



6 mars 2023

Envoyé par courriel à : GCOcomments@iiroc.ca

Bureau de l'avocat général

Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières
121, rue King Ouest, bureau 2000
Toronto (Ontario) M5H 3T9

Objet : Commentaires sur l'examen du programme d'arbitrage de l'OCRCVM

L'ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) est heureux de fournir ses commentaires au nouvel organisme d'autoréglementation pour son examen du programme d'arbitrage de l'OCRCVM en réponse à la récente publication de l'OCRCVM 22-0187, *Examen du programme d'arbitrage de l'OCRCVM* (le « document de consultation ») qui sollicite les commentaires du public sur les recommandations d'un groupe de travail établi par l'OCRCVM pour examiner le programme d'arbitrage (le « groupe de travail »).

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 offrons ce service depuis plus de 25 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 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'OCRCVM et de l'ACFM depuis de nombreuses années à assurer une réparation équitable aux investisseurs lorsque des erreurs ou des abus répréhensibles des membres ont causé un préjudice aux investisseurs, et leur soutien spécifique à l'OSBI en tant que fournisseur de services de règlement des différends pour les investisseurs canadiens.

Nous soutenons l'objectif déclaré du nouvel organisme d'autoréglementation pour le programme d'arbitrage de fournir une option de règlement des différends pour les réclamations complexes et importantes comme solution de rechange aux litiges qui ne conduisent pas à des plaintes chez l'OSBI et où l'OSBI est l'organisme le plus approprié. Le document de consultation indique que le nouvel organisme d'autoréglementation envisage de réserver le programme d'arbitrage uniquement pour les

réclamations sortant de la limite de l'OSBI, et nous appuyons cette proposition, pour les raisons décrites ci-dessous.

Un règlement des litiges accessible et efficace, un élément essentiel de la protection des consommateurs dans le domaine financier

Le règlement efficace des différends des investisseurs est reconnu comme un élément essentiel de la protection des consommateurs dans le domaine financier et de l'intérêt réglementaire dans le monde entier. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a analysé l'importance d'un règlement efficace des différends pour les systèmes financiers et lui a accordé une attention considérable ces dernières années grâce aux travaux de son Comité des marchés financiers et de son Groupe de travail sur la Protection des consommateurs dans le domaine financier. Cet effort mondial a abouti à l'élaboration des Principes de haut niveau de l'OCDE sur la protection des consommateurs dans le secteur financier en 2011¹ ainsi qu'à un corpus substantiel de rapports techniques et analytiques dans les années qui ont suivi. Les Principes de haut niveau de l'OCDE/du G20, qui ont été approuvés par tous les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G20, reconnaissent dix principes clés, dont l'un est le traitement des plaintes et la réparation. Les éléments clés de ce principe incluent que les consommateurs de services financiers doivent avoir accès à des mécanismes de traitement des plaintes et de recours qui soient « accessibles, abordables, indépendants, équitables, responsables, opportuns et efficaces ».

La Banque mondiale a publié une note technique destinée à fournir des conseils méthodologiques aux organismes de réglementation et aux prestataires de services financiers lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de cadres internes de règlement des différends afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux bonnes pratiques internationales.² Cette note technique attire l'attention des lecteurs sur l'importance systémique d'un règlement efficace des litiges, en observant que :

Au cœur d'un cadre efficace de protection des consommateurs dans le secteur financier se trouve un mécanisme de recours accessible et efficace qui permet aux consommateurs de connaître et de faire valoir leurs droits pour que leurs réclamations soient traitées et résolues de manière transparente et juste, et dans un délai raisonnable. Les mécanismes de traitement des réclamations sont particulièrement importants pour les consommateurs dans le secteur financier qui ont un faible revenu et qui sont vulnérables, pour lesquels des procédures de recours rapides et efficaces peuvent avoir un effet décisif sur leur confiance envers leur prestataire de services financiers (PSF) et envers le secteur financier en général. Une confiance accrue contribue à l'adoption et à l'utilisation soutenue des services

¹<https://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>

² Traitement des plaintes au sein des prestataires de services financiers – Principes, pratiques et approches réglementaires (juin 2019)

financiers par les consommateurs et, par conséquent, consolide leurs moyens de subsistance économiques.

Le Conseil d'administration de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) a récemment publié un rapport sur le traitement des plaintes et les recours pour les investisseurs de détail³ dans lequel il a observé que « lorsqu'un investisseur ou un consommateur dans le secteur financier est lésé par une erreur ou des pratiques illégales, les mécanismes efficaces pour résoudre le problème sont importants non seulement pour l'individu lésé, mais aussi pour produire des externalités positives telles que l'amélioration de la discipline de marché et la promotion de la confiance des investisseurs dans les marchés financiers. »

Aperçu des commentaires

Nous soutenons le programme d'arbitrage en tant que solution de rechange valable aux litiges pour les réclamations relativement importantes et complexes des investisseurs, cependant, nous notons que plusieurs des recommandations du groupe de travail visent à encourager l'utilisation du programme pour les plaignants non représentés de moindre valeur. Ces recommandations comprennent :

- Recommandation 1 (2) accroître la sensibilisation du public par le biais des médias sociaux
- Recommandation 2 offrir des orientations écrites aux parties non représentées par un avocat
- Recommandation 7 permettre l'autoreprésentation ou la représentation non légale
- Recommandation 8 renforcer les partenariats pour faciliter la représentation des justiciables non représentés de manière bénévole
- Recommandation 9 fournir des procédures simplifiées pour les cas moins complexes avec une procédure et des frais à plusieurs niveaux pour les cas de moins de 50 000 \$ et entre 50 000 \$ et 250 000 \$
- Recommandation 11 exiger la médiation obligatoire pour les réclamations moins complexes
- Recommandation 14 fournir un financement aux plaignants pour les cas admissibles

Prises ensemble, ces recommandations visent un élargissement significatif du programme d'arbitrage par rapport à sa concentration actuelle sur les plaignants représentés dont les réclamations approchent la limite actuelle de 500 000 \$ et qui préfèrent les processus d'arbitrage aux procès civils.

À notre avis, un élargissement du programme d'arbitrage aux réclamations de moindre valeur et aux plaignants non représentés serait contraire aux objectifs déclarés du programme par le nouvel organisme d'autoréglementation et diminuerait l'efficacité globale du cadre de règlement des différends chez les investisseurs au Canada parce que :

- L'arbitrage est moins adéquat que les services de médiation de l'ombudsman pour les plaignants de moindre valeur et non représentés

³ Système de traitement des plaintes et de recours pour les investisseurs de détail – Rapport final (janvier 2021)

- L'élargissement du programme d'arbitrage aux plaignants de moindre valeur et non représentés augmenterait la complexité du système actuel de règlement des différends du Canada et créerait plus de confusion chez les investisseurs.
- Encourager l'utilisation de plusieurs organismes de règlement des différends pour les plaintes de moindre valeur augmenterait le coût global du système pour les investisseurs en réduisant l'efficacité d'échelle et de portée
- Un système avec de multiples organismes de règlement des différends réduirait la capacité de l'OSBI à avoir un effet positif sur le système par la publication de données agrégées, l'analyse des tendances, la détermination des problèmes systémiques et les meilleures pratiques.

Nous soutenons donc la proposition du nouvel organisme d'autoréglementation de rendre le programme d'arbitrage accessible uniquement pour les réclamations qui dépassent la limite de l'OSBI et nous n'appuyons pas les recommandations du groupe de travail décrites ci-dessus. Cette position est basée sur notre point de vue unique sur ces questions et notre expérience dans la résolution de plusieurs milliers de litiges en matière d'investissement au cours des 20 dernières années, ce qui nous a donné une compréhension approfondie du comportement des investisseurs et des entreprises dans le domaine du règlement des différends.

Nous soutenons également l'augmentation proposée du plafond de dédommagement, car cela améliorera l'utilité du programme pour un plus grand nombre d'investisseurs et d'entreprises ayant des différends non résolus pouvant être réglés par l'arbitrage.

Nous ne sommes pas favorables à la réduction proposée du délai accordé aux courtiers pour fournir aux plaignants une réponse motivée et suggérons que si le nouvel organisme d'autoréglementation choisit d'appliquer une réduction, il envisage une approche flexible de la limitation du temps.

LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS PAR
L'OMBUDSMAN OFFRE DES AVANTAGES
IMPORTANTES PAR RAPPORT À L'ARBITRAGE POUR LA
PLUS PART DES DIFFÉRENDS DANS LE DOMAINE DES
VALEURS MOBILIÈRES

**Les services de l'ombudsman
sont plus adéquats que
l'arbitrage pour les plaignants
de moindre valeur et non
représentés**

L'arbitrage offre des avantages évidents en matière de rapidité, de coût et de complexité par rapport

aux poursuites judiciaires pour de nombreux litiges dans le domaine des valeurs mobilières. De même, cependant, le règlement des différends par l'ombudsman offre des avantages importants par rapport à l'arbitrage pour les litiges des valeurs mobilières les plus courants, ceux qui impliquent des réclamations pécuniaires relativement modestes et où l'une ou les deux parties ne sont pas représentées par un avocat.

En plus d'être plus rapides, moins coûteux et moins complexes sur le plan procédural que l'arbitrage, les services de l'ombudsman ont une nature inquisitoire du règlement des différends et offre aux investisseurs et aux firmes l'assurance d'un résultat équitable, sans qu'aucune des parties n'ait besoin d'exposer ou d'évaluer pleinement les questions juridiques ou réglementaires pertinentes à leur position, ou d'effectuer des analyses de risques complexes ou des calculs de pertes. Cela augmente considérablement l'accessibilité au système de règlement des différends tout en réduisant les coûts et la complexité. Cela garantit également qu'une plus grande proportion des plaintes des investisseurs sont traitées et résolues équitablement, plutôt qu'abandonnées.

Le processus de l'OSBI fournit aux investisseurs et aux entreprises une évaluation impartiale et experte de leur réclamation ou de leur défense, effectue des évaluations de risque et des calculs de perte par des experts spécialisés et s'efforce de faciliter une résolution équitable le cas échéant, le tout dans le but clair de fournir une solution rentable et efficace.

Inversement, les investisseurs qui demandent une réparation par le biais de l'arbitrage sont considérablement désavantagés, s'ils ne sont pas représentés par un conseiller juridique,⁴ et font généralement face à des désavantages substantiels en matière d'informations et de ressources par rapport aux entreprises d'investissement concernées, ce qui ne serait pas entièrement réglé par les recommandations du groupe de travail.

Dans son rapport de recommandation, le groupe de travail a déclaré qu'il s'était inspiré du modèle d'arbitrage de la FINRA, que les investisseurs aux États-Unis sont généralement obligés d'utiliser pour trouver des solutions aux plaintes. Une distinction clé, cependant, entre les situations aux États-Unis et au Canada est que les États-Unis n'ont pas de service d'ombudsman disponible pour les investisseurs ayant des plaintes de moindre valeur. Aux États-Unis, tous les investisseurs sont tenus d'utiliser le système d'arbitrage et il est donc normal que ce système comprenne des adaptations procédurales visant à minimiser les désavantages inhérents à l'arbitrage pour les plaignants de moindre valeur et non représentés. De tels accommodements ne sont pas nécessaires au Canada en raison de la disponibilité de l'OSBI pour les différends de moindre valeur.

L'élargissement du programme d'arbitrage aux plaignants de moindre valeur et non représentés augmenterait la complexité du système de règlement des différends du Canada et créerait plus de confusion chez les investisseurs.

⁴ Choi, Stephen; fisch, Jill E.; et Pritchard, Adam C., « L'effet des antécédents et de la représentation de l'arbitre sur les résultats de l'arbitrage » (2014). Bourse d'étude à la faculté de droit de l'Université de Pennsylvanie. 1546. https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1546

LE PAYSAGE DU RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS POUR LES INVESTISSEURS EST DÉCOURAGEANT, ET LA CONFUSION PEUT CONDUIRE À DE MAUVAIS CONSEILS ET À DES CHOIX INAPPROPRIÉS. UN RETARD DANS LA DEMANDE DE NOS SERVICES POUVANT ENTRAÎNER UNE PERTE D'ACCÈS À CE SERVICE.

Le système de règlement des différends pour les investisseurs au Canada est déjà injustement complexe, avec de multiples voies possibles à la disposition des investisseurs qui n'ont pas été en mesure de régler une plainte de manière satisfaisante par le biais du processus de règlement des différends de l'entreprise. Les

organismes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières, le nouvel organisme d'autoréglementation, l'AMF, le programme d'arbitrage, les tribunaux et l'OSBI sont tous disponibles et, dans certains cas, d'autres tribunaux tels que les bureaux provinciaux de protection des consommateurs, les commissaires à la protection de la vie privée ou les tribunaux des droits de la personne peuvent être une option, selon la nature de la plainte. Les plaintes concernant la conduite professionnelle en matière d'investissement peuvent également être soumises à des organismes d'accréditation tels que le CFA Institute ou Advocis.

Du point de vue d'un investisseur lésé, ce paysage est intimidant et peut conduire à la confusion, à l'hésitation, à de mauvais conseils et à des choix inadéquats. Les services de l'OSBI sont offerts aux investisseurs pendant 180 jours après la lettre de réponse finale d'une entreprise, après quoi la plainte est traitée hors mandat. L'hésitation et le retard à solliciter nos services par un investisseur peuvent faire en sorte que la plainte ne soit pas traitée. Présenter une autre option aux investisseurs non représentés dans cette situation, en particulier avec la promotion recommandée par le groupe de travail, risque d'accroître la confusion et de potentiellement désavantager les investisseurs qui sont déjà dans une position difficile.

Encourager l'utilisation de plusieurs organismes de règlement des différends pour les plaintes de moindre valeur augmentera le coût global du système en réduisant l'efficacité d'échelle et de portée

LES COÛTS DES SERVICES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS, COMME L'ENSEMBLE DU SYSTÈME DE RÉGLEMENTATION ET DE PROTECTION DES INVESTISSEURS, SONT FINALEMENT FACTURÉS AUX INVESTISSEURS

Il existe d'importantes économies d'échelle et de portée dans les services de règlement des différends, car les coûts administratifs et de système de base sont importants. Le développement et la mise à disposition de plusieurs organismes de règlement des

différends pour le même sous-ensemble de plaintes multiplieront ces coûts pour tous les utilisateurs du système.

Les coûts des services de règlement des différends, comme l'ensemble du système de réglementation et de protection des investisseurs, sont finalement facturés aux investisseurs. Même les coûts payés

directement par les entreprises sont, de par leur nature, intégrés dans les frais payés par les utilisateurs finaux du système. Il est dans l'intérêt de tous de minimiser ces coûts et d'augmenter l'efficacité lorsque cela est possible.

LES DONNÉES ET LES INFORMATIONS PROVENANT
DU SYSTÈME DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS SONT
DES SOURCES PRÉCIEUSES D'INFORMATIONS POUR
TOUS LES INTERVENANTS ET LEUR VALEUR EST
DIMINUÉE LORSQU'ELLES SONT INCOMPLÈTES

Un système avec de multiples organismes de règlement des différends réduirait la capacité de l'OSBI à avoir un effet positif sur le système par la publication de données agrégées, l'analyse des tendances, la détermination des problèmes systémiques et les meilleures pratiques

La mission de l'OSBI est d'aider à assurer un secteur canadien des services financiers équitable, efficace et fiable. Nous le faisons, en partie, en partageant notre expertise et nos idées. Nous publions de nombreuses données sur le volume de cas et les tendances par le biais de nos infolettres et de notre cube de données en ligne, et nous utilisons nos informations pour promouvoir des messages de littératie financière et des informations sur les nouveaux domaines de préoccupation des consommateurs par le biais de nos études de cas et nos flux de médias sociaux. Nous fournissons également des rapports détaillés aux organismes de réglementation pour les aider à comprendre la nature des différends non résolus dans le secteur et à améliorer leur compréhension du marché. En réinjectant ainsi des données et des idées dans le système, nous soutenons un cycle d'amélioration continue dans le secteur des services financiers canadien.

La valeur de ces informations et rapports est réduite dans un système impliquant plusieurs organismes de règlement de litiges, car les données pertinentes disponibles sont subdivisées et incomplètes. Cela peut conduire à des analyses moins précises, à des conclusions erronées et à une incapacité à voir les problèmes et les tendances émergents.

L'augmentation proposée du plafond de dédommagement améliorera l'accès au programme pour les investisseurs et les entreprises ayant des différends pouvant faire l'objet d'un arbitrage

LES COÛTS DES PROCÈS CIVILS ONT CONSIDÉRABLEMENT AUGMENTÉ DEPUIS L'ÉTABLISSEMENT DU PLAFOND DE DÉDOMMAGEMENT ACTUEL DU PROGRAMME D'ARBITRAGE, CE QUI A CRÉÉ UN PROBLÈME DANS L'ACCÈS À UN RÈGLEMENT EFFICACE DES DIFFÉRENDS POUR LES RÉCLAMATIONS DÉPASSANT 500 000 \$

Nous soutenons la recommandation du groupe de travail selon laquelle le plafond de dédommagement pour le programme d'arbitrage doit passer de 500 000 \$ à 5 000 000 \$. Une telle augmentation améliorerait l'accès au programme pour un plus grand nombre d'investisseurs et d'entreprises dont les différends se traitent par l'arbitrage.

Pour que le programme d'arbitrage réussisse dans son objectif d'améliorer l'accès des investisseurs à des processus de règlement des différends équitables, rapides et peu onéreux, il doit offrir des avantages par rapport aux procès civils. Les coûts des procès civils ont considérablement augmenté depuis l'établissement du plafond de dédommagement actuel du programme d'arbitrage, ce qui a créé un problème dans l'accès à un règlement efficace des différends pour les réclamations dépassant 500 000 \$. Un tel écart 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.

LES DIFFÉRENDS EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT NÉCESSITENT SOUVENT PLUS DE 45 JOURS POUR ENQUÊTER RAISONNABLEMENT ET FOURNIR UNE RÉPONSE MOTIVÉE

Le délai actuel de 90 jours pour la réponse du courtier à une plainte d'un investisseur est raisonnable dans beaucoup de cas

Nous ne soutenons pas la recommandation du Groupe de travail selon laquelle le délai accordé

à un courtier pour fournir une réponse motivée à une plainte d'un client soit réduit de 90 jours à 30 à 45 jours.

Il est universellement accepté que le règlement opportun des différends est un élément important de l'équité et est avantageux pour les investisseurs qui déposent une plainte. Cependant, souvent dans les litiges dans le domaine des valeurs mobilières, les enquêtes et les questions à résoudre sont relativement complexes et les faits peuvent raisonnablement prendre un certain temps à s'établir. De plus, les positions des investisseurs et des entreprises nécessitent souvent un certain temps pour se développer. Au fur et à mesure que les renseignements sont recueillis, les positions sont examinées et des consultations ont lieu.

À notre avis, 30 à 45 jours est un délai trop court à imposer à tous les dossiers impliquant des firmes de courtage, et l'imposition d'une telle règle entraînera l'envoi prématuré de réponse motivées, privant les firmes et les investisseurs de la possibilité d'enquêter pleinement et de résoudre leur plainte de manière

raisonnable avant qu'elle ne soit transmise à l'OSBI. Dans de nombreux cas, 90 jours est une limite raisonnable, et dans les cas où les processus internes permettent une conclusion plus rapide, les réponses motivées sont souvent envoyées plus tôt.

Notons que le règlement récemment proposé par l'Autorité des marchés financiers (« AMF ») fixe un délai de réponse de 60 jours pour les plaintes. Ce délai peut être prolongé à 90 jours « lorsque des circonstances exceptionnelles ou indépendantes de sa volonté le justifient ». L'exigence de réponse dans un délai de 60 jours est conforme aux normes internationales et correspond au délai de réponse imposé aux banques sous réglementation fédérale. Si le nouvel organisme d'autoréglementation considère qu'un délai réduit est souhaitable, nous suggérerons une norme flexible telle que celle proposée par l'AMF.

Merci de nous avoir donné l'occasion de participer à cette importante consultation. Nous nous ferons un plaisir de fournir des informations supplémentaires au nouvel organisme d'autoréglementation à tout moment.

Cordialement,

Sarah P. Bradley
Ombudsman et chef de la direction