



Canadian Securities
Administrators

Autorités canadiennes
en valeurs mobilières

Avis 31-365 du personnel des ACVM

Rapport annuel 2023 du comité mixte des organismes de réglementation sur l'OSBI

Le 11 juillet 2024

INTRODUCTION

Le présent avis est publié conjointement par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (**ACVM**) et l'Organisme canadien de réglementation des investissements (**OCRI**). Il s'agit du rapport annuel du comité mixte des organismes de réglementation (**CMOR**) sur l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (**OSBI**).

Le CMOR est composé de représentants des ACVM et de l'OCRI. En 2023, les représentants désignés des ACVM étaient la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec.

Le CMOR est d'avis que l'existence d'un service indépendant de règlement des différends qui soit équitable et efficace est importante pour la protection des investisseurs au Canada et essentielle à l'intégrité et à la confiance des marchés des capitaux. Le CMOR met tout en œuvre pour que les investisseurs bénéficient d'un mécanisme de règlement des différends efficace, accessible et équitable. Il rencontre régulièrement l'OSBI pour traiter d'enjeux de gouvernance, de questions opérationnelles et d'autres défis importants qui pourraient avoir une incidence sur l'efficacité du processus de règlement des différends.

Le présent avis a pour objet de fournir un aperçu du CMOR et des principales activités qu'il a menées en 2023.

Contexte de l'établissement du CMOR

En mai 2014, l'entrée en vigueur de modifications apportées au *Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites* (les **modifications**) a obligé tous les courtiers et conseillers inscrits à mettre les services de règlement des différends de l'OSBI à la disposition de leurs clients, sauf au Québec, où le régime de règlement des différends administré par l'Autorité des marchés financiers (l'**Autorité**) continuerait de s'appliquer. Au Québec, l'Autorité offre des services de règlement des différends aux clients des courtiers inscrits et des conseillers inscrits qui résident dans la province. Le régime québécois ne change pas, et les sociétés inscrites au Québec doivent informer leurs clients résidant dans la province de l'existence de ces services. Les investisseurs québécois peuvent néanmoins avoir recours aux services de l'OSBI pour les différends qui relèvent de son mandat plutôt qu'à ceux offerts par l'Autorité.

Protocole d'entente/modifications

Parallèlement à l'adoption des modifications, les ACVM et l'OSBI ont signé un protocole d'entente qui prévoit un cadre de surveillance conçu pour veiller à ce que l'OSBI continue de respecter les normes établies par les ACVM¹. Le protocole d'entente prévoit aussi un cadre permettant aux membres des ACVM et à l'OSBI de coopérer et de communiquer de manière constructive.

En 2015, le protocole d'entente a été modifié pour y ajouter l'Autorité à titre de signataire². Celle-ci s'est ainsi ralliée à tous les autres membres des ACVM. La version modifiée vient également clarifier certaines dispositions, notamment celles portant sur l'échange d'information et l'obligation de procéder à une évaluation indépendante de l'OSBI³.

Mandat du CMOR

Les autorités membres des ACVM et l'OSBI ont convenu avec les prédécesseurs de l'OCRI de mettre sur pied le CMOR aux fins suivantes :

- faciliter une approche globale de l'échange d'information et surveiller le processus de règlement des différends dans l'objectif général de promouvoir la protection des investisseurs et leur confiance dans ce mécanisme externe;
- favoriser l'équité, l'accessibilité et l'efficacité du processus de règlement des différends;
- faciliter la communication et la consultation régulières entre les membres du CMOR et l'OSBI.

¹ Le protocole d'entente énonce les normes que l'OSBI devrait respecter sur les points suivants : gouvernance; indépendance et équité; processus d'exécution de certaines fonctions en temps opportun et de façon équitable; frais et coûts; ressources; accessibilité; systèmes et contrôles; principales méthodes; partage d'information; et transparence.

² L'Autorité a paraphé le protocole d'entente le 1^{er} décembre 2015.

³ Voir le protocole d'entente modifié et reformulé concernant la surveillance de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement conclu entre les Autorités canadiennes en valeurs mobilières et l'OSBI ([Amended and Restated Memorandum of Understanding concerning oversight of the Ombudsman for Banking Services and Investments among the Canadian Securities Administrators and OSBI](#), en anglais).

Aperçu des activités du CMOR en 2023

En 2023, quatre réunions ordinaires ont été tenues : en mars, en juin, en septembre et en décembre. Le CMOR a tenu une réunion ponctuelle en mai, a rencontré le conseil d'administration de l'OSBI (le **conseil de l'OSBI**) en décembre et a échangé avec l'OSBI tout au long de l'année. Ces rencontres ont permis au CMOR et à l'OSBI de discuter de certains points, comme le prévoit le protocole d'entente.

Figurent ci-après les questions traitées et approfondies par le CMOR, y compris celles dont l'OSBI lui a fourni un état actualisé tout au long de 2023 :

1. Évaluation indépendante de l'OSBI en 2021 :

Le protocole d'entente prévoit que les activités et les pratiques de l'OSBI dans le cadre de son mandat d'investissement doivent être évaluées indépendamment aux cinq ans. Selon les constatations de l'*Évaluation indépendante de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement – Mandat d'investissement* de 2021 (le **rapport sur le mandat d'investissement**), dans l'ensemble, l'OSBI respectait et dépassait ses obligations en vertu du protocole d'entente. Le rapport sur le mandat d'investissement contient en outre 22 recommandations d'amélioration visant la gouvernance, les stratégies, les activités, la valeur ajoutée et la sensibilisation, dont celle que l'OSBI devrait être habilité à rendre des décisions exécutoires.

En 2023, le CMOR a continué de recevoir des comptes rendus écrits et verbaux du personnel de l'OSBI à propos des suites données par l'organisme au rapport sur le mandat d'investissement. Il poursuit ses activités de suivi et de soutien à l'égard de la mise en œuvre des plans d'action connexes.

Au terme d'une consultation publique concernant la structure de gouvernance de l'OSBI qui faisait partie des recommandations du rapport sur le mandat d'investissement, l'OSBI et le CMOR ont tenu une rencontre. À cette occasion, l'OSBI a fait part des commentaires reçus, exposé les changements qu'il prévoyait apporter à sa gouvernance organisationnelle et engagé avec le CMOR un dialogue constructif sur le sujet. Puis, lors d'une réunion de son conseil, l'OSBI a mis en œuvre certains changements, notamment l'instauration d'une matrice de compétences révisée pour ses administrateurs, l'augmentation, de un à trois, du nombre d'administrateurs chargés de la protection des intérêts des consommateurs et le retrait de l'obligation voulant que les administrateurs de l'industrie soient choisis à partir d'une liste de candidats proposés par les associations provenant de l'industrie.

De plus, le CMOR et l'OSBI ont discuté de la définition de « problèmes systémiques » et de l'application du protocole de traitement des problèmes systémiques avec les ACVM. Ils se sont penchés sur les rapports concernant les problèmes systémiques potentiels et ont eu des discussions approfondies sur les données agrégées détaillées que communique trimestriellement l'OSBI au sujet des produits, des problèmes et des résultats, ainsi que les tendances émergentes et les secteurs susceptibles de poser des risques dans l'avenir. Par exemple, comme nous le verrons au point 5, l'OSBI a attiré l'attention du CMOR sur les activités de certaines sociétés de gestion des réclamations, ce qui a mené à la publication d'une mise en garde aux investisseurs.

2. **Projet des ACVM de renforcer l'OSBI :**

En 2023, le CMOR a été tenu informé tous les trimestres de l'avancement des travaux réglementaires menés par les ACVM en vue de renforcer le rôle de l'OSBI en tant que service indépendant de règlement de différends. En novembre 2023, les ACVM ont publié pour consultation un projet d'encadrement réglementaire visant l'établissement d'un tel service dont les décisions seraient exécutoires⁴. Selon ce projet, l'OSBI deviendrait le service indépendant de règlement des différends désigné ou reconnu pour le secteur de l'investissement et serait assujéti à la surveillance coordonnée des membres des ACVM, laquelle ferait écho à certains régimes de surveillance existants, comme ceux des organismes d'autoréglementation (les **OAR**), des chambres de compensation et des bourses.

3. **Surveillance continue des déclarations trimestrielles de l'OSBI, refus d'indemnisation et dédommagements pour des montants inférieurs à ceux recommandés par l'OSBI :**

Le CMOR a continué de surveiller les données relatives aux plaintes en matière d'investissement, notamment les refus d'indemnisation et les dédommagements pour des montants inférieurs à ceux recommandés par l'OSBI, par l'examen des déclarations trimestrielles de ce dernier. Selon le CMOR, ces données peuvent, sous l'angle des risques, être parfois l'indication que les pratiques de traitement des plaintes d'une société posent problème ou faire douter qu'elle participe aux services de l'OSBI de bonne foi ou conformément à la norme de diligence applicable.

En 2023, aucun refus d'indemnisation n'a été publié.

Globalement, depuis l'exercice 2018 de l'OSBI, les clients ont reçu environ 1,6 million de dollars de moins que recommandé par l'OSBI. Le CMOR continue de s'en inquiéter. Pour les exercices 2018 à 2023 de l'OSBI, des 1 013 dossiers s'étant soldés par le versement d'un dédommagement pécuniaire, 44 (soit environ 4 %) mettant en cause 25 sociétés se sont réglés en deçà des recommandations de l'OSBI. Durant la même période, 11 des 25 sociétés ont conclu des règlements inférieurs à la recommandation de l'OSBI plus d'une fois. À la suite des efforts de suivi des autorités membres des ACVM et des OAR sur des cas de règlements inférieurs, deux de ces sociétés ont effectué des paiements supplémentaires aux clients dans trois cas en 2021 afin que les montants d'indemnisation soient conformes aux recommandations de l'OSBI.

Pour environ 57 % des dossiers à règlement inférieur, les recommandations dépassaient 50 000 \$. En moyenne, ces dossiers se sont réglés à environ 60 % du montant recommandé par l'OSBI. Lorsque l'OSBI recommandait une indemnisation de 50 000 \$ ou moins, le plaignant recevait en moyenne 8 745 \$ de moins que le montant recommandé. Et lorsqu'il en recommandait une supérieure à 50 000 \$, le plaignant recevait en moyenne 58 216 \$ de moins que recommandé.

Le CMOR n'ignore pas l'incidence que peuvent avoir sur les plaignants le refus des sociétés de dédommager leurs clients selon les recommandations de l'OSBI ou les dédommagements pour des montants moindres que ceux recommandés par l'OSBI. Les recommandations de l'OSBI n'étant pas contraignantes, les plaignants peuvent se sentir forcés d'accepter une offre inférieure, sinon risquer de ne rien obtenir. Bien que le plaignant puisse engager une poursuite civile pour tenter d'obtenir pleine réparation, il s'agit d'une option chronophage, coûteuse et angoissante. Cette dynamique peut dissuader certains plaignants de recourir au mécanisme non exécutoire de l'OSBI.

⁴ [Les autorités en valeurs mobilières du Canada proposent la mise en œuvre d'un régime contraignant de règlement des différends en matière d'investissement](#), le 30 novembre 2023.

Outre que les règlements inférieurs aux recommandations et les refus de règlement peuvent miner la confiance des clients individuels dans l'équité et l'efficacité des services de règlement des différends de l'OSBI et l'approche globale des ACVM en matière de règlement indépendant des différends, ils peuvent contribuer à une certaine hésitation à faire affaire avec des sociétés ou à investir sur les marchés financiers par l'entremise de leurs services s'il n'existe aucun mécanisme efficace de règlement.

Le CMOR continue de surveiller les règlements inférieurs aux recommandations et appuie les travaux que mènent actuellement les ACVM afin d'habiliter l'OSBI à rendre des décisions exécutoires.

4. Problèmes systémiques :

En vertu du protocole d'entente, le président du conseil de l'OSBI doit informer les membres des ACVM désignés de toute question qui aurait vraisemblablement des implications réglementaires importantes, notamment celles qui semblent toucher plusieurs clients d'une ou de plusieurs sociétés inscrites (les **problèmes systémiques**). En 2015, le CMOR a mis la dernière main à un protocole conclu avec l'OSBI qui définit les problèmes systémiques potentiels et énonce une approche réglementaire pour les traiter une fois qu'ils ont été signalés par l'OSBI dans le cadre du protocole d'entente. L'échange de renseignements sur les plaintes individuelles relatives à des problèmes systémiques permet d'évaluer si un problème systémique existe et de mesurer son incidence sur la personne inscrite en question, la catégorie d'inscription de celle-ci et/ou les investisseurs. Voir le [protocole de traitement des problèmes systémiques de l'OSBI et du CMOR](#) pour plus de renseignements.

En 2023, un nouveau problème systémique potentiel a été signalé au CMOR par l'OSBI, à savoir une éventuelle sous-représentation systémique des risques dans les niveaux de risque de certains organismes de placement collectif ces dernières années. L'OSBI a en effet constaté que les organismes de placement collectif étaient nombreux à réduire leur niveau de risque sur la base d'un écart-type calculé sur dix ans et relativement peu nombreux à exercer leur pouvoir discrétionnaire pour l'augmenter ou le maintenir.

Pour donner suite aux constatations de l'OSBI, une autorité membre des ACVM a entrepris d'examiner les niveaux de risque des organismes de placement collectif et a conclu à l'absence de sous-représentation systémique des risques dans ceux-ci ces dernières années.

L'OSBI a par ailleurs observé que, pour déterminer le niveau de risque de leurs fonds sur le marché dispensé, de plus en plus d'émetteurs de ce marché ne se servaient que de l'écart-type. Or, l'autorité membre des ACVM a fait valoir que la méthode de classification du risque établie par les ACVM n'était pas conçue pour les produits dispensés et que ces émetteurs n'étaient pas tenus de l'appliquer. S'agissant de produits du marché dispensé qui ont recours à l'effet de levier ou accès à des catégories d'actifs non autorisées par le cadre réglementaire applicable aux organismes de placement collectif faisant appel public à l'épargne, la distribution des rendements pourrait comporter davantage de variations de cours se situant dans la queue de la distribution⁵; la méthode de classification du risque des ACVM ne conviendrait donc pas.

⁵ Les variations de cours se situant dans la queue de la distribution sont des variations extrêmes qui s'écartent considérablement des résultats attendus sur les marchés financiers.

L'autorité membre des ACVM a fait part des résultats de son examen à ses homologues et tenu une rencontre avec le personnel de l'OSBI. Elle poursuit les discussions sur les prochaines étapes et informe régulièrement le CMOR de l'avancement du dossier.

Le CMOR a aussi été tenu informé au sujet de deux problèmes systémiques signalés antérieurement :

- Un gestionnaire de portefeuille a été visé par de multiples plaintes selon lesquelles, dans de nombreux cas, il aurait sous-estimé et fausement présenté le risque de placement dans un fonds et négligé la tolérance au risque documentée des investisseurs. En 2022, à la suite d'un examen continu, l'autorité membre des ACVM compétente à qui le problème avait été renvoyé a subordonné l'inscription de ce gestionnaire à des conditions. En 2023, elle a fait savoir que la société avait réglé le problème de conformité et que son inscription n'était plus assortie de conditions.
- Un courtier exécutant a reçu deux plaintes à propos d'un problème systémique touchant les investisseurs canadiens faisant l'acquisition de dérivés américains; il a résolu le problème peu après l'avoir découvert. Le problème a été renvoyé à l'OAR concerné, qui a conclu que seuls deux plaignants étaient visés. Une inspection de la conformité de la conduite des affaires du courtier est prévue. L'OCRI tiendra le CMOR informé des constatations pertinentes.

5. Tendances existantes et émergentes en matière de plaintes :

Le CMOR a travaillé de concert avec l'OSBI pour dégager et surveiller les tendances existantes et émergentes en ce qui a trait au volume de plaintes, ainsi qu'à la nature des plaintes reçues. L'OSBI a transmis trimestriellement au CMOR des données agrégées détaillées relatives aux produits, aux problèmes et aux résultats, de même que des résultats de cas dépersonnalisés et des résumés contribuant à l'identification de ces tendances.

En 2023, l'OSBI a observé une forte hausse du volume de plaintes, due en grande partie à l'augmentation du nombre de plaintes de clients de services bancaires. Il a communiqué régulièrement avec le CMOR pour rendre compte des mesures prises en réponse à un nombre sans précédent de cas à traiter, mesures qui comprenaient des efforts considérables en matière de recrutement. L'OSBI a indiqué que cette tendance avait donné lieu à un allongement du délai d'attribution des dossiers aux enquêteurs, mais il a néanmoins continué de terminer les enquêtes promptement. Il a indiqué au CMOR qu'il avait déployé divers moyens pour réduire les temps d'attente et qu'il s'attendait à voir une amélioration à ce chapitre et à pouvoir revenir, au début de 2024, à ses délais standards pour les plaintes liées aux investissements.

Ces plaintes ont d'ailleurs aussi connu une progression : en 2023, les dossiers ouverts ont augmenté de 43 % et les dossiers fermés, de 32 %. Selon l'OSBI, cette situation s'explique principalement par certaines tendances qui avaient été signalées en 2022, dont la croissance du nombre de plaintes se rapportant à la conjoncture du marché ou à des produits ayant perdu de la valeur en raison de la fluctuation des taux d'intérêt et la hausse soutenue du nombre de dossiers concernant des fraudes liées aux cryptoactifs. Ces tendances ont fléchi au cours des deux derniers trimestres de 2023.

Or, s'il est vrai que l'OSBI a observé une diminution des plaintes se rapportant aux cryptoactifs au dernier semestre de 2023, il constate néanmoins qu'en dépit des mises en garde des sociétés et de leurs mesures de prévention de la fraude, les fraudes liées à ces actifs demeurent courantes. Tout au long de l'année, les autorités membres des ACVM,

l'OCRI et l'OSBI ont publié des mises en garde pour informer les investisseurs des risques associés aux activités frauduleuses mettant en cause des cryptoactifs. Les membres du CMOR continuent de surveiller cette tendance et s'emploient à réduire les risques, notamment avec l'OSBI, dans leurs territoires respectifs et en collaboration avec les autres autorités membres des ACVM.

Le CMOR a aussi reçu de l'OSBI des renseignements sur la hausse des plaintes provenant des sociétés de gestion des réclamations, qui peuvent, entre autres, fournir aux investisseurs des services de consultation, d'enquête et de gestion en matière de plaintes moyennant des honoraires facturés initialement ou au pourcentage des sommes recouvrées dans le cadre du processus de réclamation ou de plainte. L'autorité membre des ACVM compétente à qui le CMOR a renvoyé le dossier a orchestré avec ses homologues des ACVM, l'OCRI et l'OSBI la publication conjointe, en mars 2024, d'une mise en garde aux investisseurs⁶.

6. Examen et prise en considération des commentaires des parties prenantes :

Le CMOR a reçu des commentaires des parties prenantes principalement à son adresse courriel réservée (Contact|RC-CMOR@acvm-csa.ca). Il discute régulièrement des commentaires reçus, envisage des façons d'améliorer l'efficacité de sa surveillance conformément à son mandat et met en place les changements nécessaires. Les commentaires débordant le mandat du CMOR et ses domaines de surveillance sont transférés à l'OSBI, au projet ou au comité ACVM pertinent ou encore à l'autorité concernée ou à l'OCRI aux fins d'examen.

7. Consultations sur les propositions des OAR :

Le CMOR a reçu des comptes rendus de l'OCRI au sujet d'une consultation sur l'examen du programme d'arbitrage de l'OCRCVM. L'OCRI a en effet publié les recommandations d'un groupe de travail indépendant et sollicité des commentaires sur le rôle que joue ce programme dans le cadre de règlement des différends actuel ainsi que sa coexistence avec les autres modes de règlement des différends mis à la disposition des investisseurs, en particulier les services de résolution des litiges offerts par l'OSBI. Le CMOR a aussi été informé de l'avancement du projet de l'OCRI visant la distribution aux investisseurs lésés des sommes remboursées dans le cadre de procédures disciplinaires. L'OCRI lui a indiqué qu'un groupe de travail interne procédait actuellement à l'analyse des commentaires reçus et à des recherches supplémentaires. Le CMOR continuera de recevoir des renseignements sur l'évolution de ces projets.

8. Désignation par le gouvernement fédéral de l'OSBI comme ombudsman unique pour les plaintes relatives aux services bancaires au Canada :

Le 17 octobre 2023, l'OSBI a été désigné comme organisme externe de traitement des plaintes (OETP) unique pour le secteur bancaire. Il commencera à exercer ses responsabilités à titre d'OETP unique le 1^{er} novembre 2024, au terme d'une période de transition. Au cours de cette période, le CMOR continuera de collaborer avec l'OSBI pour surveiller les enjeux et l'aider à répondre, par exemple, à la hausse du volume globale des dossiers, à la forte croissance organisationnelle attendue ou à toute autre répercussion sur ses activités qui risquerait de nuire à l'accomplissement de son mandat d'investissement.

⁶ *Mise en garde : les investisseurs ne sont pas tenus de faire appel à une société de gestion des réclamations pour communiquer avec les ACVM, l'OCRI ou l'OSBI*, le 19 mars 2024.

Réunion du CMOR avec le conseil de l'OSBI

Comme le prévoit le protocole d'entente, le CMOR et le conseil de l'OSBI ont tenu leur réunion annuelle, qui a eu lieu le 13 décembre 2023. Outre les discussions générales sur les questions de fonctionnement et de gouvernance et sur l'efficacité des processus de l'OSBI, ont aussi été abordés le cadre réglementaire proposé par les ACVM permettant d'obtenir réparation pour les investisseurs, les mesures qui ont été prises ou qui sont en voie de l'être pour répondre aux recommandations formulées dans le rapport sur le mandat d'investissement ainsi que les conséquences de la désignation de l'OSBI comme OETP unique pour le secteur bancaire.

Rapport annuel de l'OSBI

Pour plus de renseignements sur l'OSBI, on peut consulter son [rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 octobre 2023](#).

Commentaires

Nous remercions les divers intervenants pour les commentaires qu'ils ont transmis à l'égard des rapports annuels antérieurs et nous accueillons les commentaires sur le dernier rapport annuel et sur toute question relative à la surveillance de l'OSBI par le CMOR. Prière de les faire parvenir à ContactJRC-CMOR@acvm-csa.ca.

QUESTIONS

Pour toute question concernant le présent avis du personnel des ACVM, prière de vous adresser à l'un des membres du personnel des ACVM suivants :

Antoine Bédard

Directeur principal de l'assistance aux clientèles et à l'éducation financière

Autorité des marchés financiers

418 525-0337, poste 2751

1 877 525-0337, poste 2751

antoine.bedard@lautorite.qc.ca

Carlin Fung

Senior Accountant, Registration, Inspections & Examinations

Commission des valeurs mobilières de l'Ontario

416 593-8226

cfung@osc.gov.on.ca

Meg Tassie

Senior Advisor, Capital Markets Regulation

British Columbia Securities Commission

604 899-6819

mtassie@bcsc.bc.ca

Paola Cifelli

Acting VP, Investor Office

Commission des valeurs mobilières de l'Ontario

416 263-7669

pcifelli@osc.gov.on.ca

Mark Wang

Director, Capital Markets Regulation

British Columbia Securities Commission

604 899-6658

mwang@bcsc.bc.ca

Eniko Molnar

Senior Legal Counsel, Market Regulation

Alberta Securities Commission

403 297-4890

eniko.molnar@asc.ca