciaires dans des délais déterminés).

Tel qu'indiqué dans notre réponse à la consultation de 2023, nous pensons que le cadre général serait plus simple et plus rationnel sur le plan administratif si le déclenchement des décisions exécutoires était basé sur l'exigence d'une acceptation explicite de la recommandation ou de la décision par le consommateur.

Ainsi, la société ne serait tenue de payer le montant de la recommandation ou de la décision que si le consommateur l'acceptait en règlement total et définitif du différend. Avec une telle exigence en place :

- Les recommandations formulées à l'issue de l'étape du 1 du processus d'enquête deviendraient contraignantes pour la société si a) aucune des parties n'a demandé de réexamen dans le délai imparti, et si b) le consommateur a accepté la recommandation. Si le plaignant n'a pas explicitement accepté la recommandation et n'a pas demandé de réexamen, il est libre de suivre d'autres voies de recours.
- Les décisions définitives prises à l'issue d'une révision (étape 2) deviendraient exécutoires pour la société dès lors qu'elles seraient acceptées par le plaignant. Si le plaignant avait demandé la révision, son acceptation du résultat aurait été convenue dès le départ, et les deux parties seraient liées par le résultat. Si le plaignant n'a pas demandé la révision et n'a pas explicitement accepté la recommandation, il est libre de suivre d'autres voies de recours, et la société n'est alors pas liée.

Le fait que les consommateurs soient tenus d'accepter explicitement une recommandation ou une décision avant qu'elle ne devienne exécutoire pour la société est un principe raisonnable; ce système offrirait d'ailleurs plusieurs avantages :

- Exiger l'acceptation active d'une recommandation ou d'une décision garantit que le plaignant reste engagé dans le processus et dans le résultat.
- Une acceptation explicite indiquerait clairement que le montant indiqué dans la recommandation ou la décision est acceptable pour le plaignant en tant que règlement définitif de la plainte, excluant la possibilité d'une action ultérieure.
- Le formulaire d'acceptation pourrait inclure un formulaire standard de décharge de responsabilité, limité à l'objet de la plainte. Cela aurait pour avantage secondaire de réduire le risque que les consommateurs soient invités par les sociétés à signer des décharges trop vagues et de garantir l'utilisation d'une décharge standard équilibrée dans tous les cas, ce qui serait bénéfique pour les deux parties.
- Le délai entre une recommandation ou une décision et l'obligation de payer serait moins long.
- Le processus serait simplifié et plus facile à comprendre pour toutes les parties.

6. Le seuil au-dessus duquel l'OSBI devrait nommer un décideur externe ou un panel de décideurs externes de l'OSBI à l'étape 2 devrait être relevé.

LE SEUIL AU-DESSUS DUQUEL L'OSBI DEVRAIT NOMMER UN DÉCIDEUR EXTERNE OU UN PANEL DE DÉCIDEURS EXTERNES À L'ÉTAPE 2 DEVRAIT ÊTRE RELEVÉ À 175 000 \$, SOIT LA MOITIÉ DU MONTANT MAXIMAL RECOMMANDÉ PAR L'OSBI

Le projet d'encadrement prévoit que la nécessité de nommer un décideur externe pour effectuer une révision, à l'étape 2, d'une recommandation de l'OSBI serait déclenchée dès lors qu'une société ou un consommateur s'opposerait à une recommandation d'indemnisation de 75 000 \$ ou plus. Bien que la grande majorité des recommandations de l'OSBI soient en dessous de ce seuil, nous recommandons de le relever à 175 000 \$, soit

la moitié du montant maximal recommandé par l'OSBI (actuellement 350 000 \$). Nous formulons cette recommandation pour des raisons d'efficacité administrative et de proportionnalité des dépenses. Les considérations en matière d'accessibilité sont abordées à la section 7 ci-dessous.

Les détails du cadre administratif interne concernant le soutien du système de décideurs externes restent à préciser, mais il est probable que ce système nécessitera un soutien administratif et de secrétariat ainsi qu'une formation continue des décideurs. De plus, des coûts considérables seront probablement associés aux décideurs eux-mêmes, qui seront sans aucun doute des professionnels hautement qualifiés. Contrairement aux décideurs internes supérieurs de l'OSBI, dont le temps et le salaire peuvent être répartis entre de nombreux dossiers et affaires, les décideurs externes se concentreront sur un sous-ensemble spécifique d'affaires. La planification et l'administration du processus de décideurs externes risquent également d'être plus longues que les processus internes. Dans l'ensemble, le coût lié au temps de travail des décideurs externes de l'OSBI et au soutien administratif et de secrétariat nécessaire pour les appuyer risque, à notre avis, d'être disproportionné par rapport au montant des recommandations de 75 000 \$.

7. Un seuil financier fixant l'obligation de nommer un décideur externe de l'OSBI à l'étape 2 ne devrait pas entraver l'accessibilité pour les investisseurs.

FIXER UN SEUIL FINANCIER CONCERNANT L'OBLIGATION DE NOMMER UN DÉCIDEUR EXTERNE DE L'OSBI À L'ÉTAPE 2 NE DEVRAIT PAS AFFECTER L'ACCESSIBILITÉ DU PROJET D'ENCADREMENT POUR LES INVESTISSEURS, À CONDITION QUE LES GARANTIES D'ACCESSIBILITÉ DU PROCESSUS DE L'OSBI SOIENT RESPECTÉES.

Avec les garanties appropriées en place, l'obligation de nommer un décideur externe à l'OSBI à l'étape 2 du processus dans les cas dépassant le cadre financier stipulé ne devrait pas affecter l'accessibilité pour les consommateurs. Comme discuté à la section 2 ci-dessus, l'accessibilité est un élément crucial de tout système de résolution des différends par un médiateur qui doit être garanti.

Des consommateurs et des sociétés non représentés au niveau de l'étape 2 pourraient être moins capables qu'une partie représentée

par un avocat de profiter pleinement de la révision de l'étape 2 ou de répondre aux objections soulevées par l'autre partie. L'application en bonne et due forme du critère de la procédure essentielle décrit dans le document de consultation et la formation appropriée des décideurs externes seront fondamentales pour garantir que le processus de révision de l'étape 2 demeure équitable et accessible pour toutes les parties.

8. L'inclusion de cadres supérieurs dans les panels de décideurs à l'étape 2 favoriserait la cohérence, faciliterait la compréhension des directives et approches internes de l'OSBI et réduirait les coûts.

SI L'OSBI DEVAIT NOMMER DU PERSONNEL SUPÉRIEUR NON IMPLIQUÉ DANS LE PROCESSUS DE L'ÉTAPE 1 À UN PANEL CONDUISANT LE PROCESSUS DE L'ÉTAPE 2 DANS LES CAS QUI ATTEIGNENT OU DÉPASSENT LE SEUIL FINANCIER PROPOSÉ, LES PRINCIPAUX AVANTAGES SERAIENT D'ENCOURAGER LA COHÉRENCE, DE FACILITER LA COMPRÉHENSION PAR LE PANEL DES ORIENTATIONS ET APPROCHES INTERNES DE L'OSBI, ET DE RÉDUIRE LES COÛTS.

Le processus actuel de l'OSBI ne prévoit pas la nomination de panels de décideurs. Toutes les enquêtes et révisions sont menées par un enquêteur individuel ou un agent de révision qui travaille dans une équipe placée sous la supervision d'un gestionnaire d'enquête.

Bien que le projet d'encadrement envisage la nomination de plusieurs panels de décideurs, de telles configurations seraient probablement rares pour des raisons administratives et financières, et ne seraient probablement considérées comme appropriées que dans des cas très complexes s'approchant des limites financières de l'OSBI et pour des raisons impérieuses, telles que la garantie

d'une expertise appropriée du sujet ou linguistique. Dans de tels cas, il serait avantageux de nommer un panel mixte de décideurs externes et internes de l'OSBI qui n'auraient pas participé au processus de l'étape 1. Les principaux avantages seraient d'ajouter de l'expertise, d'encourager la cohérence, de faciliter la compréhension par le panel des directives et des approches internes de l'OSBI et de limiter les coûts d'un panel de plusieurs personnes.

9. Le délai de prescription actuel de six ans de l'OSBI est effectif et approprié.

LE DÉLAI DE PRESCRIPTION ACTUEL DE SIX ANS DE L'OSBI EST EFFECTIF, APPROPRIÉ ET DOIT ÊTRE CONSERVÉ.

Comme indiqué dans le document de consultation, l'OSBI n'enquêtera que sur les plaintes formulées auprès de la société dans les six ans suivant le moment où le consommateur avait ou aurait dû avoir connaissance de l'existence de son droit de formuler une

plainte. Nous avons parfois envisagé de raccourcir notre délai de prescription mais nous y sommes refusés. Nous avons longuement réfléchi aux raisons de ce délai de prescription de six ans et aux conséquences que pourrait entraîner le fait de le ramener à deux ans. Nous avons conclu qu'un délai de prescription de six ans est approprié pour les raisons suivantes :

- Les sociétés de services financiers ont l'obligation réglementaire de répondre aux plaintes des consommateurs de manière juste et appropriée, sans limitation de durée. Or, dans la plupart des règlements liés aux valeurs mobilières, les délais de prescription dépassent deux ans.
- La plupart des délais de prescription sont de deux ans dans les réglementations provinciales, mais pas partout. Certaines provinces ou certains territoires (par exemple, le Québec, le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest) ont des délais de prescription légaux plus longs.

Puisque l'OSBI offre des services à l'échelle du Canada, un délai de prescription plus restrictif que ceux qui sont en vigueur dans certaines provinces ou certains territoires pourrait sembler incongru.

- Les sociétés de services financiers ont parfois soulevé la question du délai de prescription de l'OSBI, mais l'expérience montre qu'il n'a généralement pas constitué un obstacle significatif à la résolution des plaintes. Ni les organismes de réglementation, ni les organismes de défense des consommateurs, ni nos évaluateurs externes indépendants ne recommandent la réduction de notre délai de prescription.
- La question du délai de prescription doit être envisagée dans le plus large cadre de la garantie d'accès à la justice et de l'objectif principal du processus de règlement des différends. À notre avis, il serait incompatible avec cet objectif que des consommateurs ayant des réclamations par ailleurs légitimes ne puissent faire examiner leurs plaintes et se voient refuser une compensation équitable en raison d'une réduction de notre délai de prescription.
- Le délai de prescription de six ans correspond aux approches conventionnelles visant à s'assurer que les plaintes sont formulées dans un délai raisonnable et que les défendeurs ne sont pas injustement lésés par des retards. De nombreux autres systèmes internationaux de médiation financière ont un délai de prescription supérieur à deux ans.

Merci de nous avoir donné l'occasion de participer à cette importante consultation. Nous nous ferons un plaisir de fournir des renseignements supplémentaires aux territoires membres des ACVM à tout moment.

Cordialement,

Sarah P. Bradley
Ombudsman et chef de la direction