

12 juin 2013

Consultation sur les changements proposés au mandat de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement

Le mandat de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) reflète sa mission de règlement des différends dans les secteurs des services bancaires et des placements. Il approfondit le mandat contenu dans les règlements administratifs et les articles de l'OSBI en décrivant les principaux pouvoirs et les principales responsabilités de l'ombudsman, les obligations des firmes, la portée du mandat et le processus de réception, d'enquête et de traitement des plaintes des clients des services financiers.

L'OSBI publie aujourd'hui un mandat révisé pour connaître l'avis du public. Il s'agit d'une nouvelle étape dans le processus de réforme de la gouvernance lancé en 2011, dans le cadre duquel on a adopté un nouveau règlement administratif et apporté des modifications importantes au conseil d'administration, notamment en nommant un nouveau président.

Différentes raisons expliquent les changements proposés. Certains sont exigés par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) dans le cadre du processus de présentation d'une demande d'un organisme souhaitant être approuvé comme organisme externe de traitement des plaintes relatives au secteur des services bancaires. D'autres visent à améliorer l'efficacité de notre processus. D'autres révisions ont été proposées au fil des ans par les différents intervenants, et l'OSBI estime qu'elles sont pertinentes. Enfin, de nombreux changements sont d'ordre purement administratif.

Le présent document de consultation donne un aperçu des changements au mandat que le conseil d'administration de l'OSBI juge dignes de mention ou cruciaux. Les changements d'ordre purement administratif n'y sont donc pas décrits.

Le [mandat proposé](#) et une [version où les changements sont soulignés](#) sont accessibles sur notre site Web.

CHANGEMENTS PROPOSÉS POUR COMMENTAIRES DU PUBLIC

Section 1 : « Ombudsman » ou « OSBI »

Le mandat original de l'OSBI a été défini en 1996, alors qu'il portait le nom d'Ombudsman bancaire canadien (OBC). Lorsque ce dernier a été mis sur pied, il ne comptait qu'une personne, l'ombudsman. Depuis, l'organisation a changé et s'est agrandie, mais le terme « ombudsman » est demeuré dans le mandat de même que dans la description des rôles et des responsabilités de l'organisation.

Compte tenu de l'évolution de l'organisation, il faut préciser le sens donné la plupart du temps à « OSBI » dans le mandat. Dans les dispositions concernées, « OSBI » s'entend des membres de la direction ou du personnel de l'OSBI qui exercent les pouvoirs et assument les responsabilités du bureau de l'ombudsman qui leur ont été confiés.

Section 2(a) : Définition de « firme participante »

Le mandat de l'OSBI se limite à examiner les plaintes relatives aux produits et aux services du secteur bancaire et à ceux qui relèvent de la compétence des organismes de réglementation des valeurs mobilières. Sont exclues les organisations dont les activités principales sont la vente de produits d'assurance ou la prestation de services dans ce domaine. La définition de « firme participante » a été revue pour clarifier ce point et incorporer le concept des sociétés affiliées. La principale conséquence de ce changement est que l'OSBI transférera l'examen et l'analyse des plaintes relatives aux fonds distincts à l'Ombudsman des assurances de personnes, même s'ils font partie d'un portefeuille visé par une plainte faite à l'OSBI.

Section 2(a) et ancienne Section 11 : Problèmes systémiques

L'OSBI a accepté le mandat d'enquêter sur les problèmes systémiques à la demande des autorités de réglementation du marché financier, dont le ministère des Finances du Canada, en réponse à un examen indépendant de ses activités en 2007. On entend par « problème systémique » une situation découverte lors de l'étude d'une plainte d'un particulier contre une firme participante qui est par ailleurs susceptible de toucher ou d'avoir touché d'autres clients de cette firme.

Lorsqu'il a été établi puis finalisé en avril 2013 les règlements concernant la résolution de plaintes bancaires, le ministère des Finances a adopté une nouvelle orientation stratégique : tout problème systémique potentiel relevé durant l'examen d'une plainte doit être acheminé par les organismes externes de traitement des plaintes, comme l'OSBI, à l'ACFC. Par conséquent, l'OSBI supprime les pouvoirs d'enquête des problèmes systémiques de son mandat (ancienne section 11), ce qui entraîne des modifications à la section des définitions.

Du fait de ce changement, l'OSBI n'a de même plus le pouvoir d'enquêter sur les problèmes systémiques qui concernent le volet investissement de son mandat. Le conseil d'administration de l'OSBI croit qu'il ne devrait y avoir qu'une seule politique relative aux problèmes systémiques pour toute l'organisation, et la décision du ministère des Finances a rendu nécessaire le présent changement. Le conseil d'administration comprend que les organismes de réglementation des valeurs mobilières appuient sa position.

Section 4 : Délégation des pouvoirs et des responsabilités

L'OSBI modifie son mandat de façon qu'il reflète l'évolution de l'organisme. La section décrit maintenant plus fidèlement comment les pouvoirs du bureau de l'ombudsman sont répartis dans l'ensemble de l'OSBI, et rend compte du fait que la décision de déléguer différentes fonctions relève davantage de la direction que du conseil d'administration.

Section 6 : Code de déontologie et politiques en matière de protection de la vie privée

Dès leur embauche et périodiquement par la suite, les employés doivent démontrer leur compréhension du code de déontologie de même que des politiques et des procédures en matière de protection de la vie privée, et s’y conformer. Pour clarifier ce point, le libellé du mandat a été modifié.

Section 7 : Menaces contre le personnel ou les biens d’une firme participante

L’OSBI signalera à une firme participante toute menace contre le personnel ou les biens de celle-ci dont il prend connaissance dans le cadre d’une enquête. Toutefois, cette section de notre mandat est modifiée de façon à énoncer clairement que les firmes participantes doivent protéger la confidentialité du nom de l’employé de l’OSBI qui leur a signalé cette menace.

Cette modification fait suite à des incidents survenus au fil des années, où l’OSBI avait signalé une menace contre une firme participante. Certaines firmes ont donné au plaignant menaçant le nom de l’employé de l’OSBI qui avait signalé la menace. L’employé de l’OSBI concerné a alors reçu des menaces (ou s’est senti menacé) de la personne qui avait menacé la firme participante. L’OSBI estime que des mesures de protection adéquates doivent être mises en place pour que son personnel puisse sans risque signaler toute menace dont il prend connaissance.

Section 8 : Équité

Le rôle de l’OSBI consiste avant tout à enquêter sur les plaintes dans le but d’en arriver à un règlement équitable pour toutes les parties. On insiste sur ce principe fondamental dans cette nouvelle section du mandat et l’on renvoie les lecteurs à l’[énoncé d’équité](#) accessible sur le site Web de l’OSBI.

Section 9 : Responsabilité des firmes participantes pour les actions de leurs représentants

Le pouvoir de faire des recommandations de l’OSBI s’étend aux firmes participantes. Dans la plupart des cas, les erreurs et les prévarications qui causent des pertes aux consommateurs sont attribuables au personnel, aux conseillers ou à d’autres représentants de la firme. La section renforce l’idée qui veut que ce soient les firmes, et non leurs représentants, qui doivent rembourser le montant recommandé par l’OSBI aux plaignants. Il appartient à la firme de décider de demander à son représentant de la dédommager à son tour, mais cela ne s’inscrit pas dans le processus de l’OSBI.

Les firmes participantes sont responsables des actions de leurs représentants, y compris de leurs conseillers, aux termes de l’entente de service avec l’OSBI et de la nature de sa compétence.

À ce sujet, bien que l'OSBI ne soit pas une instance judiciaire, nous sommes d'avis qu'en vertu de la jurisprudence, les firmes de placement sont clairement responsables des actions de leurs conseillers en placement en matière de valeurs mobilières.

Section 9(c) : Délai de 180 jours pour soumettre les plaintes à un échelon supérieur

Auparavant, le mandat de l'OSBI prévoyait qu'une personne disposait de 180 jours pour soumettre sa plainte au bureau de l'ombudsman, après avoir reçu la réponse définitive de sa firme. L'OSBI se réservait toutefois le droit d'accepter les plaintes au-delà du délai prescrit de 180 jours si les circonstances portaient à croire qu'il était équitable d'agir de la sorte, comme le stipule le mandat.

Les modifications proposées pour cette section visent à préciser en quoi consistent les circonstances en question. Les principales raisons pour lesquelles l'OSBI peut accepter les plaintes au-delà du délai prescrit de 180 jours dépendent de la manière dont le plaignant a été informé de son droit à soumettre sa plainte à l'OSBI, notamment du délai de 180 jours, et s'il a été effectivement informé de l'existence de ce droit. L'OSBI vérifie également si l'information fournie respectait les exigences réglementaires en matière de traitement des plaintes.

Outre ces considérations particulières, il pourrait y avoir d'autres circonstances limitées où l'OSBI pourrait juger qu'il est équitable d'accepter une plainte après 180 jours, tels les problèmes d'ordre médical ou d'autre nature qui auraient empêché le plaignant de porter plainte.

Sections 9(e) et 10(b) : Autres procédures relatives aux plaintes

Les modifications apportées à cette section précisent que l'OSBI peut enquêter sur toute plainte concernant une question qui a fait ou qui fait l'objet d'audiences réglementaires. À titre d'exemple, de nombreuses audiences disciplinaires d'autoréglementation concernent des firmes ou des conseillers qui font l'objet d'une plainte soumise à l'OSBI. Toutefois, le rôle de ces audiences ne consiste pas à dédommager les investisseurs touchés. Il *incombe* toutefois à l'OSBI de s'en occuper lorsque les faits le justifient. Les deux processus sont différents, et l'existence d'un processus réglementaire, en cours ou achevé, ne doit pas empêcher la présentation d'une plainte à l'OSBI.

Les autres modifications apportées à la section 10(b) concernent les circonstances entourant les procédures judiciaires entamées par une firme. Dans certains cas (la saisie d'une maison par une banque, par exemple), le plaignant communiquera avec l'OSBI dans l'espoir d'interrompre les procédures. La firme soutiendra presque assurément qu'il ne s'agit que d'un stratagème pour retarder les procédures et que l'OSBI ne devrait pas ouvrir de dossier. Dans la plupart des cas, l'OSBI en convient. Dans certains cas toutefois, il existe à première vue des éléments de preuve suffisants démontrant que la firme a commis une erreur, qu'elle n'a pas suivi ses politiques et ses procédures ou qu'elle a traité le plaignant de manière injuste. L'OSBI peut alors lancer une enquête, et c'est ce que précise le mandat.

Section 11 : Période limite auto-imposée

Le processus utilisé par l'OSBI n'est pas une instance judiciaire et n'est donc pas assujéti aux délais de prescription prévus par la loi. Toutefois, comme nous l'avons [annoncé](#) précédemment, l'OSBI a établi pour les nouvelles plaintes une période limite de six ans suivant la date à laquelle le plaignant savait ou aurait dû savoir de façon raisonnable qu'il y avait un problème. Cette nouvelle section du mandat reflète l'adoption d'une période limite auto-imposée.

Malgré la période limite auto-imposée, il convient de noter que l'OSBI devra souvent ouvrir un dossier et entamer une enquête avant de pouvoir déterminer qu'une personne a pris trop de temps pour porter plainte auprès de sa firme. Le droit de l'OSBI de déterminer par lui-même si la période est écoulée est également inclus dans cette section du mandat.

Section 12 : L'ombudsman a un intérêt important dans une plainte

Compte tenu de l'évolution mentionnée précédemment de l'OSBI, qui comptait auparavant un seul employé, il était nécessaire de faire la distinction entre les conflits d'intérêts organisationnels et individuels. Cette section du mandat complète l'ancienne section 9 afin de faire cette distinction.

Un exemple de plainte dans laquelle l'OSBI pourrait avoir ou être perçu comme ayant un conflit organisationnel serait le cas où l'ombudsman interne d'une banque ou un membre de la haute direction de cette banque transmettait à l'OSBI une plainte personnelle à propos de sa propre firme ou d'une autre firme participante. Étant donné que le règlement des différends liés aux services bancaires s'effectue dorénavant dans un contexte concurrentiel, l'OSBI pourrait se récuser et transmettre la plainte à un expert externe pour qu'il l'examine.

Dans les cas où c'est l'ombudsman qui a un intérêt important, son rôle dans l'enquête et le règlement d'une plainte continuera d'être délégué à un membre du personnel interne.

Un passage précisant qu'un intérêt financier ou personnel constitue un exemple d'« intérêt important » est ajouté afin de refléter le guide de présentation d'une demande de l'ACFC.

Section 14(a) : Dédommagement maximal

Le dédommagement maximal pouvant être recommandé par l'OSBI demeure 350 000 \$. En outre, les organismes de réglementation recommandent à l'OSBI de ne pas limiter les droits des plaignants de présenter des réclamations supérieures à 350 000 \$ dans d'autres cadres, s'ils le souhaitent. Le passage à ce sujet a été modifié afin de refléter cet état de choses.

Il convient de noter que ni la *Loi sur les banques* du ministère des Finances, qui régit le règlement des plaintes à l'externe, ni le *Guide de présentation d'une demande pour les*

organismes de traitement des plaintes de l'ACFC ne précisent un dédommagement maximal. Cette section du mandat pourrait devoir être modifiée si l'OSBI apprenait que le gouvernement fédéral préfère qu'il n'y ait pas de dédommagement maximal pour les plaintes liées aux services bancaires.

Section 18(c) : Entente de suspension de la prescription

Toutes les firmes participantes sont déjà tenues, lorsque la loi le permet, de signer une entente avec le plaignant et l'OSBI afin de suspendre le délai de prescription applicable (une « entente de suspension de la prescription ») lorsque l'OSBI examine une plainte. Dans la plupart des cas, cette démarche a eu lieu de façon individuelle dans la mesure où la lettre de consentement de l'OSBI a été signée à la fois par la firme et le plaignant. La plupart des banques ont également signé volontairement une entente globale distincte de suspension de la prescription qui suspend automatiquement le délai de prescription pour toutes les plaintes concernant leurs divisions. Le mandat est modifié afin d'indiquer clairement que toutes les firmes participantes doivent signer une entente globale de suspension de la prescription si l'OSBI le demande, et que toute entente de cette nature doit avoir une forme déterminée par l'OSBI.

Il y a plusieurs raisons à cela, et la plupart sont liées à l'efficacité. La lettre de consentement est un modèle standard utilisé pour tous les cas. De nombreuses firmes continuent de débattre avec nous de la formulation des dispositions de la lettre de consentement relatives à la suspension de la prescription, ce qui occupe les ressources en personnel de l'OSBI et rallonge le processus de résolution des plaintes. De plus, même lorsqu'aucune tentative n'est faite en vue de modifier la formulation, le conseiller juridique de la firme peut prendre le temps d'examiner les dispositions relatives à la suspension de la prescription en fonction du cas en l'espèce. Le personnel de l'OSBI doit alors vérifier à maintes reprises l'état de la lettre de consentement, ce qui constitue une perte de temps. Tout cela entraîne également une certaine incertitude chez les plaignants qu'une entente globale de suspension de la prescription clarifierait.

L'OSBI n'imposerait pas unilatéralement une entente globale de suspension de la prescription sans d'abord consulter les parties sur sa formulation, par le truchement des diverses associations de l'industrie.

Section 19 : Règles en matière de traitement des plaintes de l'organisme d'autoréglementation

Cette section précise les exigences faites aux firmes participantes relativement au traitement des plaintes. Les firmes membres de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières et de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels doivent suivre les règles en matière de traitement des plaintes de leur organisme d'autoréglementation respectif et, à ce titre, sont exemptées des exigences de la section 19. Les organismes d'autoréglementation étaient auparavant indiqués dans une annexe du mandat, mais figurent maintenant dans le corps du document principal.

Section 19(d) : Réponses motivées par écrit

Le mandat indiquait auparavant que toute firme participante devait fournir au plaignant une réponse motivée dans un délai de 90 jours suivant la réception d'une plainte. Cette réponse devait être présentée dans la forme déterminée par l'OSBI et comprendre des renseignements sur le droit du plaignant de soumettre le problème à un échelon supérieur, en l'occurrence l'OSBI. Ce passage est clarifié afin de préciser qu'une réponse par écrit est exigée.

Section 20(c) : Démarche verticale

Si une firme rejette la recommandation de l'OSBI d'indemniser un client, l'OSBI doit rendre publics ce refus ainsi que les conclusions de son enquête, aux termes de l'article 27 de son mandat. Ce pouvoir de dénonciation est le principal outil que l'OSBI possède pour favoriser la collaboration de la firme. Il a été établi par l'industrie et les organismes de réglementation au moment de la création du bureau. Toutefois, il n'a jamais été question que ce pouvoir soit réellement utilisé. Il devait plutôt servir d'outil de dissuasion visant à garantir que le caractère non exécutoire des recommandations de l'OSBI serait efficace.

Étant donné que nous nous trouvons maintenant dans un contexte où l'OSBI a déjà annoncé plusieurs refus d'indemnisation et s'attend à ce qu'il y en ait d'autres à l'avenir, il a été nécessaire de clarifier la démarche verticale en cas de refus.

Ce processus a déjà été [défini](#) par l'OSBI, mais quelques modifications doivent être apportées aux dispositions du mandat relatives à la confidentialité afin que ces dernières soient conformes aux politiques du conseil. Avant d'annoncer publiquement un refus d'indemnisation, la direction de l'OSBI soumettra la question au conseil d'administration et aux autorités de réglementation du marché financier pertinentes. Le mandat est clarifié afin d'indiquer que, s'il y a un refus et que l'organisme de réglementation communique avec la firme, celle-ci est libre d'aborder la question avec l'organisme. Une fois que l'OSBI annonce un refus publiquement, la firme peut répondre publiquement également, en faisant référence uniquement aux faits qui ont été rendus publics par l'OSBI. Sauf dans les cas de cette nature, la confidentialité du processus doit être maintenue et respectée par les parties.

Section 20(d) : Divulgence à des tiers

L'OSBI devra parfois avoir recours à des tiers, comme un conseiller juridique, lorsqu'il examine une plainte. Cette section précise que l'OSBI peut divulguer des renseignements non seulement à ses employés, mais aussi à des agents, à des conseillers et à des consultants dans le cadre de ses activités.

Sections 31 à 37

Le *Guide de présentation d'une demande pour les organismes de traitement des plaintes* de l'ACFC définit plusieurs exigences prescriptives concernant les renseignements que doit contenir le mandat. Ces renseignements ont été ajoutés au mandat dans ces sections.

Il arrive souvent qu'on fasse référence au site Web de l'OSBI en tant qu'endroit le plus approprié pour afficher certains renseignements exigés par l'ACFC (p. ex. une liste complète des centaines de firmes participantes de l'OSBI). Les adresses du site Web correspondant aux renseignements sont indiquées en note de fin de pages et non dans le corps du document; si une adresse est modifiée à l'avenir (comme c'est souvent le cas pour les renseignements fournis sur des sites Web), le mandat peut être corrigé sans qu'il y ait une consultation publique exhaustive.

INVITATION À FORMULER DES COMMENTAIRES

L'OSBI sollicite des commentaires par écrit sur les modifications proposées au mandat. Après avoir reçu et pris en considération tous les commentaires, le conseil d'administration de l'OSBI approuvera le nouveau mandat, qui sera publié sur le site Web de l'OSBI.

Vous pouvez envoyer vos commentaires à la personne suivante :

Tyler Fleming
Directeur, Relations avec les intervenants et Communications
401, rue Bay
bureau 1505, C. P. 5
Toronto (Ontario) M5H 2Y4
Télécopieur : 1-888-422-2865
Courriel : governance@obsi.ca

Les commentaires seront acceptés jusqu'au 12 août 2013 et affichés sur le site Web de l'OSBI.