

3.2

Réglementation

3.2 RÉGLEMENTATION

3.2.1 Consultation

Projet de règlement

Loi sur les valeurs mobilières
(chapitre V-1.1, a. 331.1, par. 8°, 11°, 26° et 34° et a. 331.2)

Règlement modifiant le Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites - Obligations de la société inscrite relatives au service indépendant de règlement des différends

Avis est donné par l'Autorité des marchés financiers (l'« Autorité »), que, conformément à l'article 331.2 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, chapitre V-1.1, le règlement suivant dont le texte est publié ci-dessous, pourra être pris par l'Autorité et ensuite soumis au ministre des Finances pour approbation, avec ou sans modification, à l'expiration d'un délai de 90 jours à compter de sa publication au Bulletin de l'Autorité :

- *Règlement modifiant le Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites.*

Vous trouverez également ci-dessous le projet de Modification de l'*Instruction générale relative au Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites*.

Consultation

Toute personne intéressée ayant des commentaires à formuler à ce sujet est priée de les faire parvenir par écrit au plus tard le **28 février 2024**, en s'adressant à :

Me Philippe Lebel
Secrétaire et directeur général des affaires juridiques
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1
Télécopieur : (514) 864-6381
Courrier électronique : consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

Renseignements additionnels

Des renseignements additionnels peuvent être obtenus en s'adressant à :

Cindy Côté
Analyste experte en réglementation – pratiques de distribution
Direction des pratiques de distribution et des OAR
Autorité des marchés financiers
418 525-0337, poste 4814
Sans frais : 1 800 525-0337
cindy.cote@lautorite.qc.ca

Gabriel Chénard
Analyste en réglementation – encadrement des intermédiaires
Direction de l'encadrement des intermédiaires
Autorité des marchés financiers
514 395-0337, poste 4482
Sans frais : 1 800 525-0337
gabriel.chenard@lautorite.qc.ca

Le 30 novembre 2023

Avis de consultation des ACVM

Obligations de la société inscrite relatives au service indépendant de règlement des différends

Projet de Règlement modifiant le Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites

Projet de modification de l'Instruction générale relative au Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites

Le 30 novembre 2023

1. Introduction

Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (les **ACVM** ou **nous**) publions pour une **consultation de 90 jours expirant le 28 février 2024** des projets de modification de certaines dispositions en matière de traitement des plaintes du *Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites* (le **Règlement 31-103**) et de l'*Instruction générale relative au Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites* (l'**Instruction générale 31-103**).

Le projet de modification du Règlement 31-103 et celui de l'Instruction générale 31-103 feraient partie d'un nouveau projet d'encadrement réglementaire (le **projet d'encadrement**) visant à conférer à un service indépendant de règlement des différends (un **SIRD**) qui serait une entité sans but lucratif désignée ou reconnue par des autorités membres des ACVM (le **service de médiation visé**) le pouvoir de rendre des décisions définitives exécutoires.

La British Columbia Securities Commission (la **BCSC**) appuie les objectifs de ce projet, mais ne participe pas à la consultation sur les modifications. La Colombie-Britannique envisage d'adopter des modifications législatives susceptibles d'atteindre les mêmes résultats que le projet d'encadrement. La BCSC s'intéresse aux commentaires des intervenants sur ce dernier et en tiendra compte.

Au Québec, l'Autorité des marchés financiers (l'**Autorité**) fournit, conformément à la législation qui la régit, des services de conciliation et de médiation aux consommateurs de produits et services financiers, y compris les investisseurs individuels. L'Autorité participe à la consultation des ACVM par sa proposition de conserver la dispense applicable aux sociétés inscrites au Québec des obligations relatives au service de règlement des différends prévues par le Règlement 31-103.

Ainsi, dans le présent avis, toute mention des résultats recherchés par les ACVM concerne les membres des ACVM, sauf le Québec.

Pour mettre en contexte le projet de modification du Règlement 31-103 et assurer une participation significative à la consultation ainsi qu'au développement et à la mise au point du projet d'encadrement, le présent avis expose également les principaux éléments structureaux potentiels de cet encadrement, les motifs des ACVM les justifiant et les questions et enjeux à l'égard desquels les ACVM sollicitent des commentaires en vue de fournir un éclairage à leurs travaux. Les ACVM acceptent aussi les commentaires sur tous les aspects de cette publication.

Dans sa forme actuelle, le Règlement 31-103 dispose que l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (l'**OSBI**) est le service indépendant de règlement des différends, mais celui-ci n'a pas le pouvoir de rendre des décisions exécutoires. S'il était mis en œuvre, le projet de modification du Règlement 31-103 réformerait le mécanisme de traitement des plaintes et obligerait les sociétés (au sens attribué à ce terme ci-après) à se plier aux décisions définitives du service de médiation visé.

Le projet d'encadrement repose sur l'expérience des ACVM en matière de supervision de l'OSBI dans sa forme actuelle, ainsi que sur les pratiques exemplaires internationales. Si le projet d'encadrement est institué, les ACVM s'attendent à ce que l'OSBI devienne le SIRD désigné ou reconnu par les autorités en valeurs mobilières.

La mise en œuvre d'un régime contraignant de médiation en matière d'investissement au Canada rehausserait la confiance dans nos marchés et offrirait aux clients individuels insatisfaits de la réponse d'une société à leur plainte et s'adressant à l'OSBI pour régler le différend (chacun, un **plaignant**) un système de réparation pleinement efficace et accessible rendant des décisions définitives et équitables. Par exemple, à l'étranger, certains services de médiation financière que l'on peut considérer comme des équivalents de l'OSBI ont le pouvoir de rendre des décisions exécutoires.

Au Canada, bien que les sociétés règlent la plupart des plaintes des clients individuels, les ACVM ont remarqué une tendance historique à refuser d'indemniser les plaignants et à régler les différends pour des montants en deçà des recommandations de l'OSBI. Cette dynamique peut entraîner des conséquences sérieuses pour les plaignants et les dissuader de faire appel à l'OSBI. Le fait de rendre les recommandations de l'OSBI contraignantes pourrait accroître la protection des investisseurs et favoriser une meilleure équité pour les clients individuels. Outre son incidence sur les clients, cette tendance historique peut s'avérer inefficaces pour les sociétés puisque les services de l'OSBI n'aboutissent pas nécessairement au règlement d'un différend, ce qui risque d'étirer les procédures de règlement et de consommer un surcroît de ressources pour en venir à bout.

Dans le cadre de l'élaboration du projet d'encadrement, les ACVM se sont aussi guidées sur l'équité et l'efficacité démontrées des services de règlement des différends mis à la disposition des parties grâce à l'OSBI en tant que solution de rechange aux poursuites, souvent complexes, coûteuses et stressantes pour toutes les parties en cause. Elles ont tenu compte des rapports et des consultations qui ont porté sur les avantages de l'attribution d'un pouvoir exécutoire à l'OSBI et

qui ont recommandé cette mesure, y compris ceux des évaluateurs indépendants de l'OSBI et du Groupe de travail sur la modernisation relative aux marchés financiers de l'Ontario. Les ACVM ont également consulté l'OSBI et se sont appuyées sur les énoncés de priorités réglementaires de leurs membres.

Les ACVM reconnaissent qu'il importe de disposer d'un système efficace qui permette un règlement équitable et efficace des plaintes sans imposer de fardeau indu aux parties en cause. Afin de favoriser un niveau élevé de confiance de la part de toutes les parties ayant recours à un service de médiation visé pour le règlement des différends, le projet d'encadrement intégrerait les procédures actuelles d'enquête et de recommandation de l'OSBI auxquelles il ajouterait une étape subséquente de révision facultative qui mènerait à une décision définitive liant les sociétés et, dans certains cas, les plaignants.

Puisque des modifications législatives seront nécessaires dans certains territoires pour mettre en œuvre le projet d'encadrement, les membres des ACVM concernés ont soumis à leur gouvernement des suggestions de modification des lois locales. Afin que celles-ci puissent être modifiées, les gouvernements doivent présenter un projet de loi qui ne serait édicté que s'il est adopté et sanctionné dans le territoire. Rien dans le présent avis ni dans la décision de le publier ne devrait être interprété comme une indication que de telles modifications législatives seront faites dans un territoire.

Les autorités membres des ACVM, sauf celle de la Colombie-Britannique, publient le présent avis en vue de solliciter des commentaires sur les projets de modification du Règlement 31-103 et de l'Instruction générale 31-103 en tant que partie du projet d'encadrement. Bien que la BCSC ne publie pas ces projets de textes, elle s'intéresse aux points de vue qui seront exprimés.

Le texte des projets de modification du Règlement 31-103 et de l'Instruction générale 31-103 est publié avec le présent avis et peut aussi être consulté sur les sites Web de certains membres des ACVM, dont les suivants :

lautorite.qc.ca
www.asc.ca
nssc.novascotia.ca
fcb.ca
www.osc.ca
www.fcaa.gov.sk.ca
www.mbsecurities.ca

2. Objet

À l'heure actuelle, la section 5 de la partie 13 du Règlement 31-103 énonce les obligations de la société inscrite, sauf le gestionnaire de fonds d'investissement agissant à ce titre¹ (la **société**), en

¹ Voir le paragraphe 1 de l'article 13.14 du Règlement 31-103 : « La présente section ne s'applique pas au gestionnaire de fonds d'investissement en ce qui a trait à ses activités à ce titre. »

matière de traitement des plaintes des clients individuels, ainsi que celles de mettre à leur disposition un service indépendant de règlement des différends ou de médiation².

S'il était mis en œuvre, le projet de modification du Règlement 31-103 imposerait de nouvelles obligations aux sociétés à l'égard d'un SIRD sans but lucratif désigné ou reconnu par une décision de l'autorité en valeurs mobilières (chacune, une **décision harmonisée**) faisant de ce SIRD le service de médiation visé à mettre gratuitement à la disposition des clients individuels et l'autorisant à rendre des décisions définitives exécutoires.

Étant donné l'incidence des décisions exécutoires sur l'ensemble des parties, le projet d'encadrement prévoit que le service de médiation visé passerait d'abord par une étape d'enquête et de recommandation selon la pratique actuelle de l'OSBI. En outre, il envisage une étape de révision interne permettant aux sociétés et aux plaignants d'exprimer leurs préoccupations à l'égard de la recommandation du service de médiation visé. Pour préserver l'efficacité et la proportionnalité, celui-ci ne devrait, à cette étape, qu'engager des procédures proportionnelles à l'ampleur du différend dans la révision de la recommandation. Une fois rendue après l'étape de la révision interne, la décision définitive du service de médiation visé lierait la société en toute circonstance et le plaignant qui aurait déclenché la procédure de révision en s'opposant à la recommandation. La mise en œuvre du projet d'encadrement bonifierait l'accessibilité et l'efficacité du règlement des différends grâce au service de médiation visé, serait porteuse d'équité pour les sociétés et les plaignants, et rehausserait la protection des investisseurs ainsi que la confiance dans le secteur des services d'investissement.

Le projet de modification du Règlement 31-103 serait nécessaire à la mise en place des principaux éléments structurels potentiels du projet d'encadrement dans les territoires où il est publié pour consultation. Les nouvelles dispositions instaureraient notamment une obligation pour les sociétés de se conformer à la décision définitive du service de médiation visé.

Afin de réduire le risque de confusion entre le mécanisme de règlement des différends du service de médiation visé et le processus interne de traitement des plaintes d'une société, le projet de modification du Règlement 31-103 interdirait aussi aux sociétés d'utiliser une certaine terminologie impliquant que leurs services internes ou ceux d'un membre de leur groupe sont indépendants, comme « ombudsman » ou « service de médiation ». Cette interdiction proposée n'empêcherait pas les sociétés d'offrir un service ou un mécanisme de traitement des plaintes; elle vise à souligner l'objectif réglementaire consistant à améliorer la capacité des investisseurs à obtenir réparation par l'entremise du service de médiation visé.

Le projet d'encadrement emprunterait davantage les pratiques exemplaires internationales en matière de services de règlement des différends de nature financière, y compris un mécanisme en deux étapes et des décisions exécutoires.

² Au Québec, selon l'article 13.14 du Règlement 31-103, la société inscrite est réputée respecter les dispositions de la section 5 de la partie 13 si elle se conforme aux articles 168.1.1 à 168.1.4 de la *Loi sur les valeurs mobilières* (RLRQ, chapitre V-1.1). L'obligation de mettre à la disposition du client un service indépendant de règlement des différends ou de médiation ne s'y applique pas non plus.

3. Contexte

a. Pouvoir exécutoire et services internationaux de médiation en matière financière

Il existe des services de médiation financière offrant un mécanisme de règlement des différends dans de nombreux territoires autour du monde. Bien que certains n'émettent que des recommandations non exécutoires, certains autres, comme on en retrouve au Royaume-Uni³, en Australie⁴ et en Irlande⁵, qui ont un système juridique similaire à celui du Canada, ont le pouvoir de rendre des décisions exécutoires. En ce qui concerne le mécanisme actuel de règlement des différends offert par l'OSBI, le Canada est à la traîne de ces territoires dans la mise en place d'un régime de service de médiation investi de ce pouvoir. Cette lacune a été exposée au niveau international dans la dernière analyse du Canada par le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre de son programme d'évaluation du secteur financier (PESF)⁶.

Outre la critique internationale du FMI, l'absence de pouvoir exécutoire est une préoccupation reconnue au pays⁷. Trois évaluations indépendantes de l'OSBI, requises par les ACVM dans le cadre du régime de surveillance actuel, ont conclu qu'il s'agit d'une lacune importante dans la conception du système canadien de règlement des différends en matière d'investissement⁸.

Les services de médiation financière du Royaume-Uni, de l'Australie et de l'Irlande sont régis par un cadre réglementaire axé sur l'équité et la souplesse et partageant de nombreux éléments du projet d'encadrement, dont les suivants :

- un service de médiation unique établi par la loi ou reconnu par une autorité de réglementation;
- une surveillance assurée par les autorités de réglementation des services financiers;
- aucune obligation de recourir au service de médiation, les plaignants conservant la possibilité de s'adresser plutôt aux tribunaux;
- des normes décisionnelles chez le service de médiation qui assurent l'équité en toute circonstance entre le plaignant et le fournisseur de services financiers, compte tenu des codes applicables et des bonnes pratiques du secteur;
- la latitude conférée au service de médiation d'établir ses procédures décisionnelles, en privilégiant l'équité procédurale, la proportionnalité et l'efficacité;

³ Voir la rubrique *Final Binding Decisions* de la page *How we make decisions* sur le site du Financial Ombudsman Service (Royaume-Uni) au <https://www.financial-ombudsman.org.uk/who-we-are/make-decisions>.

⁴ Voir la rubrique *Determination (a binding decision)* de la page *The process we follow* sur le site de l'Australian Financial Complaints Authority au <https://www.afca.org.au/what-to-expect/the-process-we-follow>.

⁵ Voir la rubrique *Formal complaint resolution* de la page *How we deal with your complaint* sur le site du Financial Services and Pensions Ombudsman au <https://www.fspo.ie/our-services/>.

⁶ *Canada: Financial System Stability Assessment IMF Country Report No. 19/177*, juin 2019 (en anglais seulement) du Fonds monétaire international, à la page 30.

⁷ Voir, par exemple, Groupe de travail sur la modernisation relative aux marchés financiers, « Modernisation des marchés financiers de l'Ontario : Rapport final du Groupe de travail sur la modernisation relative aux marchés financiers », en ligne : <Ontario.ca>, (janvier 2021) [<https://www.ontario.ca/fr/document/groupe-de-travail-sur-la-modernisation-relative-aux-marches-financiers-rapport-final-janvier-2021>].

⁸ Voir, par exemple, Poonam Puri et Dina Milivojevic, « Évaluation indépendante de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI), Mandat d'investissement » (2022), à la page 9.

- l'intervention, dans une première étape, d'un enquêteur recommandant une indemnisation si les parties ne peuvent s'entendre sur un règlement facilité, suivie d'une décision exécutoire rendue par un autre décideur de niveau hiérarchique plus élevé à l'interne si une partie rejette la recommandation et décide, dans une deuxième étape, de s'engager dans une procédure exécutoire ;
- la possibilité de consentir des réparations pécuniaires et non pécuniaires;
- la force exécutoire de la décision définitive du service de médiation.

Pour ce qui est de savoir lesquelles des parties se voient liées par la décision définitive, l'Irlande emprunte une voie différente de celle du Royaume-Uni et de l'Australie. Dans le premier, la société et le plaignant sont tous deux liés, alors que seule la société l'est dans les deux autres. Toutefois, le cadre irlandais permet de porter la décision en appel, mais pas ceux du Royaume-Uni et de l'Australie.

Voici d'autres exemples de services de médiation financière habilités à rendre des décisions exécutoires :

- Insurance & Financial Services Ombudsman Scheme (Nouvelle-Zélande)⁹;
- Financial Ombudsman Institution (Taiwan)¹⁰;
- Financial Industry Disputes Resolution Centre (FIDReC) (Singapour)¹¹;
- Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid) (Pays-Bas)¹²;
- Office of the Ombud for Financial Services Providers (Afrique du Sud)¹³;
- Kancelář finančního arbitra (République tchèque)¹⁴.

Dernièrement, l'Espagne a annoncé la création d'une autorité administrative indépendante possédant le pouvoir de rendre des décisions exécutoires, dans le but de renforcer le système de règlement amiable des plaintes entre les institutions et les consommateurs de produits bancaires, d'investissement et d'assurance¹⁵.

b. Mesures actuelles de réparation offertes aux investisseurs par l'OSBI

L'OSBI est un organisme sans but lucratif constitué sous le régime des lois fédérales et fournissant des services indépendants de règlement des différends en matière d'investissement entre les sociétés participantes et leurs clients, sans frais pour ces derniers et sans qu'ils aient besoin de recourir à un avocat. Il offre ses services aux plaignants qui recherchent une voix indépendante et impartiale pour trancher un différend s'ils estiment que leur société ne les a pas traités avec

⁹ Voir www.ifso.nz.

¹⁰ Voir www.foi.org.tw.

¹¹ Voir www.fidrec.com.sg.

¹² Voir www.kifid.nl.

¹³ Voir www.faisombud.co.za.

¹⁴ Voir www.finarbitr.cz.

¹⁵ Zonebourse, « L'Espagne va lancer une autorité de protection des consommateurs de services financiers », en ligne : <[zonebourse.com](https://www.zonebourse.com)>, (5 avril 2022) [<https://www.zonebourse.com/actualite-bourse/L-Espagne-va-lancer-une-autorite-de-protection-des-consommateurs-de-services-financiers--39972275/>].

équité¹⁶. À l'heure actuelle, les sociétés au Canada (sauf au Québec) doivent, en vertu du paragraphe 6 de l'article 13.16 du Règlement 31-103, « prendre des mesures raisonnables pour que l'OSBI soit le service indépendant de règlement des différends ou de médiation mis à la disposition du client ».

Afin d'analyser les plaintes, l'OSBI applique une norme d'équité lui permettant d'estimer ce qui est équitable pour les parties dans les circonstances de la plainte¹⁷. Dans son application de la norme d'équité, l'OSBI « tiendra compte des principes généraux en matière de saines pratiques relatives aux services financiers et aux affaires commerciales, le droit, des politiques et des lignes directrices réglementaires, des normes d'ordres professionnels et des codes de pratique ou de déontologie pertinents »¹⁸.

Toujours dans son application de la norme d'équité, l'OSBI a recours à une procédure ou à une méthode inquisitoire selon laquelle un enquêteur indépendant et impartial examine activement les faits du dossier avant de faire une recommandation sur le dénouement du différend (**l'approche inquisitoire**). Dans le cadre de cette approche, l'enquêteur de l'OSBI recueille la preuve auprès des parties, détermine les enjeux fondamentaux, pose des questions de suivi aux parties et émet une recommandation suivant ses constatations. L'approche inquisitoire se distingue de la procédure contradictoire, où chaque partie présente ses propres faits et positions sur les enjeux. Dans l'ensemble, il peut être difficile d'apprivoiser la procédure contradictoire sans avocat ni expertise dans le secteur. À l'inverse, l'approche inquisitoire permet aux parties d'interagir avec l'OSBI sans passer par un avocat et peut se traduire par un règlement rapide pour les sociétés et les plaignants.

L'approche inquisitoire procure à l'OSBI de la souplesse procédurale dans la gestion du rapport de force inégal susceptible d'exister entre les plaignants et les sociétés quant à la détermination des enjeux en cause et à la collecte de renseignements. Elle se veut aussi la reconnaissance que les sociétés disposent souvent de plus de ressources et de connaissances spécialisées sur l'objet d'une plainte. Elle est donc essentielle à l'accessibilité des services de l'OSBI pour les clients individuels, car elle permet à l'OSBI d'appliquer seulement les procédures nécessaires et proportionnées pour chaque plainte. Puisqu'il peut contrôler ses propres procédures, l'OSBI est en mesure d'offrir un accès équitable à ses services, de maintenir leur efficacité pour toutes les parties à un différend et de réduire au minimum le risque que les plaignants abandonnent le mécanisme de règlement en raison de sa complexité.

Actuellement, lorsqu'il estime au terme de l'enquête qu'il serait juste que la société verse une indemnisation à un plaignant, l'OSBI tente d'abord de rapprocher les parties d'un règlement. Si elles n'arrivent pas à s'entendre, l'OSBI formule une recommandation non exécutoire

¹⁶ Les clients individuels qui soupçonnent une société de violation de la réglementation en valeurs mobilières ou de se soustraire à ses obligations en vertu de celle-ci peut déposer une plainte auprès de l'autorité en valeurs mobilières ou, si la société en est membre, de l'OCRI.

¹⁷ Voir l'article 13.2 des Règles générales de l'OSBI, « L'OSBI formulera une recommandation ou rejettera une plainte en fonction de ce qu'il estime équitable pour le plaignant et la firme participante dans les circonstances ».

¹⁸ *Ibid.*, paragraphe (a) de l'article 8.1.

d'indemnisation pouvant aller jusqu'à 350 000 \$. Dans les cas où il recommande le versement d'une somme, il n'a pas le pouvoir ou de moyens de contraindre la société à la verser au plaignant.

Puisqu'en ce moment, les sociétés ne sont pas tenues de se plier aux recommandations de l'OSBI, celui-ci emploie, en guise d'incitation, un système de dénonciation consistant à publier le nom de celles qui refusent de s'y conformer pleinement. Toutefois, il n'a jamais dénoncé celles qui réglaient une plainte pour un montant inférieur à ce qu'il recommandait. Par conséquent, si une société s'oppose à la recommandation et que le plaignant accepte une offre de règlement inférieure, le nom de la société ne sera pas dévoilé au public. 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.

Des réserves à l'égard du système de dénonciation ont été formulées dans l'examen indépendant de 2016¹⁹ et dans l'évaluation indépendante de 2021²⁰ des activités et des procédures de l'OSBI en matière d'investissement. Il y est présenté une critique du système actuel en ce qu'il engendre un déséquilibre de forces à l'avantage des sociétés inscrites, lesquelles pouvant ainsi négocier à la baisse les dédommagements versés aux plaignants²¹. Par ailleurs, l'examen externe de 2011, l'examen indépendant de 2016 et l'évaluation indépendante de 2021 ont tous recommandé l'attribution de pouvoirs exécutoires à l'OSBI²². Les recommandations s'accompagnaient de conclusions favorables sur l'accès aux procédures d'enquête et sur le taux de maintien de dossiers (comme il est décrit ci-après) auprès de l'OSBI.

c. Tendances observées par les ACVM

Le projet d'encadrement élaboré par les ACVM découle d'un éventail de préoccupations et de tendances observées. Comme les examinateurs indépendants des activités et des procédures de l'OSBI en matière d'investissement l'ont relevé dans leurs rapports de 2016 et de 2021, les ACVM constatent que les règlements pour des montants inférieurs aux recommandations peuvent miner la confiance des investisseurs dans l'équité et l'efficacité du mécanisme de règlement des différends²³. Il est possible que des tendances au refus aient eu des incidences similaires dans le passé.

Le mécanisme de règlement des différends de l'OSBI se révèle efficient pour les sociétés et utile pour les plaignants, comme en témoigne le taux élevé de maintien de dossier²⁴.

¹⁹ Deborah Battell et Nikki Pender, « Examen indépendant du mandat d'investissement de de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OBSI) » (2016), à la page 1.

²⁰ Puri et Milivojevic, *supra* à la page 9.

²¹ *Ibid.*, voir par exemple à la page 36.

²² Battell et Pender, *supra* à la page 7, et Puri et Milivojevic, *supra* à la page 9, ainsi que *The Navigator Company*, « Ombudsman des services bancaires et d'investissement, Examen externe – 2011 » (2011), à la page 10.

²³ Avis 31-362 du personnel des ACVM, *Rapport annuel 2021 du comité mixte des organismes de réglementation sur l'OSBI* (3 novembre 2022), à la page 5.

²⁴ Voir l'exposé sur le taux de maintien des dossiers à la page 10 du présent avis.

Dans l'élaboration de leur projet d'encadrement, les ACVM cherchent l'équilibre entre le besoin de freiner les tendances observées, le rehaussement de l'équité et l'amélioration de l'efficacité aussi bien pour les sociétés que pour les plaignants qui se prévalent des services de règlement des différends de l'OSBI.

i. Règlements inférieurs aux recommandations

Puisque les recommandations de l'OSBI ne sont pas contraignantes à l'heure actuelle, le personnel des ACVM a remarqué que certaines sociétés offrent une indemnisation inférieure à celle que recommande l'OSBI. Le plaignant n'a pour principales solutions de rechange à l'OSBI que la voie des tribunaux civils ou l'abandon de la plainte. Ainsi, à court d'autres options, le plaignant peut se sentir obligé d'accepter une offre de règlement inférieure à la recommandation de l'OSBI ou risquer de ne rien obtenir. Cette dynamique peut dissuader certains plaignants de recourir au mécanisme non exécutoire de l'OSBI.

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. La révision de la nature non exécutoire des recommandations de l'OSBI offre l'occasion d'accroître la confiance dans le secteur des services d'investissement du Canada et de rehausser l'efficacité pour les deux parties à un différend à propos de services financiers.

Globalement, depuis l'exercice 2018 de l'OSBI, les clients individuels ont reçu environ 1,6 million de dollars de moins que recommandé par l'OSBI à la conclusion de son enquête²⁵. Les ACVM ont constaté que le pourcentage de dossiers réglés à un montant inférieur à la recommandation de l'OSBI (les **dossiers à règlement inférieur à la recommandation**) augmente avec la valeur de l'indemnisation recommandée.

Le tableau 1 présente les données sur les dossiers fournies par l'OSBI, dont le pourcentage de dossiers où les clients individuels ont accepté un montant de règlement inférieur à la recommandation de 2018 à 2022.

²⁵ Avis 31-364 du personnel des ACVM, *Rapport annuel 2022 du comité mixte des organismes de réglementation sur l'OSBI* (octobre 2023), à la page 4.

Tableau 1 – Dossiers d'investissement réglés pour un montant inférieur à la recommandation de l'OSBI de 2018 à 2022

Montant recommandé	Pourcentage des dossiers réglés pour un montant inférieur à la recommandation	Nombre de dossiers clos par le versement de l'indemnisation recommandée
de 1 \$ à 9 999 \$	1 %	384
de 10 000 \$ à 49 999 \$	13 %	113
de 50 000 \$ à 99 999 \$	46 %	26
de 100 000 \$ à 199 999 \$	43 %	14
de 200 000 \$ à 350 000 \$	67 %	9

Les recommandations de l'OSBI sont généralement respectées lorsque l'indemnisation recommandée est inférieure à 50 000 \$, mais le pourcentage de règlements inférieurs aux recommandations grimpe dès que le dédommagement recommandé passe au-dessus de ce chiffre. En valeur pécuniaire moyenne, dans les cas où l'OSBI a recommandé une indemnisation de 50 000 \$ ou moins, le plaignant a obtenu 8 373 \$ de moins²⁶ et, lorsqu'elle était supérieure à 50 000 \$, 59 373 \$ de moins²⁷. En moyenne, les dossiers à règlement inférieur à la recommandation se sont réglés à 60 % du montant recommandé²⁸. La tendance observée peut s'avérer problématique, étant donné que les plaignants qui se sont vu recommander un montant élevé sont vraisemblablement ceux ayant subi le plus grand préjudice.

L'attribution d'un pouvoir exécutoire à un service de médiation visé rehausserait, pour les plaignants, la certitude d'obtenir une réparation équitable pour le préjudice subi advenant que le service estime qu'une indemnisation est justifiée. Cette mesure pourrait ainsi améliorer la confiance des investisseurs dans l'OSBI, en tant que possible service de médiation visé, et encourager plus de clients individuels à recourir à lui pour trancher leurs différends.

ii. Maintien des dossiers

Le maintien des dossiers auprès de l'OSBI, soit lorsqu'un plaignant s'engage dans les procédures de l'OSBI jusqu'à la conclusion de l'enquête et la formulation d'une recommandation, est un indicateur de la perception des parties, surtout les plaignants puisqu'ils peuvent retirer ou abandonner la plainte dont ils ont saisi l'OSBI, concernant son mécanisme de règlement des différends.

Le tableau 2 présente le nombre de dossiers maintenus auprès de l'OSBI pour ses exercices 2018 à 2022.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

Tableau 2 – Données sur les dossiers de 2018 à 2022 – Volet investissement seulement

Exercice de l'OSBI	Nombre de dossiers clos par l'OSBI	Nombre de dossiers retirés ou abandonnés avant règlement	Pourcentage des dossiers retirés ou abandonnés avant règlement
2018	327	21	6 %
2019	387	6	2 %
2020	405	11	3 %
2021	567	9	2 %
2022	444	6	1 %

Les données ci-dessus indiquent que, globalement, peu de dossiers se sont soldés par un retrait et portent à conclure que les plaignants semblent généralement trouver utile ou accessible le mécanisme actuel de traitement des plaintes de l'OSBI. Il semble que les plaignants choisissent de persévérer plutôt que de se tourner vers d'autres moyens de règlement ou d'abandonner leur cause. La volonté des plaignants de s'en remettre à l'OSBI pour traiter leur plainte est aussi à l'avantage des sociétés puisqu'elles n'auront pas à affecter de ressources additionnelles pour se défendre en justice. Étant donné les indices généraux de satisfaction des plaignants à l'égard du travail d'enquête et de règlement de leurs plaintes par l'OSBI et les avantages pour les sociétés, les ACVM sont d'avis que l'approche inquisitoire de l'OSBI devrait être maintenue dans le projet d'encadrement.

d. Conception du projet d'encadrement – Amélioration des mesures de réparation pour les investisseurs

Le projet d'encadrement en voie d'élaboration par les ACVM consisterait en un régime de pouvoir exécutoire qui se voudrait équitable, efficient et accessible pour toutes les parties et viserait, ultimement, à améliorer l'accès des clients individuels à un mécanisme de réparation. À cette fin, il comprendrait des procédures de règlement des différends améliorées pour les sociétés et les plaignants.

En vertu du projet d'encadrement, un SIRD sans but lucratif serait désigné ou reconnu par des autorités en valeurs mobilières comme service de médiation visé. Celui-ci serait assujéti à la surveillance coordonnée des membres des ACVM, notamment par voie de décisions harmonisées lui imposant des conditions. Des décisions harmonisées régissant le service de médiation visé, un programme de surveillance accrue des ACVM ainsi que l'approbation préalable de certaines procédures et de certains documents du service, notamment de leur modification, s'appliqueraient. Comme il est indiqué ci-dessus, nous nous attendons à ce que l'OSBI devienne le service de médiation visé.

Les ACVM ont poursuivi leurs travaux en tenant compte des facteurs de comparaison internationaux et des tendances pluriannuelles de l'engagement des sociétés auprès de l'OSBI qui soulevaient des inquiétudes quant à la protection des investisseurs et à l'équité pour les plaignants.

Leurs travaux menés jusqu'à présent dans l'élaboration du projet d'encadrement se sont également faits à la lumière de l'efficacité démontrée du mécanisme de règlement des différends que l'OSBI met déjà à la disposition des parties.

Pour s'attaquer aux tendances observées et aux principales préoccupations, le projet d'encadrement prévoirait l'attribution d'un pouvoir exécutoire au service de médiation visé tout en maintenant les procédures d'enquête actuelles de l'OSBI par l'ajout d'une étape de révision facultative assortie d'une procédure souple et proportionnée par laquelle le service rendrait une décision définitive exécutoire apportant certitude et finalité. Les deux étapes suivies par le service, soit l'enquête et la révision, rehausseraient l'équité et la confiance pour les deux parties à une plainte. En outre, les procédures proportionnées prévues par le projet d'encadrement pourraient contribuer à préserver la relation entre la société et le plaignant après le règlement du différend, une perspective moins probable advenant une poursuite en raison de sa nature antagoniste.

4. Principaux éléments du projet d'encadrement

La présente partie décrit les principaux éléments du projet d'encadrement, dont le règlement de différends par l'entremise du service de médiation visé, le régime réglementaire requis pour mettre le projet en œuvre et la surveillance par les ACVM.

a. Aperçu du régime réglementaire

Pour créer un régime réglementaire instituant le projet d'encadrement, le projet de modification du Règlement 31-103 nécessiterait l'adoption de textes législatifs dans certains territoires intéressés. Voici un aperçu des principaux éléments de ce régime général.

i. Législation

Les textes législatifs en vigueur ou à adopter dans certains territoires intéressés pour mettre en œuvre le projet d'encadrement pourraient prévoir ce qui suit :

- habiliter les autorités en valeurs mobilières à reconnaître ou à désigner un SIRD (soit le service de médiation visé);
- habiliter les autorités en valeurs mobilières à prendre des décisions sur la manière dont un SIRD exerce ses activités ou à l'égard d'un règlement administratif, d'une règle, d'une politique, d'une procédure, d'une interprétation ou d'une pratique de celui-ci;
- habiliter les autorités en valeurs mobilières à établir une réglementation sur les SIRD reconnus ou désignés, notamment en matière de surveillance et de gouvernance;
- conférer aux autorités en valeurs mobilières le pouvoir d'obliger les sociétés à devenir membre du service de médiation visé et à se conformer à ses décisions définitives exécutoires (comme il est indiqué ci-après);
- attribuer au service de médiation visé le pouvoir de rendre des décisions définitives exécutoires prévoyant une indemnisation financière;
- établir que le service de médiation visé ou le plaignant peut demander à un tribunal d'homologuer la décision définitive du service pour ainsi la rendre applicable comme s'il s'agissait d'une ordonnance du tribunal;

- disposer que le service de médiation visé doit appliquer la norme d'équité et des procédures proportionnées (comme il est indiqué ci-après).

De plus, pour appuyer le service de médiation visé dans son rôle unique de fournisseur de services de règlement efficient et équitable des différends, il est envisagé de le soustraire aux lois en matière d'arbitrage et, au besoin, à d'autres lois prévoyant des obligations de procédure judiciaire. Il bénéficierait ainsi d'une souplesse procédurale et décisionnelle sous la surveillance des ACVM qui rehausserait sa capacité d'offrir une solution de rechange à la judiciarisation pour régler un différend.

Rien dans le présent avis ni dans la décision de le publier ne devrait être interprété comme une indication que de telles modifications législatives seront faites dans un territoire.

ii. Règlement 31-103

Le projet de modification du Règlement 31-103 instaurerait certaines obligations, notamment que les sociétés deviennent ou demeurent membres du service de médiation visé, coopèrent avec lui dans le cadre des enquêtes sur les plaintes et de la révision de celles-ci en s'abstenant de retenir, de détruire ou de dissimuler des renseignements ou des documents, et se conforment à ses décisions définitives.

En outre, afin de dissiper toute confusion possible chez les investisseurs individuels, le projet de modification du Règlement 31-103 interdirait aux sociétés d'utiliser certains termes pour qualifier leurs procédures, service ou secteur de traitement interne des plaintes (comme « ombudsman », « service de médiation interne » ou un terme essentiellement similaire).

iii. Instruction générale 31-103

Le projet de modification de l'Instruction générale 31-103 présente l'interprétation que font les ACVM des obligations imposées par le projet de modification du Règlement 31-103 et donne des indications sur les moyens de s'y conformer. Il traite notamment de la gestion des plaintes déposées verbalement auprès d'une société, ainsi que du moment pour informer l'OSBI d'une plainte.

b. L'OSBI en tant que possible service de médiation visé

Selon le projet d'encadrement, il est attendu que la désignation ou la reconnaissance de l'OSBI en tant que service de médiation visé serait envisagée par des membres des ACVM en vertu du Règlement 31-103. Le service de médiation visé serait assujéti à la surveillance coordonnée des membres des ACVM, que celles-ci continuent de développer et qui devrait faire écho à certains régimes de surveillance existants, comme ceux des organismes d'autoréglementation (les OAR), des chambres de compensation et des bourses. Le champ d'application de la surveillance devrait comprendre les aspects organisationnels et de gouvernance du service de médiation visé.

Il continuerait de fonctionner comme mécanisme de règlement extrajudiciaire de différends tout en appliquant des procédures et un pouvoir décisionnel exécutoire conçus pour gérer le déséquilibre potentiel du rapport de force susmentionné. Le recours au service de médiation visé demeurerait facultatif pour les plaignants.

Le projet de modification du Règlement 31-103 introduirait l'obligation pour les sociétés d'être membres du service de médiation visé, de coopérer avec lui dans le mécanisme de règlement des différends et de se conformer à sa décision définitive, ou à sa recommandation une fois réputée être sa décision définitive, pouvant imposer le versement d'une indemnisation pécuniaire, voire certaines mesures de réparation précises.

Question en vue de la consultation

1. Les ACVM prévoient qu'en vertu du projet d'encadrement, un SIRD serait habilité à rendre des décisions exécutoires dans le territoire où il est reconnu ou désigné en tant que service de médiation visé. Il se peut que les membres des ACVM ne désignent ou ne reconnaissent pas tous en même temps l'OSBI en cette qualité. Il en résulterait le maintien du modèle existant (soit que l'OSBI ne formule que des recommandations non exécutoires) dans le territoire des membres qui ne l'auraient pas encore ainsi désigné ou reconnu. Si les autorités membres devaient désigner ou reconnaître l'OSBI comme service de médiation visé à des moments différents, quelles en seraient, selon vous, les incidences sur les activités d'un SIRD non désigné ou reconnu dans tous les territoires? Comment gérer au mieux ces incidences?

c. Enquête et révision relatives à une plainte soumise au service de médiation visé

Un diagramme illustrant le mécanisme de règlement des différends du service de médiation visé en vertu du projet d'encadrement est présenté à l'Annexe A.

Le projet d'encadrement prévoit que le service de médiation visé maintiendrait autant que possible les procédures d'enquête déjà utilisées par l'OSBI, dont l'intégrité et l'équité ont été reconnues par plusieurs études indépendantes, tout en y greffant une nouvelle étape de décision exécutoire.

Il prévoit que, dans les décisions harmonisées, le service distinguerait deux étapes dans son mécanisme de règlement des différends :

- *enquête et règlement ou recommandation (l'étape de l'enquête et de la recommandation);*
- *révision et décision (l'étape de la révision et de la décision).*

L'étape de l'enquête et de la recommandation reprendrait les procédures d'enquête actuelles de l'OSBI, tandis que l'étape de la révision et de la décision constituerait la nouvelle phase au cours de laquelle le service de médiation visé rendrait des décisions définitives exécutoires. L'ajout de cette dernière préserverait autant que possible l'approche inquisitoire actuelle de l'OSBI tout en dotant le service de nouveaux outils procéduraux appropriés lui permettant de rendre des décisions définitives exécutoires sans alourdir indûment le fardeau des parties.

i. L'étape de l'enquête et de la recommandation

Le projet d'encadrement prévoit que l'étape de l'enquête et de la recommandation commencerait au moment où le client individuel informe le service de médiation visé d'une plainte qui n'a pu se régler au moyen du mécanisme de traitement interne des plaintes de la société et dont le plaignant souhaite le saisir.

À cette étape, le service de médiation visé emploierait l'approche inquisitoire déjà utilisée par l'OSBI pour obtenir les renseignements pertinents dans le but soit de rapprocher les parties vers la conclusion d'une entente pendant qu'il prépare sa recommandation, soit de formuler une recommandation en vue de régler le différend. Comme dans le mécanisme actuel de l'OSBI, l'étape de l'enquête et de la recommandation viserait le règlement équitable du différend et la gestion du déséquilibre qui existe dans le rapport de force entre les parties en raison des ressources potentiellement limitées ou du manque de connaissances du plaignant par rapport à ceux de la société. Ainsi, le service de médiation visé, agissant de manière indépendante et impartiale, recueillerait et examinerait l'information pertinente tout en appliquant la norme d'équité.

L'étape de l'enquête et de la recommandation déboucherait sur une recommandation suivant laquelle la société et le plaignant auraient tous deux la possibilité de s'y opposer, en totalité ou en partie, et de déclencher ainsi l'étape de la révision et de la décision décrite ci-après.

La recommandation deviendrait exécutoire pour la société et serait réputée être une décision définitive si aucune des parties ne s'y opposait dans les délais prescrits par les règles du service de médiation visé et que le plaignant ne s'était pas retiré du mécanisme, notamment pour intenter une poursuite²⁹.

ii. L'étape de la révision et de la décision

L'étape de la révision et de la décision pourrait être déclenchée par le plaignant ou la société en avisant par écrit le service de médiation visé de son opposition à sa recommandation.

À cette étape, un décideur principal du service de médiation visé n'ayant pas participé à l'étape de l'enquête et de la recommandation se pencherait sur l'opposition à la recommandation. La portée de la révision du décideur principal serait limitée aux arguments d'opposition des parties, auxquels serait appliquée la norme d'équité. Le décideur ne s'engagerait pas dans un processus de règlement facilité.

Dans le cadre de sa révision, le service de médiation visé aurait recours à une procédure qui serait proportionnée à la plainte en appliquant un critère procédural suivant lequel il n'entamerait que la démarche nécessaire à une procédure aussi efficiente, rapide et claire que possible pour régler le différend de manière équitable (le **critère de la procédure essentielle**). Il est envisagé d'intégrer ce critère dans les modifications législatives des territoires intéressés. À l'étape de la révision et de la décision, il permettrait au service de médiation visé d'appliquer un éventail de procédures, allant de l'approche inquisitoire à la contradictoire, si elles sont essentielles afin d'être proportionnées pour les deux parties en vue du règlement équitable du différend. Dans chaque cas, le service choisirait les outils procéduraux à utiliser pour assurer l'équité procédurale aussi bien pour la société que pour le plaignant sans leur imposer un fardeau disproportionné. Il ne devrait pas arriver souvent que des outils davantage utilisés dans le système contradictoire le soient à l'étape de la révision et de la décision, et en l'occurrence, leur usage serait limité aux cas qui répondent au critère de la procédure essentielle.

²⁹ La société ne serait pas tenue de se plier à une recommandation le temps de sa révision.

Une fois sa révision terminée, le service de médiation visé rendrait sa décision. Si seule la société s'était opposée au dénouement de l'étape de l'enquête et de la recommandation, le plaignant aurait la possibilité de s'opposer à la décision dans un certain délai. S'il ne s'y opposait pas et ne s'était pas par ailleurs retiré de la procédure d'une manière autorisée par le service, la décision deviendrait définitive et lierait les parties. Celles-ci pourraient aussi demander une révision judiciaire de la décision, où il est possible de le faire.

D'autres détails sur les procédures du service de médiation visé devraient être fixés dans ses documents de gouvernance ou dans les décisions harmonisées, notamment en ce qui concerne le moment où une recommandation est réputée constituer une décision définitive ainsi que les circonstances où il ne serait pas permis à un plaignant d'abandonner le mécanisme de règlement du différend ou d'intenter une poursuite après une décision définitive. Il est aussi à prévoir que l'approbation de ces procédures par les membres des ACVM, ainsi que de toute modification de celles-ci proposée par le service de médiation visé, serait exigée conformément au cadre législatif et aux décisions harmonisées proposés.

Il est envisagé que le service de médiation visé publierait des documents et de l'information sur ses procédures dans le projet d'encadrement et qu'il créerait des formulaires et des avis appropriés pour que tous les participants à son mécanisme de règlement des différends comprennent bien leurs droits et leurs responsabilités ainsi que le mécanisme lui-même.

iii. Décisions définitives du service de médiation visé

Une décision définitive du service de médiation visé peut obliger la société à verser une indemnisation à un plaignant ou à prendre des mesures de réparation précises, selon ce qui est jugé approprié dans les circonstances. Le plaignant serait lié par le résultat de l'étape de la révision et la décision s'il s'était opposé à la recommandation du service. Si seule la société s'y était opposée et demandait une révision, le plaignant pourrait alors se soustraire au mécanisme, même après la décision, et intenter plutôt une poursuite contre la société à l'égard de sa plainte.

Un trait qui distingue le projet d'encadrement des services de médiation internationaux du secteur financier est le fait que le plaignant serait toujours lié par la décision définitive du service de médiation visé s'il était celui qui déclenche l'étape de la révision et de la décision. À l'inverse, au Royaume-Uni et en Australie, le plaignant n'est lié par la décision définitive que s'il y adhère officiellement. Dans ces territoires, s'il ne consent pas à la décision définitive du service de médiation, il peut encore tenter d'obtenir un règlement ailleurs (comme un tribunal). Les ACVM sont d'avis que, pour favoriser la finalité du processus, son efficacité et son équité pour toutes les parties, le fait de lier le plaignant lorsque celui-ci a sollicité la décision définitive du service de médiation visé constitue une issue appropriée et équilibrée et procure aux deux parties un règlement équitable et définitif du différend.

Le projet d'encadrement prévoit que le service de médiation visé ne pourrait pas octroyer de dédommagement pécuniaire supérieur à 350 000 \$, soit le maximum que peut actuellement recommander l'OSBI. Les ACVM sont d'avis que ce plafond pourrait être réévalué et augmenté dans le futur. Selon le projet d'encadrement, le service de médiation visé pourrait aussi enjoindre à la société de prendre des mesures de réparation précises, comme remettre des documents ou

corriger de l'information erronée si l'erreur commise par la société a causé un préjudice au plaignant.

De plus, dès que le service de médiation visé rend une décision définitive à la fin de l'étape de la révision et de la décision, le plaignant ou le service pourrait demander à un tribunal de première instance de l'homologuer et la rendre ainsi exécutoire.

Questions en vue de la consultation

2. Le projet de modification du Règlement 31-103 introduit une nouvelle obligation de se conformer à la décision définitive du service de médiation visé. Dans le projet d'encadrement, il est envisagé de faire de sa recommandation ou de sa décision une décision définitive liant la société dans certains cas, soit les suivants :
 - a. Dans le cas d'une recommandation formulée après l'étape de l'enquête et de la recommandation, il est prévu que la recommandation devienne une décision définitive si i) un délai prescrit s'est écoulé depuis la date où la recommandation a été formulée, ii) la société et le plaignant ne se sont pas opposés à la recommandation et iii) le plaignant ne s'est par ailleurs pas retiré du mécanisme comme le permet le service de médiation visé. Que pensez-vous de cette disposition de présomption et des critères de son déclenchement? Veuillez aussi préciser si un délai de 30, de 60 ou de 90 jours serait approprié avant qu'une recommandation soit réputée une décision définitive en application de la disposition.
 - b. Dans le cas de la décision rendue après l'étape de la révision et de la décision, il est prévu que la décision devienne définitive si i) un délai prescrit s'est écoulé depuis la date où elle a été rendue, sans que le plaignant ait déclenché cette étape et ii) le plaignant ne s'est pas opposé à la décision et ne s'est par ailleurs pas retiré du mécanisme comme le permet le service de médiation visé. Veuillez donner votre avis sur ce délai suivant la décision et indiquer s'il serait approprié de le fixer à 30, 60 ou 90 jours.
3. Il est envisagé dans le projet d'encadrement de ne pas permettre au plaignant de s'opposer à une décision du service de médiation visé si son opposition à la recommandation a déclenché sa révision à la deuxième étape. Qu'en pensez-vous?
4. Veuillez fournir vos commentaires sur le maintien de la limite des indemnisations à 350 000 \$.
 - iv. *Aucun droit d'appel prévu par la loi*

Il n'est pas envisagé dans le projet d'encadrement de prévoir dans la loi de droit d'appel devant un organisme externe, comme un tribunal des valeurs mobilières ou une autre juridiction. Il y est toutefois envisagé de permettre une révision judiciaire dans les cas appropriés.

Pour en venir à la proposition de ne pas inclure de droit d'appel dans la loi, les ACVM ont minutieusement étudié les commentaires passés sur cette question, notamment ceux des intervenants ayant soulevé des réserves en matière de responsabilité advenant le cas où l'OSBI obtiendrait un pouvoir exécutoire et proposant qu'un droit d'appel pourrait être utile à cet égard.

Les ACVM estiment que le droit de porter une décision en appel devant un tribunal des valeurs mobilières ou une autre juridiction risquerait de nuire à l'atteinte d'un objectif principal de ce projet, à savoir que le droit d'appel pourrait réintroduire un déséquilibre dans le rapport de force entre un plaignant et une société puisque celle-ci disposerait vraisemblablement de meilleures ressources pour faire appel de la décision définitive du service de médiation visé. Certes, l'appel devant un organisme externe pourrait procurer une autre occasion de se faire entendre ou d'examiner les procédures et les concepts du service de médiation visé, mais il comporte des coûts. Il occasionnerait pour les parties plus de dépenses, de délais et de complexité. Puisque les tribunaux, y compris en valeurs mobilières, se caractérisent par la procédure contradictoire, y porter les décisions en appel pourrait, au fil du temps, faire pencher le service de médiation visé vers cette approche et annuler les avantages de l'approche inquisitoire mis en lumière ci-dessus. Bien qu'un appel porté devant un tribunal des valeurs mobilières pourrait être moins coûteux pour l'appelant, le plaignant pourrait être désavantagé par rapport à une société pour établir les motifs d'appel et s'orienter dans le système sans l'aide d'un avocat.

Les ACVM sont d'avis que l'introduction du critère de la procédure essentielle, jumelée à une surveillance serrée du service de leur part, suffirait à répondre aux préoccupations concernant l'équité procédurale. Là où il serait possible de le faire, les parties pourraient se tourner vers la révision judiciaire.

Le projet d'encadrement ne prévoit pas non plus d'inscrire dans la loi de clause privative interdisant ou limitant le droit à la révision judiciaire. Les ACVM estiment que la révision judiciaire, là où elle est offerte³⁰, combinée au régime de surveillance réglementaire rehaussé du service de médiation visé qu'elles sont en voie d'élaborer, instaurera un régime de responsabilité solide et efficient encadrant le décideur autorisé à rendre des décisions exécutoires.

Une révision judiciaire examine d'un œil nouveau une décision ou une ordonnance rendue par un organisme administratif pour s'assurer qu'elle est juste, raisonnable et légitime. La possibilité de recourir à une révision judiciaire devrait procurer aux parties à une plainte une tribune pour faire valoir leurs préoccupations concernant l'équité procédurale du mécanisme décisionnel du service de médiation visé. La révision judiciaire leur permettrait aussi de saisir un tribunal de première instance des enjeux de fond d'une décision définitive rendue par le service.

Puisqu'une révision judiciaire n'étudierait généralement pas toute l'affaire à nouveau, mais se pencherait plutôt sur les éléments de procédure et de fond en cause, les ACVM s'attendent à ce qu'elle constitue un moyen efficace pour les parties de faire valoir leurs préoccupations sur une décision définitive du service de médiation visé.

Les ACVM sont d'avis qu'ultimement, la révision judiciaire s'ajoutera aux moyens de garantir l'équité dans le processus décisionnel.

Le tribunal de première instance qui reçoit la demande de révision judiciaire décidera s'il l'autorise ou non.

³⁰ Les droits en common law et les dispositions législatives prévoyant la révision judiciaire par les tribunaux de première instance peuvent varier d'un territoire à l'autre au Canada.

Questions en vue de la consultation

5. Il n'est pas envisagé dans le projet d'encadrement de prévoir un mécanisme permettant de porter une décision définitive en appel devant un tribunal des valeurs mobilières ni d'inscrire dans la loi de droit d'en appeler devant une autre juridiction (mais les parties pourraient quand même demander la révision judiciaire d'une décision définitive). Quelles sont, selon vous, les incidences de l'absence d'un mécanisme d'appel sur l'équité et l'efficacité de l'encadrement pour les parties à un différend?
6. Le projet d'encadrement devrait-il prévoir dans la loi un droit d'en appeler aux tribunaux ou un autre mécanisme indépendant pour les différends dont la somme en jeu est supérieure à un certain seuil (100 000 \$, par exemple)? Dans l'affirmative, expliquez pourquoi.

d. Surveillance par les ACVM

Les ACVM estiment qu'il est primordial de mettre en place une surveillance adéquate et efficace du SIRD offrant un mécanisme de règlement exécutoire de différends aux clients individuels.

Pour l'instant, les ACVM poursuivent l'élaboration d'un régime de surveillance du service de médiation visé en complément du projet d'encadrement afin d'établir un équilibre entre l'indépendance du SIRD et un besoin de surveillance et réponse rigoureux par les autorités en valeurs mobilières. Les intéressés sont invités à présenter leurs commentaires sur un régime de surveillance approprié du service de médiation visé.

Les ACVM et l'OSBI ont conclu un protocole d'entente (le **protocole**) établissant le cadre de surveillance de l'OSBI et des relations avec lui. Le protocole impose actuellement certaines normes à l'OSBI, notamment sur le plan de la gouvernance, de l'indépendance et de l'équité, des processus d'exécution de certaines fonctions en temps opportun et de façon équitable, des frais et coûts, des ressources, de l'accessibilité, des systèmes et contrôles, des principales méthodes, de l'échange d'information et de la transparence. Par ailleurs, il établit un cadre de collaboration et de communication entre les ACVM et l'OSBI et prévoit l'obligation pour ce dernier de se soumettre à une évaluation indépendante au moins tous les cinq ans.

De l'avis des ACVM, le projet d'encadrement devrait étendre le régime de surveillance du service de médiation visé puisque celui-ci serait autorisé à rendre des décisions définitives exécutoires. Ce régime amélioré s'appliquerait à l'OSBI s'il était désigné ou reconnu comme service de médiation visé. À la mise en œuvre du projet d'encadrement, les ACVM s'attendent à ce que la surveillance de ce service soit rehaussée et reproduise essentiellement le mécanisme de surveillance des OAR, des chambres de compensation et des bourses. Par exemple, tout comme avec les OAR, l'autorité en valeurs mobilières de certains territoires pourrait être habilitée par la loi à prendre des décisions sur la manière dont un service de médiation visé exerce ses activités ou à l'égard d'un règlement administratif, d'une règle, d'une politique, d'une procédure, d'une interprétation ou d'une pratique de celui-ci.

Comme l'ont fait les ACVM pour les OAR, la surveillance du service de médiation visé s'effectuerait en vertu de décisions harmonisées, qui énonceraient les modalités de sa

reconnaissance ou de sa désignation. Ultiment, la reconnaissance ou la désignation comporterait une obligation de satisfaction de l'intérêt public. De plus, les décisions harmonisées prévoiraient vraisemblablement des obligations en matière de détermination du risque, de structure organisationnelle et de gouvernance, notamment en matière d'expertise et de représentation appropriées, de frais, de renforcement des capacités, de présentation de rapports et de transparence auprès du public par la publication de motifs anonymisés. Les autorités membres des ACVM auraient le pouvoir d'approuver les principaux documents du service de médiation visé, notamment ses règles générales, ses règles de procédure et ses indications écrites.

Sur le plan opérationnel, la surveillance du service de médiation visé par les ACVM devrait inclure des inspections de conformité coordonnées et le suivi des rapports présentés par le service en vertu d'un nouveau protocole conclu avec les autorités membres des ACVM. Avant la mise en œuvre du projet d'encadrement, les ACVM établiront des pratiques de surveillance adaptées au service.

Questions en vue de la consultation

7. Estimez-vous que des éléments de surveillance, qu'ils soient ou non exposés dans le présent avis, sont particulièrement importants pour l'atteinte des objectifs du projet d'encadrement? Dans l'affirmative, veuillez exposer vos motifs.
8. Croyez-vous que la surveillance, combinée aux autres aspects du projet d'encadrement traités dans le présent avis, suffira à garantir la responsabilité du service de médiation visé?

5. Résumé des projets de modification du Règlement 31-103 et de l'Instruction générale 31-103

Le projet de modification du Règlement 31-103 et celui de l'Instruction générale 31-103 sont des éléments importants du projet d'encadrement et, par conséquent, nécessaires à sa mise en œuvre.

Les ACVM invitent les personnes intéressées à formuler des commentaires sur tous les aspects de ces projets.

a. Projet de modification du Règlement 31-103

Le projet de modification du Règlement 31-103 modifierait la définition de « plainte » pour l'application des articles 13.16 et 13.16.1 du Règlement 31-103 afin de préciser qu'une plainte constitue « l'insatisfaction exprimée » concernant une activité de courtage ou de conseil d'une société ou de ses représentants.

Le projet de modification du Règlement 31-103 obligerait les sociétés à mettre le service de médiation visé à la disposition du client pour l'application du paragraphe 4 de l'article 13.16 du Règlement 31-103, à être membres de ce service, à coopérer avec lui dans le cadre de ses enquêtes relatives aux plaintes et de ses révisions en la matière, de même qu'à se conformer à ses décisions définitives. Le projet d'encadrement devrait prévoir que le service aurait le pouvoir de décider d'un dédommagement pécuniaire ou d'enjoindre à la société de prendre une mesure de réparation précise, comme la correction d'une information erronée qu'elle aurait fournie à une agence d'évaluation du crédit ou à l'Agence du revenu du Canada concernant un plaignant.

En vertu du projet d'encadrement, la société serait tenue de se conformer à la recommandation du service de médiation visé si aucune des parties ne s'y opposait dans les délais prescrits. Dans ce cas, sa recommandation non exécutoire serait réputée une décision définitive exécutoire.

La partie qui s'opposerait à la recommandation déclencherait le processus de révision de la recommandation pouvant déboucher sur une décision définitive exécutoire du service de médiation visé. Le projet de modification du Règlement 31-103 établirait l'obligation pour la société de se plier à la décision, sauf si le plaignant s'y opposait ou se retirait du mécanisme de règlement du différend conformément aux règles du service.

L'article 13.16.1 s'appliquerait à une société si un SIRD sans but lucratif est désigné ou reconnu en tant que service de médiation visé dans son territoire. Il lui imposerait des obligations d'adhésion, de coopération et d'exécution de la décision définitive, comme il est indiqué ci-dessus.

Si une autorité membre des ACVM ne désignait pas ni ne reconnaissait de service de médiation visé, rien ne devrait changer dans son territoire, l'article 13.16 continuant de s'appliquer et l'OSBI conservant sa capacité de faire des recommandations non exécutoires.

Enfin, le projet de modification du Règlement 31-103 prévoit l'interdiction d'utiliser une terminologie susceptible de tromper ou de confondre l'investisseur individuel (comme « ombudsman », « service de médiation interne » ou un terme essentiellement similaire) pour qualifier les procédures de traitement des plaintes de la société ou son service ou secteur de traitement interne des plaintes. La proposition d'interdire aux sociétés d'employer certains termes est conforme au contenu de l'Avis 31-351 du personnel des ACVM, Avis 17-0229 de l'OCRCVM et Bulletin #0736-M de l'ACFM, *Conformité aux obligations relatives à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement* qui expose l'avis général selon lequel, dès que le système de traitement des plaintes d'une société inscrite prévoit un « ombudsman interne », il y a possibilité que les clients confondent le service interne de la société avec l'OSBI³¹. Une interdiction similaire figure également au paragraphe 2 de l'article 627.43 de la *Loi sur les banques*³², qui s'applique au secteur bancaire.

Question en vue de la consultation

9. Veuillez énoncer votre point de vue sur l'efficacité à dissiper la confusion chez les investisseurs que l'on peut escompter de l'interdiction de désigner les services internes de traitement des plaintes ou ceux d'un membre du même groupe par certains termes impliquant l'indépendance, comme « ombudsman » ou « service de médiation ».

b. Projet de modification de l'Instruction générale 31-103

Le projet de modification de l'Instruction générale 31-103 aligne les indications en matière de traitement des plaintes sur les obligations prévues par le Règlement 31-103. Il traite notamment de

³¹ Avis 31-351 du personnel des ACVM, Avis 17-0229 de l'OCRCVM et Bulletin #0736-M de l'ACFM, *Conformité aux obligations relatives à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement* (décembre 2017), Bulletin de l'Autorité des marchés financiers, vol. 14, n° 48, à la page 6.

³² L.C. 1991, ch. 46

la gestion des plaintes déposées verbalement auprès d'une société, ainsi que du moment pour informer l'OSBI d'une plainte. En outre, il précise que les ACVM s'attendent à ce que, pour l'application des obligations faites à la société en matière de traitement des plaintes en vertu du Règlement 31-103, une plainte portant sur une activité de courtage ou de conseil peut concerner les renseignements sur le client, l'autorisation d'effectuer des opérations ou la convenance au client et à ce que, par conséquent, la société donne une réponse détaillée par écrit.

Le projet de modification de l'Instruction générale 31-103 donne aussi des indications sur le projet de modification du Règlement 31-103, en particulier sur les obligations des sociétés. Il y figure un exposé sur leur obligation de se conformer aux exigences d'un service de médiation visé, les circonstances du maintien des exigences existantes et les obligations d'adhésion au service et de coopération avec celui-ci.

6. Autres points

a. Solutions de rechange envisagées au projet de modification du Règlement 31-103 et au projet d'encadrement

Les ACVM ont envisagé le maintien des conditions actuelles, dans lesquelles les recommandations formulées par l'OSBI après l'examen d'une plainte demeureraient non exécutoires. Elles sont d'avis que de ne pas attribuer de pouvoir exécutoire à un SIRD désigné ou reconnu écarterait de possibles améliorations à la protection des investisseurs et rehaussements de l'équité, de l'efficience et de la confiance dans le secteur des services d'investissement. Comme il en a été question ci-dessus, les ACVM ont aussi étudié la possibilité d'ajuster certains éléments du projet d'encadrement. Bien que celui-ci soit fidèle à la position actuelle des ACVM, les intéressés sont invités à présenter leurs commentaires sur ces éléments et à consulter la partie 7 ci-après.

b. Points d'intérêt local

Le cas échéant, d'autres renseignements exigés par la législation en valeurs mobilières locale sont publiés en annexe au présent avis.

7. Consultation

a. Regroupement des questions

Les ACVM invitent les personnes intéressées à formuler des commentaires sur tous les aspects des projets de modification du Règlement 31-103 et de l'Instruction générale 31-103 et du projet d'encadrement. Outre les énoncés des priorités réglementaires des autorités locales et les rapports des examinateurs indépendants de l'OSBI qu'elles ont consultés, les ACVM ont interrogé l'OSBI sur ses procédures et pratiques. Elles se sont aussi inspirées des consultations du Groupe de travail sur la modernisation relative aux marchés financiers de l'Ontario et d'autres organismes, lorsque pertinent.

Les intéressés sont également invités à répondre aux questions formulées tout au long du présent avis, regroupées ci-dessous pour en faciliter la consultation :

1. Les ACVM prévoient qu'en vertu du projet d'encadrement, un SIRD serait habilité à rendre des décisions exécutoires dans le territoire où il est reconnu ou désigné en tant que service de médiation visé. Il se peut que les membres des ACVM ne désignent ou ne reconnaissent pas tous en même temps l'OSBI en cette qualité. Il en résulterait le maintien du modèle existant (soit que l'OSBI ne formule que des recommandations non exécutoires) dans le territoire des membres qui ne l'auraient pas encore ainsi désigné ou reconnu. Si les autorités membres devaient désigner ou reconnaître l'OSBI comme service de médiation visé à des moments différents, quelles en seraient, selon vous, les incidences sur les activités d'un SIRD non désigné ou reconnu dans tous les territoires? Comment gérer au mieux ces incidences?
2. Le projet de modification du Règlement 31-103 introduit une nouvelle obligation de se conformer à la décision définitive du service de médiation visé. Dans le projet d'encadrement, il est envisagé de faire de sa recommandation ou de sa décision une décision définitive liant la société dans certains cas, soit les suivants :
 - a. Dans le cas d'une recommandation formulée après l'étape de l'enquête et de la recommandation, il est prévu que la recommandation devienne une décision définitive si *i)* un délai prescrit s'est écoulé depuis la date où la recommandation a été formulée, *ii)* la société et le plaignant ne se sont pas opposés à la recommandation et *iii)* le plaignant ne s'est par ailleurs pas retiré du mécanisme comme le permet le service de médiation visé. Que pensez-vous de cette disposition de présomption et des critères de son déclenchement? Veuillez aussi préciser si un délai de 30, de 60 ou de 90 jours serait approprié avant qu'une recommandation soit réputée une décision définitive en application de la disposition.
 - b. Dans le cas de la décision rendue après l'étape de la révision et de la décision, il est prévu que la décision devienne définitive si *i)* un délai prescrit s'est écoulé depuis la date où elle a été rendue, sans que le plaignant ait déclenché cette étape et *ii)* le plaignant ne s'est pas opposé à la décision et ne s'est par ailleurs pas retiré du mécanisme comme le permet le service de médiation visé. Veuillez donner votre avis sur ce délai suivant la décision et indiquer s'il serait approprié de le fixer à 30, 60 ou 90 jours.
3. Il est envisagé dans le projet d'encadrement de ne pas permettre au plaignant de s'opposer à une décision du service de médiation visé si son opposition à la recommandation a déclenché sa révision à la deuxième étape. Qu'en pensez-vous?
4. Veuillez fournir vos commentaires sur le maintien de la limite des indemnisations à 350 000 \$.
5. Il n'est pas envisagé dans le projet d'encadrement de prévoir un mécanisme permettant de porter une décision définitive en appel devant un tribunal des valeurs mobilières ni d'inscrire dans la loi de droit d'en appeler devant une autre juridiction (mais les parties pourraient quand même demander la révision judiciaire d'une décision définitive). Quelles sont, selon vous, les incidences de l'absence d'un mécanisme d'appel sur l'équité et l'efficacité de l'encadrement pour les parties à un différend?

6. Le projet d'encadrement devrait-il prévoir dans la loi un droit d'en appeler aux tribunaux ou un autre mécanisme indépendant pour les différends dont la somme en jeu est supérieure à un certain seuil (100 000 \$, par exemple)? Dans l'affirmative, expliquez pourquoi.
7. Estimez-vous que des éléments de surveillance, qu'ils soient ou non exposés dans le présent avis, sont particulièrement importants pour l'atteinte des objectifs du projet d'encadrement? Dans l'affirmative, veuillez exposer vos motifs.
8. Croyez-vous que la surveillance, combinée aux autres aspects du projet d'encadrement traités dans le présent avis, suffira à garantir la responsabilité du service de médiation visé?
9. Veuillez énoncer votre point de vue sur l'efficacité à dissiper la confusion chez les investisseurs prévue que l'on peut escompter de l'interdiction de désigner les services internes de traitement des plaintes ou ceux d'un membre du même groupe par certains termes impliquant l'indépendance, comme « ombudsman » ou « service de médiation ».

b. Processus de consultation

Veuillez présenter vos commentaires par écrit au plus tard le 28 février 2024.

Nous ne pouvons préserver la confidentialité des commentaires parce que la législation en valeurs mobilières de certaines provinces exige la publication d'un résumé des commentaires écrits reçus pendant la période de consultation. Par ailleurs, tous les commentaires seront affichés sur le site Web de l'Alberta Securities Commission au www.asc.ca, de l'Autorité des marchés financiers à lautorite.qc.ca et de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario au www.osc.ca. Par conséquent, nous invitons les intervenants à ne pas inclure de renseignements personnels directement dans les commentaires à publier. Il importe que les intervenants précisent en quel nom ils présentent leur mémoire.

Nous remercions d'avance les intervenants de leur participation.

Veuillez adresser vos commentaires aux membres des ACVM suivants :

Alberta Securities Commission
 Autorité des marchés financiers
 British Columbia Securities Commission
 Bureau des valeurs mobilières du Nunavut
 Bureau du surintendant des valeurs mobilières du Yukon
 Bureau du surintendant des valeurs mobilières, Territoires du Nord-Ouest
 Commission des services financiers et des services aux consommateurs (Nouveau-Brunswick)
 Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
 Commission des valeurs mobilières du Manitoba
 Financial and Consumer Affairs Authority of Saskatchewan
 Nova Scotia Securities Commission
 Office of the Superintendent of Securities, Terre-Neuve-et-Labrador
 Superintendent of Securities, Department of Justice and Public Safety, Île-du-Prince-Édouard

Veillez n'envoyer vos commentaires qu'aux adresses suivantes, et ils seront acheminés aux autres autorités.

M^e Philippe Lebel
 Secrétaire et directeur général des affaires
 juridiques
 Autorité des marchés financiers
 Place de la Cité, tour Cominar
 2640, boulevard Laurier, bureau 400
 Québec (Québec) G1V 5C1
 Télécopieur : 514 864-8381
consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

Meg Tassie
 Senior Advisor, Legal Services,
 Capital Markets Regulation
 British Columbia Securities Commission
 1200 - 701 West Georgia Street
 P.O. Box 10142, Pacific Centre
 Vancouver (Colombie-Britannique) V7Y 1L2
 Télécopieur : 604 899-6506
mtassie@bcsc.bc.ca

The Secretary
 Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
 20 Queen Street West
 22nd Floor, Box 55
 Toronto (Ontario) M5H 3S8
 Télécopieur : 416 593-2318
comments@osc.gov.on.ca

Contenu des annexes

L'annexe suivante est publiée avec le présent avis :

- Annexe A – Aperçu et diagramme des procédures du service de médiation visé conformément au projet d'encadrement

Questions

Veillez adresser vos questions aux personnes suivantes :

Autorité des marchés financiers

Cindy Côté
 Analyste experte en réglementation – pratiques
 de distribution
 Direction des pratiques de distribution et des
 OAR
 418 525-0337, poste 4814
 Sans frais : 1 800 525-0337
cindy.cote@lautorite.qc.ca

Gabriel Chénard
 Analyste en réglementation – encadrement des
 intermédiaires
 Direction de l'encadrement des intermédiaires
 514 395-0337, poste 4482
 Sans frais : 1 800 525-0337
gabriel.chenard@lautorite.qc.ca

British Columbia Securities Commission

Meg Tassie
 Senior Advisor
 Capital Markets Regulation
 604 899-6819
mtassie@bcsc.bc.ca

Isaac Filate
 Senior Legal Counsel
 Capital Markets Regulation
 604 899-6573
ifilate@bcsc.bc.ca

Alberta Securities Commission

Eniko Molnar
Senior Legal Counsel
Market Regulation
403 297-4890
eniko.molnar@asc.ca

Financial and Consumer Affairs Authority of Saskatchewan

Mobolanle Depo-Fajumo
Legal Counsel
Securities Division
306 798-3381
mobolanle.depofajumo2@gov.sk.ca

Commission des valeurs mobilières de l'Ontario

Adrian Molder
Senior Legal Counsel
Investor Office
416 593-2389
Sans frais : 1 877 785-1555
amolder@osc.gov.on.ca

Vivian Lee
Senior Legal Counsel
Investor Office
416 725-2970
Sans frais : 1 877 785-1555
vlee@osc.gov.on.ca

Commission des services financiers et des services aux consommateurs (Nouveau-Brunswick)

Clayton Mitchell
Responsable de la conformité et de l'inscription
506 658-5476
clayton.mitchell@fenb.ca

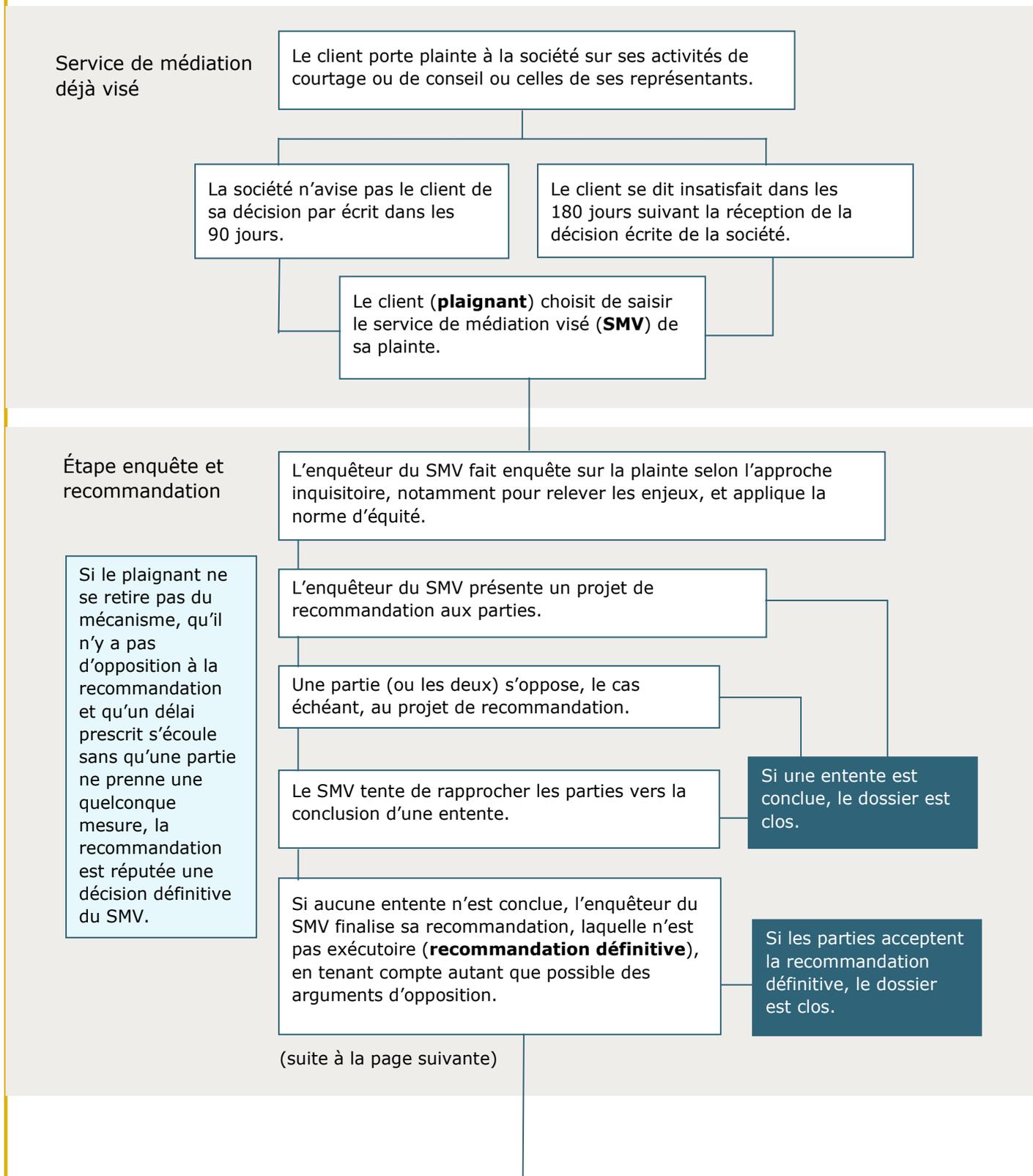
Nova Scotia Securities Commission

Doug Harris
General Counsel, Director of Market Regulation and Policy and Secretary
Doug.Harris@novascotia.ca

Annexe A

Aperçu et diagramme des procédures du service de médiation visé conformément au projet d'encadrement

Cheminement d'une plainte dans le mécanisme du service de médiation visé



Étape révision et décision

Opposition à la recommandation définitive par une partie (ou les deux) en désaccord avec certains éléments de la recommandation et en quête d'une révision et d'une décision exécutoire (**opposition**).

Sauf s'il s'oppose à la recommandation définitive, le plaignant peut abandonner le mécanisme ou entamer une poursuite à l'étape de la révision et de la décision ou à sa suite.

Un décideur principal du SMV examine les arguments des parties à l'étape de la révision et de la décision en appliquant la norme d'équité et le critère de la procédure essentielle.

Une partie peut demander une procédure en particulier, mais le décideur du SMV est celui qui détermine celle jugée essentielle.

Après la révision, le SMV rend sa décision en tenant compte de la recommandation définitive, des arguments d'opposition des parties et des enjeux non traités dans la recommandation définitive (**décision définitive**).

La recommandation définitive est réputée une décision définitive si aucune des parties ne s'y oppose dans un délai prescrit.

La décision définitive peut prévoir une indemnisation maximale de 350 000 \$ et des mesures de réparation.

Après la décision définitive

Le projet d'encadrement ne prévoit aucun mécanisme d'appel, mais le plaignant peut envisager une poursuite s'il ne s'est pas opposé à la recommandation définitive. La société est toujours liée par la décision définitive, sauf si le plaignant abandonne le mécanisme ou entame une poursuite. Les parties peuvent aussi demander une révision judiciaire de la décision, lorsque permis.

Si les parties acceptent la décision définitive, le dossier est clos.

Si la société refuse de se conformer à la décision définitive du SMV, celui-ci ou le plaignant peut demander à un tribunal de l'homologuer.

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT 31-103 SUR LES OBLIGATIONS ET DISPENSES D'INSCRIPTION ET LES OBLIGATIONS CONTINUES DES PERSONNES INSCRITES

Loi sur les valeurs mobilières

(chapitre V-1.1, a. 331.1, par. 8°, 11°, 26° et 34°)

1. L'article 13.14 du Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites (chapitre V-1.1, r. 10) est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 2, de « 168.1.3 » par « 168.1.4 ».

2. Ce règlement est modifié par l'insertion, après l'article 13.15, des suivants :

« 13.15.1. Terminologie interdite

1) La société inscrite ne décrit ni ses procédures de traitement des plaintes, ni ses dirigeants et salariés qui en ont la charge, ni ceux d'un membre du même groupe qu'elle d'une manière susceptible de conduire un client raisonnable à conclure qu'ils sont indépendants d'elle.

2) Sans que soit limité le champ d'application du paragraphe 1, la société inscrite ne qualifie d'indépendant, d'ombudsman, de service de médiation interne ou d'un terme essentiellement similaire aucun de ses secteurs ou services ou de ceux d'un membre du même groupe qu'elle qui se chargent du traitement des plaintes à son égard.

« 13.16.01. Définitions – traitement des plaintes

Dans les articles 13.16 et 13.16.1, on entend par :

« OSBI » : l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement ou toute entité remplaçante chargée du règlement des différends entre les personnes inscrites et leurs clients;

« plainte » : l'insatisfaction exprimée par un client qui réunit les conditions suivantes :

a) elle concerne une activité de courtage ou de conseil de la société inscrite ou de ses représentants;

b) elle est reçue par la société dans les six ans suivant la date à laquelle le client a eu ou aurait raisonnablement dû avoir connaissance de l'acte ou de l'omission dont elle découle ou qui y est lié;

« service de médiation visé » : un service indépendant de règlement des différends constitué sous forme d'entité sans but lucratif et désigné ou reconnu par l'autorité en valeurs mobilières. ».

3. L'article 13.16 de ce règlement est modifié :

1° par l'ajout, à la fin de l'intitulé, de « **offert aux clients** »;

2° par la suppression du paragraphe 1;

3° dans le paragraphe 2 :

a) par l'insertion, dans le sous-paragraphe *a* et après « article », de « et, le cas échéant, aux paragraphes 1 et 2 de l'article 13.16.1 »;

b) par le remplacement, dans le texte anglais des sous-paragraphes *b* et *c*, de « under » par « pursuant to »;

4° par l'insertion, après le paragraphe 6, du suivant :

« 6.1) Malgré le paragraphe 6, s'il existe un service de médiation visé, la société inscrite le met à la disposition du client pour l'application du paragraphe 4. »;

5° par le remplacement, dans le paragraphe 7, de « Le paragraphe 6 ne s'applique » par « Les paragraphes 6 et 6.1 ne s'appliquent ».

4. Ce règlement est modifié par l'insertion, après l'article 13.16, du suivant :

« 13.16.1. Obligations de la société relatives au service de médiation visé

1) S'il existe un service de médiation visé, la société inscrite remplit les conditions suivantes :

a) être membre de ce service;

b) ne pas retenir, détruire ou dissimuler de renseignements ou de documents ni refuser de toute autre façon de coopérer pour donner suite à une demande raisonnable de ce service dans le cadre de son enquête relative à une plainte et de sa révision en la matière;

c) se conformer rapidement à toute décision définitive de ce service.

2) Les sous-paragraphes *b* et *c* du paragraphe 1 ne s'appliquent que si le client convient que le montant réclamé à l'égard de la plainte dont le service de médiation visé est saisi n'excédera pas 350 000 \$.

3) Le présent article ne s'applique pas à l'égard d'une plainte déposée par un client autorisé qui n'est pas une personne physique. ».

5. Les dispositions de la section 5 de la partie 13 de ce règlement modifiées par le présent règlement ne s'appliquent pas aux plaintes que la société reçoit avant la date d'entrée en vigueur du présent règlement.

6. La société se conforme aux dispositions de la section 5 de la partie 13 de ce règlement telles qu'elles se lisaient au (*indiquer ici la date*) à l'égard des plaintes qu'elle reçoit avant la date d'entrée en vigueur du présent règlement.

7. 1° Le présent règlement entre en vigueur le (*indiquer ici la date d'entrée en vigueur du présent règlement*).

2° En Saskatchewan, malgré le paragraphe 1, le présent règlement entre en vigueur à la date de son dépôt auprès du registraire des règlements si celle-ci tombe après le (*indiquer ici la date d'entrée en vigueur du présent règlement*).

MODIFICATION DE L'INSTRUCTION GÉNÉRALE RELATIVE AU RÈGLEMENT 31-103 SUR LES OBLIGATIONS ET DISPENSES D'INSCRIPTION ET LES OBLIGATIONS CONTINUES DES PERSONNES INSCRITES

1. La section 5 de la partie 13 de l'*Instruction générale relative au Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites*, comprenant les articles 13.14 à 13.16, est remplacée par la suivante :

« Section 5 Plaintes

13.14. Application de la présente section

La section 5 s'applique aux sociétés inscrites qui sont des courtiers ou des conseillers inscrits. Les gestionnaires de fonds d'investissement ne sont assujettis à la présente section que s'ils sont également inscrits pour exercer l'activité de courtier ou de conseiller, auquel cas les obligations qui y sont prévues s'appliquent aux activités qu'ils exercent à ce titre. En outre, puisque les paragraphes 8 de l'article 13.16 et 4 de l'article 13.16.1 excluent de l'application de ces articles les plaintes déposées par des clients autorisés qui ne sont pas des personnes physiques, nous ne nous attendons pas à ce qu'une société inscrite desservant uniquement cette clientèle maintienne son adhésion à l'OSBI ou à un service de médiation visé.

Au Québec, la société inscrite qui se conforme aux articles 168.1.1 à 168.1.4 de la *Loi sur les valeurs mobilières* du Québec (chapitre V-1.1) est réputée se conformer à la présente section.

Les indications de la présente section s'adressent aux sociétés inscrites dans tous les territoires.

Toutefois, la *Loi sur les valeurs mobilières* du Québec prévoit des obligations relatives aux services de règlement des différends différentes de celles prévues à l'article 13.16 du règlement. Au Québec, toute personne inscrite doit, conformément à la *Loi sur les valeurs mobilières*, aviser le plaignant de son droit de demander à l'Autorité des marchés financiers d'examiner le dossier de sa plainte s'il est insatisfait du traitement de la plainte ou du résultat. La personne inscrite doit transmettre une copie du dossier à l'Autorité des marchés financiers aux fins d'examen. Avec le consentement des parties, cette dernière peut agir comme médiateur ou conciliateur ou désigner une personne à cette fin.

13.15. Traitement des plaintes

Obligation générale de documenter et de traiter les plaintes

En vertu de l'article 13.15, la société inscrite est tenue de documenter et, d'une manière qu'un investisseur raisonnable jugerait efficace et équitable, de traiter chaque plainte qui lui est faite au sujet de tout produit ou service offert par elle ou un de ses représentants. Nous estimons que cette disposition englobe les plaintes reçues de clients actuels, anciens ou éventuels ayant eu affaire à la société inscrite (le plaignant), qu'elles aient été déposées verbalement ou par écrit.

Les sociétés inscrites se rappelleront qu'en vertu du sous-paragraphe *m* du paragraphe 2 de l'article 11.5, elles sont tenues de tenir des dossiers qui démontrent leur conformité aux obligations relatives au traitement des plaintes.

Politiques de traitement des plaintes

Une politique efficace de traitement des plaintes devrait traiter toutes les plaintes et tous les différends, officiels ou non, promptement et de manière équitable. Pour y parvenir, elle devrait comporter des normes permettant la réalisation d'une enquête et d'une analyse factuelles des questions liées aux plaintes qui soient objectives.

Nous estimons que les sociétés inscrites devraient appliquer dans la collecte des faits une approche objective et équilibrée, notamment en ce qui a trait aux mesures prises par les personnes suivantes :

- le plaignant;
- le représentant inscrit;
- la société.

Les sociétés inscrites ne devraient pas limiter leur examen et leur traitement des plaintes à celles qui concernent d'éventuelles infractions à la législation en valeurs mobilières.

Suivi des plaintes

La politique de traitement des plaintes de la société inscrite devrait prévoir une procédure précise de déclaration des plaintes aux supérieurs afin de permettre la détection des plaintes fréquentes et répétitives ayant le même objet, car leur accumulation pourrait indiquer un problème sérieux. Les sociétés inscrites devraient prendre les mesures qui s'imposent pour régler ce genre de problèmes dès qu'ils se présentent.

Réponse aux plaintes

Types de plaintes

Toutes les plaintes portant sur l'une des questions suivantes devraient donner lieu à une réponse initiale puis à une réponse détaillée de la part de la société, par écrit et dans un délai raisonnable :

- les activités de courtage et de conseil, y compris celles qui touchent aux renseignements sur les clients, à l'autorisation d'effectuer des opérations ou à la convenance au client;
- un manquement à l'obligation de confidentialité envers le client;
- le vol, la fraude, le détournement ou la contrefaçon;
- la présentation d'information fausse ou trompeuse;
- un conflit d'intérêts non déclaré ou visé par une interdiction;
- des opérations financières personnelles avec le client.

La société peut estimer qu'une plainte portant sur une question autre que celles énumérées ci-dessus peut néanmoins être de nature assez sérieuse pour nécessiter une réponse de la manière indiquée ci-dessous. Pour ce faire, il faut dans tous les cas évaluer si l'investisseur peut raisonnablement s'attendre à recevoir une réponse écrite à sa plainte.

Plaintes communiquées autrement que par écrit

Nous ne nous attendons pas à ce que les plaintes portant sur les questions susmentionnées qui sont communiquées verbalement et ne sont pas jugées sérieuses compte tenu des attentes raisonnables de l'investisseur donnent lieu à une réponse écrite. Toutefois, les plaintes verbales devraient recevoir autant d'attention que les plaintes écrites. Lorsqu'une plainte communiquée verbalement n'est pas exprimée clairement, la société peut demander au plaignant de la mettre par écrit et devrait lui fournir toute l'aide raisonnable requise à cette fin.

La société a le droit de s'attendre à ce que le plaignant mette par écrit une plainte verbale imprécise pour tenter d'éliminer toute confusion quant à la nature du problème. S'il appert clairement que la plainte verbale est frivole, nous ne nous attendons pas à ce que la société offre son aide pour la mettre par écrit. Elle peut néanmoins demander au plaignant de le faire par lui-même.

Délai de réponse aux plaintes

Les sociétés devraient :

- envoyer une réponse initiale écrite au plaignant dans les plus brefs délais; nous considérons qu'une réponse initiale devrait être envoyée dans un délai de cinq jours ouvrables suivant la réception de la plainte;
- fournir une réponse détaillée à toutes les plaintes portant sur les questions énumérées sous la sous-rubrique « Types de plaintes », en indiquant la décision prise par la société au sujet de la plainte.

La société pourrait également souhaiter utiliser sa réponse initiale pour demander au client des précisions ou des renseignements supplémentaires. Les obligations relatives à l'information à fournir sur le service de règlement des différends ou de médiation payé par la société sont exposées ci-dessous.

Nous invitons les sociétés à régler dans les 90 jours les plaintes portant sur ces questions.

13.15.1. Terminologie interdite

L'article 13.15.1 vise à réduire le risque que les investisseurs confondent un service de médiation indépendant sans but lucratif comme l'OSBI avec un service de la société inscrite ou un membre du même groupe qu'elle.

13.16. Services de règlement des différends offert aux clients

En vertu de l'article 13.16, la société inscrite est tenue de mettre à la disposition du client un service indépendant de règlement des différends ou de médiation à l'égard d'une plainte dans les cas où sa procédure interne de traitement des plaintes ne s'est pas traduite par une décision rapide donnant satisfaction au client.

Si un territoire compte un service de médiation visé, l'obligation prévue au paragraphe 6.1 de l'article 13.16 s'applique à la place de celle énoncée au paragraphe 6. Dans ce cas, la société inscrite doit mettre ce service à la disposition du client.

La société inscrite doit fournir au client de l'information sur ce qui suit dès que possible après le dépôt d'une plainte (par exemple, lorsqu'elle accuse réception de la plainte ou envoie sa réponse initiale) et de nouveau lorsqu'elle l'informe de sa décision :

- une description des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13.16 et, le cas échéant, des paragraphes 1 et 2 de l'article 13.16.1;
- la procédure à suivre pour qu'un service indépendant de règlement des différends ou de médiation à ses frais soit mis à la disposition du client;
- le nom du service indépendant de règlement des différends ou de médiation qui est mis à la disposition du client et ses coordonnées.

Personnes inscrites exerçant des activités dans d'autres secteurs

Certaines personnes inscrites sont inscrites ou détiennent un permis pour exercer également des activités dans d'autres secteurs, comme les assurances. La personne

inscrite visée par une plainte devrait alors aviser le client que seules les plaintes concernant les activités nécessitant l'inscription peuvent être traitées par le service indépendant de règlement des différends ou le service de médiation visé.

Saisir le service indépendant de règlement des différends ou de médiation d'une plainte

Le client peut saisir le service indépendant de règlement des différends ou de médiation de sa plainte dans deux cas :

- si la société ne l'avise pas de sa décision dans les 90 jours suivant la réception de la plainte, le client a alors le droit de le faire immédiatement;
- si la société l'a avisé de sa décision et qu'il n'en est pas satisfait, il dispose de 180 jours pour le faire.

La société inscrite qui prend plus de 90 jours pour traiter une plainte « n'arrête pas le compteur » du fait qu'elle avise le plaignant qu'elle prévoit prendre une décision dépassé ce délai. En outre, nous soulignons que les délais prescrits de 90 et de 180 jours dont dispose le plaignant pour saisir le service indépendant de règlement des différends ou de médiation de sa plainte en vertu du paragraphe 4 de l'article 13.16 s'appliquent respectivement à compter du moment où la société inscrite reçoit la plainte et de celui où le client reçoit la décision écrite de la société. Le délai de 90 jours s'applique à l'égard de toutes les procédures internes de traitement des plaintes suivies par cette dernière avant de lui remettre sa décision par écrit. Dès que le client la reçoit, il dispose de 180 jours pour aviser le service indépendant de règlement des différends ou de médiation qu'il souhaite le saisir de sa plainte. Si la politique de traitement des plaintes de la société inscrite prévoit la possibilité de transférer la plainte à un deuxième service interne de traitement des plaintes après son traitement initial, le plaignant peut d'abord en saisir le service indépendant de règlement des différends ou de médiation tant que les dispositions du paragraphe 4 de l'article 13.16 sont respectées.

Le client doit convenir que le montant de toute indemnisation recommandée ou fixée par le service indépendant de règlement des différends ou de médiation n'excédera pas le plafond de 350 000 \$. La limite ne s'applique qu'au montant que le service peut recommander ou consentir, si bien qu'en dehors des procédures de ce dernier, les plaintes peuvent viser une réclamation plus élevée.

Nous jugerions que la société inscrite manquerait gravement à ses obligations si elle faisait de fausses déclarations au sujet de l'assistance offerte par le service indépendant de règlement des différends ou de médiation ou exerçait des pressions sur le client pour qu'il ne s'adresse pas à lui.

L'article 13.16 n'interdit pas au client de chercher d'autres recours, et notamment de se tourner vers les tribunaux. Si le client ne fait pas appel au service ou abandonne une plainte dont celui-ci est saisi, la société inscrite n'est pas tenue de fournir un autre service à ses frais.

Adhésion

Les sociétés inscrites doivent être membre du service de médiation visé de leur territoire.

S'il n'y en a pas dans son territoire, la société inscrite doit prendre des mesures raisonnables pour mettre à la disposition de ses clients les services de l'OSBI (sauf au Québec) comme service de règlement des différends ou de médiation conformément au paragraphe 4 de l'article 13.16. Nous nous attendons entre autres à ce que la société maintienne son adhésion à l'OSBI à titre de « firme participante » et à ce qu'elle participe au mécanisme de règlement des différends enclenché à la suite de toute plainte conformément à son obligation d'agir avec honnêteté, bonne foi et équité dans ses relations avec ses clients.

La société devrait notamment conclure des ententes de consentement avec ses clients conformément aux procédures de l'OSBI.

Autres offres de service

Sauf au Québec, la société inscrite ne devrait pas mettre à la disposition du client en même temps les services de l'OSBI et ceux d'un autre service indépendant de règlement des différends ou de médiation pour l'application du paragraphe 6 de l'article 13.16. Ce chevauchement ne serait pas conforme à l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour que l'OSBI soit le service indépendant offert au client.

De la même façon, un tel chevauchement ne respecterait pas l'obligation de mettre à la disposition du client le service de médiation visé conformément au paragraphe 6.1 de cet article.

13.16.1. Obligations de la société inscrite relatives au service de médiation visé

Si un service de médiation visé existe dans un territoire, l'article 13.16.1 établit les obligations de la société inscrite dans le cadre de l'enquête effectuée par le service relativement à une plainte ou de sa révision en la matière.

Le plaignant n'est pas tenu de recourir au service de médiation visé, mais s'il l'a saisi de sa plainte, la société inscrite doit participer au mécanisme de ce service.

Contexte du mécanisme du service de médiation visé

Les indications suivantes présentent les procédures que pourrait appliquer le service de médiation visé et précisent la nature de ses décisions définitives rendues en application de l'article 13.16.1. Pour régler une plainte, le service de médiation visé peut formuler une recommandation ou rendre une décision, qui peuvent devenir une décision définitive liant une société inscrite. Le plaignant peut s'opposer à une décision définitive, qu'il s'agisse d'une décision réputée définitive après l'étape de la recommandation ou d'une décision rendue à l'étape de la révision, pourvu que seule la société se soit opposée à la recommandation (voir ci-après). Toutefois, s'il s'y oppose aussi par écrit, il sera lui aussi lié par la décision définitive. La décision définitive peut obliger la société à verser une indemnisation au plaignant ou à prendre une mesure de réparation précise, selon ce qui est jugé approprié dans les circonstances.

Dès qu'il est saisi de la plainte et que sa compétence est établie, le service de médiation visé entame son enquête sur la plainte. Au cours de celle-ci, il peut demander les documents et les renseignements qui sont pertinents pour l'analyse de la plainte. Nous considérons que la société qui prend une mesure susceptible d'entraver l'enquête refuse d'y collaborer, comme le fait de ne pas répondre à une demande de documents ou de renseignements.

Une fois son enquête conclue, le service de médiation visé formule une recommandation. Celle-ci est réputée une décision définitive si, à l'expiration d'un délai prescrit, *i)* ni la société inscrite ni le plaignant n'ont avisé le service par écrit qu'ils s'opposent à la recommandation et *ii)* le plaignant ne s'est pas opposé à la recommandation et ne s'est par ailleurs pas retiré du mécanisme de règlement du différend comme le permet le service avant que celui-ci n'ait conclu son enquête et transmis sa recommandation écrite aux parties.

Si la société inscrite ou le plaignant s'oppose par écrit à la recommandation, le service de médiation visé entreprend alors une révision indépendante du dossier pour ensuite rendre une décision. Dans le cas où seule la société a demandé une révision, la décision deviendra définitive si *i)* un délai prescrit s'est écoulé depuis la date où elle a été rendue et *ii)* le plaignant ne s'est pas opposé à la décision et ne s'est par ailleurs pas retiré du mécanisme de règlement du différend comme le permet le service. Dans le cas où le plaignant

demande la révision de la recommandation, il ne pourra pas s'opposer à la décision (une fois rendue) ni se retirer par ailleurs du mécanisme.

Le règlement ne permet pas de se conformer partiellement à une décision définitive du service de médiation visé, mais une société peut tenter de négocier une entente avec un plaignant en tout temps. ».

Draft Regulation

Securities Act
(chapter V-1.1, s. 331.1, pars. (8), (11), (26) and (34), and s. 331.2)

Regulation to amend Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations - Registered Firm Requirements Pertaining to an Independent Dispute Resolution Service

Notice is hereby given by the *Autorité des marchés financiers* (the "Authority") that, in accordance with section 331.2 of the *Securities Act*, chapter V-1.1, the following Regulation, the text of which is published hereunder, may be made by the Authority and subsequently submitted to the Minister of Finance for approval, with or without amendment, after 90 days have elapsed since its publication in the Bulletin of the Authority:

- *Regulation to amend Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations.*

Draft amendments to *Policy Statement to Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations* are also published hereunder.

Request for comment

Comments regarding the above may be made in writing by **February 28, 2024**, to the following:

Me Philippe Lebel
Secrétaire et directeur général des affaires juridiques
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1
Fax : (514) 864-6381
E-mail : consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

Further information

Further information is available from:

Cindy Côté
Senior Policy Analyst
Distribution Practices and SROs
Autorité des marchés financiers
418 525-0337, ext. 4814
Toll Free: 1 800 525-0337
cindy.cote@lautorite.qc.ca

Gabriel Chénard
Senior Policy Analyst
Supervision of Intermediaries
Autorité des marchés financiers
514 395-0337, ext. 4482
Toll-free: 1 800 525-0337
gabriel.chenard@lautorite.qc.ca

November 30, 2023

CSA Notice of Consultation

Registered Firm Requirements Pertaining to an Independent Dispute Resolution Service

Draft Regulation to amend Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations

Draft Amendments to Policy Statement to Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations

November 30, 2023

1. Introduction

The Canadian Securities Administrators (**CSA** or **we**) are publishing for a **90-day comment period expiring February 28, 2024**, draft amendments to certain complaint handling provisions of *Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations* (**Regulation 31-103**), as well as to *Policy Statement to Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations* (**Policy Statement 31-103**).

The draft amendments to Regulation 31-103 and Policy Statement 31-103 would form part of a new regulatory framework (the **proposed framework**) under which an independent dispute resolution service (**IDRS**) that is a not-for-profit entity and which has been designated or recognized by CSA jurisdictions (the **identified ombudservice**) would have the authority to issue binding final decisions.

The British Columbia Securities Commission (**BCSC**) supports the outcomes intended by this project, but is not participating in the proposal for comment of the draft amendments. British Columbia is considering legislative changes that may achieve the same outcomes as those intended by the proposed framework. The BCSC is interested in feedback on the proposed framework and will take comments into consideration.

In Québec, the Autorité des marchés financiers (**AMF**) provides, as per its governing legislation, conciliation and mediation services to consumers of financial products and services, including retail investors. The AMF is participating in the CSA consultation by proposing to maintain the exemption applicable to firms registered in Québec regarding the dispute resolution services requirements under Regulation 31-103. In this Notice, all references to outcomes sought by the CSA are therefore made by CSA members excluding Québec.

To provide context for the draft amendments to Regulation 31-103 and to ensure meaningful participation in this consultation and in the further development and refinement of the proposed framework, this Notice also describes potential key structural elements of a proposed framework, the CSA's rationale for proposing these elements, and questions and matters for consideration where we encourage specific feedback to inform our continued work. We also welcome general comments on all components of this publication.

Currently, Regulation 31-103 provides for the Ombudsman for Banking Services and Investments (**OBSI**) as an independent service that resolves disputes, but OBSI does not have authority to make binding decisions. If implemented, the draft amendments to Regulation 31-103 would modify the complaint handling process and require that firms (as defined below) comply with a final decision of the identified ombudservice.

The proposed framework is informed by the CSA's experience overseeing OBSI in its current form, as well as international best practices. If the proposed framework is implemented, we anticipate that OBSI would be the IDRS considered for designation or recognition by securities regulatory authorities.

Implementing a binding investment ombudservice regime in Canada would improve confidence in our markets and provide retail clients who are dissatisfied with their firm's response to a complaint and who take their dispute to OBSI for resolution (each, a **complainant**) with a fully effective system of redress that is final, fair and accessible. For example, internationally, a number of financial ombudservices that may be considered OBSI's peers have the authority to issue binding decisions.

In Canada, while most retail clients' complaints are resolved by firms, the CSA has observed historic refusals to pay complainants at all and patterns of settling disputes for less than OBSI recommends. This can have significant impacts on complainants and may discourage others from taking their case to OBSI. Making OBSI recommendations binding could improve investor protection and promote increased fairness for retail clients. In addition to impacting clients, these historically observed patterns and dynamics may also be inefficient for firms given that OBSI's services do not necessarily resolve a dispute, which potentially prolongs complaint resolution processes and consumes more resources to bring finality to them.

In developing the proposed framework, the CSA was also informed by the demonstrated fairness and efficiency of dispute resolution services currently available to parties through OBSI as an alternative to litigation, which can be complicated, expensive, and stressful for all parties. The CSA considered reports and consultations that considered the benefits of, and recommended that OBSI be granted binding authority, including those of the independent evaluators of OBSI and Ontario's Capital Markets Modernization Taskforce. The CSA also consulted OBSI and was informed by statements of regulatory priorities in CSA jurisdictions.

The CSA recognizes the importance of having an efficient system that resolves complaints fairly and effectively without creating undue burden for either party to a dispute. To promote a high degree of confidence for all parties using the dispute resolution services of an identified ombudservice, the proposed framework would incorporate OBSI's existing investigation and

recommendation processes while adding a subsequent optional review stage, the outcome of which is a final decision that binds firms and, in particular circumstances, complainants.

Legislative amendments in CSA jurisdictions will be required to enable the proposed framework. Accordingly, some CSA jurisdictions have suggested amendments to local statutes for consideration by their government. Any amendments to local acts would be proposed by governments. Proposed legislative amendments would only become law in a CSA jurisdiction if they were proclaimed and in force in that jurisdiction. Nothing in this Notice or the decision to publish the Notice should be considered as an indication of whether such legislative amendments will be made in any jurisdiction.

CSA jurisdictions other than British Columbia are issuing this Notice to solicit comments on the draft amendments to Regulation 31-103 and Policy Statement 31-103 that are part of the proposed framework. Although the BCSC is not publishing the draft amendments for comment, the BCSC is interested in the views expressed.

The text of the draft amendments to Regulation 31-103 and Policy Statement 31-103 is published with this Notice and is also available on the websites of certain CSA jurisdictions, including:

lautorite.qc.ca

www.asc.ca

nssc.novascotia.ca

fcnb.ca

www.osc.ca

www.fcaa.gov.sk.ca

www.mbsecurities.ca

2. Substance and Purpose

Currently, Part 13, Division 5 of Regulation 31-103 sets out requirements that apply to a registered firm, except an investment fund manager acting in that capacity¹ (each, a **firm**), for handling and responding to complaints by retail clients, as well as requirements regarding making an independent dispute resolution or mediation service available to a retail client.²

If implemented, the draft amendments to Regulation 31-103 would impose new requirements on firms in respect of a not-for-profit IDRS that has been designated or recognized by an order of the securities regulatory authority (each, a **harmonized order**). Harmonized orders would make the not-for-profit IDRS the identified ombudservice authorized to make binding final decisions, the services of which firms would be required to make available to their retail clients free of charge.

Recognizing the impact binding decisions would have on all parties, the proposed framework contemplates that an identified ombudservice would have an initial investigation and

¹ See subsection 13.14 (1) of Regulation 31-103, “This Division does not apply to an investment fund manager in respect of its activities as an investment fund manager.”

² Please note that, in Québec, pursuant to section 13.14 of Regulation 31-103, a registered firm is deemed to comply with Part 13, Division 5 of Regulation 31-103 if it complies with sections 168.1.1 to 168.1.4 of the *Securities Act* (RSQ, chapter V-1.1). The requirement to make available an independent dispute resolution or mediation service also does not apply in Québec.

recommendation stage based on OBSI's current practice. Additionally, the proposed framework contemplates an internal review stage where firms and complainants may raise specific concerns regarding the identified ombudservice's recommendation. In order to ensure that efficiency and proportionality are preserved, the internal review stage would require that the identified ombudservice use only procedures proportionate to the dispute in reviewing a recommendation. Once the identified ombudservice issues its final decision following the internal review stage, the final decision would be binding on a firm in all circumstances and would be binding on a complainant if the complainant objected to the recommendation and thus triggered the review. Implementing the proposed framework would enhance the accessibility and efficiency of dispute resolution through the identified ombudservice, provide fairness for both firms and complainants, and enhance investor protection and confidence in the investment services sector.

The draft amendments to Regulation 31-103 would be necessary to implement key potential structural elements of the proposed framework in the jurisdictions publishing them for comment. The new provisions would require firms to, among other things, comply with a final decision of the identified ombudservice.

To reduce the risk of confusing the dispute resolution services of the identified ombudservice with a firm's internal complaint handling processes, the draft amendments to Regulation 31-103 would also prohibit firms from using certain terminology for internal or affiliated services that implies independence, such as the title "ombudsman" or "ombudservice". This proposed prohibition on certain terminology would not prevent firms from offering complaint handling services or processes; it is intended to underscore the policy rationale of improving investor redress through the identified ombudservice.

The proposed framework would more closely reflect international best practices for financial dispute resolution services, including a two-stage process and binding decisions.

3. Background

a. Binding authority and international financial ombudservices

Financial ombudservices that provide dispute resolution services operate in many jurisdictions globally. While some ombudservices make only non-binding recommendations, some financial ombudservices – including examples in the United Kingdom,³ Australia,⁴ and Ireland,⁵ jurisdictions which have similar legal systems to Canada's – have the authority to issue binding final decisions. In respect of the current dispute resolution process available through OBSI, Canada has not kept pace with these jurisdictions in implementing a binding ombudservice regime. This

³ Financial Ombudsman Service (UK), How we make decisions, "Final Binding Decisions", accessed at <https://www.financial-ombudsman.org.uk/who-we-are/make-decisions>.

⁴ Australian Financial Complaints Authority, What process we follow, "Determination (a binding decision)", accessed at <https://www.afca.org.au/what-to-expect/the-process-we-follow>.

⁵ Financial Services and Pensions Ombudsman, How we deal with your complaint, "Formal complaint resolution", accessed at <https://www.fspo.ie/our-services/>.

gap received international comment in the most recent International Monetary Fund (IMF) Financial Sector Assessment Program (FSAP) review of Canada.⁶

In addition to the IMF's international critique, the lack of binding authority has been identified as a concern domestically.⁷ Three independent evaluations of OBSI, required by the CSA as part of the current oversight regime, have identified the lack of binding authority as a significant design flaw in Canada's investment dispute resolution system.⁸

The financial ombudservices of the United Kingdom, Australia and Ireland operate within regulatory frameworks which emphasize fairness and flexibility, and which share many elements with the proposed framework, including:

- a single ombudservice either created by legislation or recognized by a regulator
- oversight by financial service regulatory authorities
- no obligation for a complainant to use the ombudservice and preserving the complainant's ability to pursue their case in court instead
- the ombudservice's standard of decision-making considers what is fair in all the circumstances between the complainant and financial services provider, having regard to relevant codes and good industry practices
- the ombudservice has latitude in determining its decision-making procedures, with a focus on procedural fairness, proportionality and efficiency
- a "first stage" investigator recommending compensation where facilitated settlement between the parties cannot be reached, followed by a binding decision made by a separate, more senior internal decision-maker if either party rejects the case handler's recommendation and elects to pursue a "second stage" binding process
- the ability to award monetary and non-monetary remedies
- enforceability of the ombudservice's final decision

Regarding which parties are bound by a final decision, Ireland's framework takes a different approach from the frameworks in the United Kingdom and in Australia. In Ireland, both the firm and the complainant are bound, whereas in the United Kingdom and Australia, only the firm is bound. However, under Ireland's framework, an appeal of a decision to the High Court is permitted, whereas no appeal is permitted under the frameworks in either the United Kingdom or Australia.

Additional examples of financial ombudservices with binding decision-making authority include:

- Insurance and Financial Services Ombudsman Scheme (New Zealand)⁹

⁶ *Canada: Financial System Stability Assessment IMF Country Report No. 19/177*, June 2019 by the International Monetary Fund, at p 30.

⁷ *See, for example*, Capital Markets Modernization Taskforce, *Modernizing Ontario's Capital Markets: Capital Markets Modernization Taskforce Final Report*, online: <Ontario.ca>, (January 2021) [<https://www.ontario.ca/document/capital-markets-modernization-taskforce-final-report-january-2021>].

⁸ *See, for example*, Poonam Puri and Dina Milivovejic, *Independent Evaluation of the Canadian Ombudsman for Banking Services and Investments' (OBSI) Investment Mandate (2022)* at p 9.

⁹ *See* www.ifso.nz

- Financial Ombudsman Institution (Taiwan)¹⁰
- Financial Industry Disputes Resolution Centre (FIDeC) (Singapore)¹¹
- Dutch Institute for Financial Disputes (Kifid) (Netherlands)¹²
- Office of the Ombud for Financial Services Providers (South Africa)¹³
- The Office of the Czech Financial Arbitrator (Czech Republic)¹⁴

Recently, Spain announced that it will create an independent administrative authority with the ability to make binding decisions, with the goal of strengthening the system of out-of-court settlement of complaints between institutions and customers of banking, securities and insurance products.¹⁵

b. Current investor redress through OBSI

OBSI is a federally incorporated not-for-profit organization that provides an independent service for resolving investment disputes between participating firms and their clients, at no cost to those clients and without the need for legal representation. OBSI's services are available to complainants who want an independent and impartial third party to resolve a dispute about whether their firm has treated them fairly.¹⁶ Currently, firms in Canada (except in Québec) must, under subsection 13.16(6) of Regulation 31-103, "take reasonable steps to ensure that OBSI will be the independent dispute resolution or mediation service that is made available to a client".

In assessing complaints, OBSI applies a fairness standard whereby OBSI considers what would be fair to the parties in all the circumstances of a complaint.¹⁷ In applying the fairness standard, OBSI "[takes] into account general principles of good financial services and business practice, law, regulatory policies and guidance, professional body standards and any relevant code of practice or conduct".¹⁸

In applying the fairness standard, OBSI uses an inquisitorial process or method whereby an investigator, in an independent and impartial role, takes an active part in investigating the facts of the case before making a recommendation about the outcome of the dispute (**inquisitorial approach**). Under the inquisitorial approach, an OBSI investigator gathers evidence from the parties, identifies core issues, asks the parties follow-up questions, and makes a recommendation on the issues based on their findings. The inquisitorial approach is distinct from an adversarial process where each party presents their own facts and positions on issues. Overall, the adversarial

¹⁰ See www.foi.org.tw

¹¹ See www.fidrec.com.sg

¹² See www.kifid.nl

¹³ See www.faisombud.co.za

¹⁴ See www.finarbitr.cz

¹⁵ Reuters, "Spain to launch financial consumers' protection authority", online: <[reuters.com](https://www.reuters.com/world/europe/spain-launch-financial-consumers-protection-authority-2022-04-05/)>, (April 5, 2022) [<https://www.reuters.com/world/europe/spain-launch-financial-consumers-protection-authority-2022-04-05/>].

¹⁶ Retail clients who are concerned that a firm has breached securities regulations or requirements may complain to the securities regulatory authority, or if the firm is a member, to CIRO.

¹⁷ See OBSI Terms of Reference at section 13.2, "OBSI will make a recommendation or reject a complaint with reference to what is, in OBSI's opinion, fair in all the circumstances to the Complainant and the Participating Firm".

¹⁸ *Ibid.*, s. 8.1(a).

process can be difficult for parties to navigate without a lawyer and specific industry expertise. In contrast, the inquisitorial approach allows parties to interact with OBSI without a lawyer and can provide a timely resolution for both firms and complainants.

The inquisitorial approach gives OBSI procedural flexibility to address the potential power imbalance between complainants and firms when determining the issues in dispute and gathering information. This approach also acknowledges that firms often have greater resources and specialized knowledge in relation to the substance of a complaint. OBSI's inquisitorial approach is crucial to making its services accessible to retail clients because it enables OBSI to apply only the processes that are necessary and proportionate to each complaint. OBSI's ability to control its own procedures enables OBSI to provide fair access to its services, maintain efficiency for all parties to a dispute, and minimize the chances that complainants will abandon the dispute resolution process due to complexity.

Currently, when OBSI investigates a complaint and determines that it would be fair for the firm to provide monetary compensation to a complainant, OBSI typically first attempts to facilitate a settlement between the complainant and the firm. If the parties do not arrive at a settlement, OBSI issues a non-binding recommendation for an amount up to the monetary compensation limit of \$350,000. In cases where OBSI recommends compensation, OBSI has no formal power or process to require a firm to pay the complainant.

Since firms are currently not required to comply with an OBSI recommendation, to encourage compliance, OBSI employs a 'name and shame' system under which OBSI publishes the names of only those firms which refuse to follow its recommendations in their entirety. However, historically, publication has not included the names of firms that settle a complaint at an amount lower than what OBSI recommended. Consequently, if a firm disagrees with an OBSI recommendation and the complainant accepts a settlement offer lower than OBSI's recommendation, then the firm's name will not be made public. As OBSI recommendations are not binding on a firm, complainants may feel compelled to accept a lower settlement offer or risk receiving nothing. While commencing a civil proceeding to seek full compensation is another option for the complainant, such proceedings can be time-consuming, expensive, and stressful.

The concerns about the current "name and shame" system were highlighted in both the 2016¹⁹ and 2021²⁰ independent evaluations of OBSI's investment operations and processes. The evaluations criticized the current system for creating a power imbalance in favour of registered firms, with the result that firms can negotiate down the compensation paid to complainants.²¹ Likewise, each of the 2011, 2016 and 2021 independent evaluations recommended that OBSI be given binding authority.²² These recommendations were accompanied by favourable findings regarding OBSI's accessible investigative processes and OBSI's rates of case retention (as described below).

¹⁹ Deborah Battell and Nikki Pender, *Independent Evaluation of the Canadian Ombudsman for Banking Services and Investments' (OBSI) Investment Mandate* (2016) at p 1.

²⁰ Puri and Milivojevic, *supra*, at p 9.

²¹ *Ibid*, for example at p 34.

²² Battell and Pender, *supra* at p 7; Puri and Milivojevic, *supra* at p 9; The Navigator Company, *Ombudsman for Banking Services and Investments, 2011 Independent Review* (2011), at p 9.

c. Patterns Observed by the CSA

The CSA's development of the proposed framework has been informed by a variety of concerns and observed patterns. As the independent evaluators of OBSI's investment operations and processes observed in their 2016 and 2021 reviews, the CSA has also recognized that low settlements may erode investor confidence in the fairness and effectiveness of the dispute resolution process.²³ Historically, patterns of refusals may have had a similar impact.

The OBSI process for dispute resolution provides efficiency for firms and a helpful service for complainants, as shown by strong case retention rates.²⁴

In developing the proposed framework, the CSA has sought to balance the need to address observed patterns, enhance fairness and improve efficiency for both firms and complainants that engage in the dispute resolution services of OBSI.

i. Low settlements

Since OBSI's recommendations are currently not binding, CSA staff have observed that some firms offer a settlement amount that is less than the amount of compensation recommended by OBSI. The complainant's main alternatives to OBSI are initiating a civil proceeding against the firm or abandoning the complaint. Given limited alternatives available to complainants, once OBSI makes a recommendation, complainants may feel they must accept a settlement offer that is below OBSI's recommended amount or risk receiving nothing. This dynamic may dissuade some complainants from using OBSI's non-binding process.

Low settlements and settlement refusals may erode retail client confidence in the fairness and effectiveness of OBSI's dispute resolution services, the CSA's approach to independent dispute resolution generally, and in addition may contribute to reluctance to engage with firms or to invest in financial markets using the services of firms if there is no assurance of an effective dispute resolution service. Addressing the non-binding nature of OBSI recommendations is an opportunity to promote increased confidence in Canada's investment services sector and drive efficiencies for both parties to a financial services dispute.

Overall, since OBSI's fiscal year 2018, retail clients received approximately \$1.6 million less than what OBSI recommended at the conclusion of OBSI's investigation.²⁵ The CSA has observed that the percentage of cases that settle below OBSI's recommended amount (**low settlement cases**) increases as the value of the recommended monetary compensation increases.

Table 1 below shows case data provided by OBSI, including the percentage of cases where retail clients settled below OBSI's recommended amount from 2018-2022.

²³ CSA Staff Notice 31-362 *OBSI Joint Regulators Committee Annual Report for 2021* (November 3, 2022), at p 5.

²⁴ See case retention rate discussion at page 9 of this Notice.

²⁵ CSA Staff Notice 31-364 *OBSI Joint Regulators Committee Annual Report for 2022* (October 2023), at p 4.

Table 1 – 2018 -2022 Investment Cases Settled Below OBSI's Recommended Amount

OBSI Recommended Amount	% of Cases settled below OBSI's recommended amount	# of Cases Closed with monetary compensation recommendations
\$1 to \$9,999	1%	384
\$10,000 to \$49,999	13%	113
\$50,000 to \$99,999	46%	26
\$100,000 to \$199,999	43%	14
\$200,000 to \$350,000	67%	9

While compliance with OBSI recommendations is generally strong where the recommended monetary compensation is below \$50,000, the percentage of low settlements increases where the recommended compensation exceeds \$50,000. In terms of the dollar amount, where OBSI made a recommendation for compensation of \$50,000 or less, the complainant received an average of \$8,373 less than what OBSI recommended.²⁶ Where OBSI made a recommendation for compensation above \$50,000, the complainant received an average of \$59,373 less than what OBSI recommended.²⁷ On average, low settlement cases settled for 60% of OBSI's recommended amount of compensation.²⁸ This observed pattern can be problematic, given that complainants who have received a greater monetary compensation recommendation are likely to be those who have suffered greater harm.

Providing an identified ombudservice with binding authority would give complainants more certainty that they would receive fair redress that reflects the harm suffered, if the identified ombudservice determines that compensation is warranted. In turn, this may also improve investor confidence in OBSI, as the potential identified ombudservice, prompting more retail clients to take their disputes to OBSI.

ii. Case retention

Case retention at OBSI – that is, whether a complainant engages in OBSI's processes until OBSI concludes its investigation and determines whether to recommend compensation – provides some guidance as to how parties, particularly complainants given that they have the power to withdraw or abandon their complaint before OBSI, view the OBSI dispute resolution process.

Table 2 below set outs OBSI's case retention from its fiscal years 2018 – 2022.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

Table 2 - 2018 to 2022 Case Data - Investments Only

OBSI Fiscal Year	# of Cases Closed by OBSI	# of Closed Cases Withdrawn or Abandoned	% of Closed Cases Withdrawn or Abandoned
2018	327	21	6%
2019	387	6	2%
2020	405	11	3%
2021	567	9	2%
2022	444	6	1%

The data above shows that overall, OBSI has low case withdrawal rates, and suggests that the current process used by OBSI in considering a complaint is one that complainants may generally find to be helpful or accessible. It appears that complainants choose to remain engaged instead of pursuing other forms of dispute resolution or abandoning their case. A complainant's willingness to have their complaint assessed by OBSI is likewise positive for firms as they will not have to delegate additional resources to defending legal proceedings. Given the general indicia that complainants are content with having their complaints investigated and resolved by OBSI, and the positive impact this also has for firms, the CSA is of the view that the inquisitorial approach currently used by OBSI should be maintained in the proposed framework.

d. Design of Proposed Framework – Improving Investor Redress

The proposed framework being developed by the CSA would be a binding authority regime that is intended to be fair, efficient, accessible for all parties, and ultimately to improve access to redress for retail clients. To achieve this, dispute resolution under the proposed framework would include enhanced procedures for both firms and complainants.

Under the proposed framework, a not-for-profit IDRS would be designated or recognized by securities regulatory authorities, making it the identified ombudservice. The identified ombudservice would be subject to coordinated oversight by CSA jurisdictions, including through harmonized orders that would include terms and conditions on the identified ombudservice. Harmonized orders governing the identified ombudservice, an enhanced CSA oversight program, and prior CSA approval of certain identified ombudservice procedures and documents, including changes to them, would apply. As discussed below, we anticipate that OBSI would be the identified ombudservice.

The CSA pursued its work informed by international comparators and multi-year patterns of firms' engagement with OBSI that raised concerns about investor protection and fairness for complainants. Our work to date in developing the proposed framework has also been informed by the demonstrated efficiency of the dispute resolution mechanism currently available to parties through OBSI.

To address observed patterns and key concerns, the proposed framework would include binding authority for the identified ombudservice, while preserving OBSI's existing investigative processes. The proposed framework would achieve this by adding an optional review stage with a flexible and proportionate process applied by the identified ombudservice in reaching a binding final decision that provides certainty and finality to the parties. The two stages used by the identified ombudservice – investigation and review – would enhance fairness and confidence for both parties to a complaint. In addition, the proportionate processes applied by the identified ombudservice under the proposed framework may help to preserve the firm's relationship with the complainant following resolution of the dispute, a prospect which may be less likely following recourse through litigation which is adversarial in nature.

4. Key Elements of the proposed framework

This part of the Notice describes key elements of the proposed framework, including dispute resolution through the services of the identified ombudservice, the regulatory regime required to implement the proposed framework, and CSA oversight.

a. Overview of Regulatory Regime

To create a regulatory regime that would implement the proposed framework, the draft amendments to Regulation 31-103 would require the adoption of legislation in local jurisdictions. Below, we provide an overview of key elements of the overarching regulatory regime that would implement the proposed framework.

i. Legislation

Existing or new legislation in local jurisdictions that would be required to implement the proposed framework could include the following:

- Authorizing the securities regulatory authority to recognize or designate an IDRS (i.e., the identified ombudservice);
- Authorizing the securities regulatory authority to make decisions with respect to the manner in which an IDRS carries on business or any by-law, rule, regulation, policy, procedure, interpretation or practice of an IDRS;
- Authorizing the securities regulatory authority to make rules regarding a recognized or designated IDRS, including with respect to oversight and governance;
- Authorizing the securities regulatory authority to require firms to be a member of the identified ombudservice and to comply with binding final decisions of the identified ombudservice (discussed below);
- Authorizing the identified ombudservice to issue binding final decisions that include financial compensation;
- Establishing that either the identified ombudservice or a complainant may file a final decision of the identified ombudservice with the court, making the decision enforceable as if it were an order of the court;

- Setting out that the identified ombudservice must apply the fairness standard and proportionate processes (discussed below)

In addition, to support the identified ombudservice and its unique role as an efficient and fair dispute resolution service provider, it is contemplated that the identified ombudservice would be excluded from arbitration acts and if necessary, other legislation that sets out procedural requirements for tribunals. This would facilitate procedural and adjudicative flexibility for the identified ombudservice under CSA oversight, furthering its ability to act as an alternative to litigation as a dispute resolution service.

Nothing in this Notice or the decision to publish the Notice should be considered as an indication of whether such legislative amendments will be made in any jurisdiction.

ii. Regulation 31-103

The draft amendments to Regulation 31-103 would include certain requirements, including that firms be members or maintain membership in the identified ombudservice, cooperate with the identified ombudservice in respect of its investigation and review of complaints by not withholding, destroying or concealing any information or documents, and comply with final decisions of the identified ombudservice.

In addition, to address the potential for retail investor confusion, the draft amendments to Regulation 31-103 would prohibit the firm's use of certain terms when referring to their internal complaint handling procedures or to their internal complaint handling department or service (such as "ombudsman", "internal ombudservice" or a term that is substantially similar).

iii. Policy Statement 31-103

The draft amendments to Policy Statement 31-103 set out the CSA's interpretation of the requirements within the draft amendments to Regulation 31-103 and provides guidance for complying with these requirements. This includes additional discussion of complaint handling with respect to complaints lodged with a firm verbally, as well as when OBSI may be notified about a complaint.

b. OBSI as the Potential Identified Ombudservice

Under the proposed framework, it is anticipated that OBSI would be considered for designation or recognition by CSA jurisdictions as the identified ombudservice under Regulation 31-103. The identified ombudservice would be subject to coordinated oversight by CSA jurisdictions, which the CSA continues to develop, and which is expected to reflect certain existing oversight regimes such as those in place for self-regulatory organizations (**SROs**), clearing agencies and exchanges. Oversight is anticipated to include purview over governance and organizational aspects of the identified ombudservice.

The identified ombudservice would continue to function as an alternative dispute resolution service, with its processes and binding decision power designed to address the potential power

imbalances referenced above. Use of the identified ombudservice's dispute resolution services would remain optional for complainants.

The draft amendments to Regulation 31-103 would require firms to be members of the identified ombudservice, cooperate with the identified ombudservice in the dispute resolution process, and to comply with the final decision of the identified ombudservice, or the recommendation once it has been deemed a final decision, which may require payment of monetary compensation or potentially the performance of certain specified corrective actions.

Consultation Question

1. The CSA contemplates that under the proposed framework, an IDRS would be authorized to issue binding decisions in circumstances where it is designated or recognized in a jurisdiction as the identified ombudservice. It is possible that some CSA jurisdictions may not designate or recognize OBSI as the identified ombudservice at the same time, resulting in the status quo (e.g., OBSI making non-binding recommendations only) applying in those jurisdictions until OBSI were designated or recognized as the identified ombudservice. If jurisdictions designate or recognize OBSI as the identified ombudservice at different times, what operational impacts, if any, would you anticipate from an IDRS being designated or recognized in some but not all jurisdictions? How can these impacts best be managed?

c. Investigation and Review of a Complaint Before the Identified Ombudservice

A flowchart of the dispute resolution process through the identified ombudservice under the proposed framework is included at Annex A.

The proposed framework contemplates that the identified ombudservice would preserve as much of the investigative processes currently used by OBSI as possible, the integrity and fairness of which has been reviewed and endorsed through multiple independent reviews, while adding a new binding decision stage.

The proposed framework contemplates that, within harmonized orders, the identified ombudservice would have two stages as part of its dispute resolution process:

- *Investigation and settlement or recommendation (investigation and recommendation stage)*
- *Review and decision (review and decision stage)*

The investigation and recommendation stage of an identified ombudservice would carry forward OBSI's current investigative processes, while the review and decision stage would be the new stage under which an identified ombudservice would issue binding final decisions. Adding the review and decision stage would preserve as much of OBSI's current inquisitorial approach as possible while equipping the identified ombudservice with appropriate expanded procedural tools in order to issue a binding final decision without adding undue burden to the parties.

i. The Investigation and Recommendation Stage

Under the proposed framework, the investigation and recommendation stage would commence

when a retail client notifies the identified ombudservice of a complaint that was not resolved through the firm's internal complaint handling processes, and which the complainant wishes the identified ombudservice to consider.

During this stage, the identified ombudservice would use the same inquisitorial approach currently used by OBSI to obtain relevant information to either facilitate a settlement between the parties in the course of preparing a recommendation or to make a recommendation to resolve the dispute. As is currently the case under OBSI's processes, the investigation and recommendation stage would be concerned with resolving a dispute fairly and addressing power imbalances which may exist between the parties because of potentially limited resources or lack of sophistication on the part of the complainant, as compared to the firm. In doing so, the identified ombudservice would act independently and impartially to gather and consider relevant information while applying the fairness standard.

The investigation and recommendation stage would result in a recommendation by the identified ombudservice. Following a recommendation, the firm and the complainant would both have the opportunity to object to the identified ombudservice's recommendation, in whole or in part, in which case the review and decision stage described below would begin.

A recommendation by the identified ombudservice would become binding on firms and deemed to be a final decision if neither the firm nor the complainant object to the recommendation within the time period specified by the identified ombudservice in its rules and the complainant has not withdrawn from the dispute resolution process either through commencing a separate legal proceeding or otherwise.²⁹

ii. The Review and Decision Stage

Either the complainant or the firm could trigger the review and decision stage by submitting a written objection to the identified ombudservice regarding its recommendation.

During the review and decision stage, a senior decision-maker of the identified ombudservice who was not involved in the investigation and recommendation stage would consider the party's formal objection to the recommendation. The scope of the decision-maker's review would be limited to the specific objections raised by the parties and the decision-maker would apply the fairness standard. The decision-maker would not engage in facilitated settlement.

In conducting its review, the identified ombudservice would adopt a process that is proportionate to the complaint. The identified ombudservice would achieve a proportionate process by following a procedural threshold test under which the identified ombudservice would engage only in processes essential to achieving as efficient, quick, and understandable a process as possible in resolving disputes in a fair manner (the **essential process test**). We contemplate that the essential process test would be set out in legislative amendments in local jurisdictions. During the review and decision stage, the essential process test would enable the identified ombudservice to use processes that range from inquisitorial to adversarial, if they are essential to achieving a proportionate process for both parties to resolve a dispute fairly. The identified ombudservice

²⁹ The firm would not be required to comply with a recommendation while the recommendation is subject to a review.

would decide which procedural tools to apply in each review. In all scenarios, the identified ombudservice would apply processes that achieve procedural fairness for both the firm and the complainant and that do not create disproportionate burden on the parties. The use of procedural tools that are more commonly found within the adversarial system during the review and decision stage is anticipated to be infrequent and would be limited to circumstances that meet the essential process test.

Once the identified ombudservice has completed its review, it would issue a decision. If only the firm had objected to the outcome from the investigation and recommendation stage, the complainant would have an opportunity to reject the decision within a specified period. If the complainant does not reject the decision and has not otherwise withdrawn from the process in a manner authorized by the identified ombudservice, the decision would become final and binding on the parties. Parties may also be able to apply for judicial review of the decision, where available.

We anticipate that additional details regarding the processes of the identified ombudservice would be set out in either the identified ombudservice's governance documents or within harmonized orders – including in respect of when a recommendation is deemed to be a final decision as well as the circumstances in which a complainant would not be permitted to either abandon the dispute resolution process or commence litigation following the issuance of a final decision. We also anticipate that CSA member approval of those processes, and any changes to those processes as proposed by the identified ombudservice, would be required under the proposed legislative framework and harmonized orders.

We contemplate that the identified ombudservice would publish materials and communications to reflect its processes under the proposed framework, and to develop appropriate forms and notices to ensure that all participants in the dispute resolution process through the identified ombudservice understand the process and their rights and responsibilities.

iii. Final decisions of the identified ombudservice

A final decision of the identified ombudservice may require the firm to provide monetary compensation to a complainant or to take a specific type of corrective action, as appropriate in the circumstances. A complainant would be bound by the outcome of the review and decision stage, if they object to the identified ombudservice's recommendation. If only the firm objects to the recommendation and seeks a review, then the complainant could reject the dispute resolution process, including after they receive the decision, and instead pursue a civil proceeding against the firm regarding their complaint.

A characteristic in the proposed framework that distinguishes it from international financial ombudservices is that the complainant would always be bound by a final decision made by the identified ombudservice, where the complainant triggered the review and decision stage. In contrast, in both the United Kingdom and Australia the complainant is bound by a final decision of the ombudservice only where the complainant formally accepts it. In these jurisdictions, if the complainant does not accept the ombudservice's final decision, the complainant may still seek resolution in another forum (such as a court). The CSA is of the view that, to promote finality, efficiency and fairness to both parties, binding complainants where the complainant sought a final

decision of the identified ombudservice is an appropriate and balanced outcome and provides both parties to the dispute with a fair and final resolution of the matter.

The proposed framework contemplates that the maximum monetary compensation that could be awarded by the identified ombudservice would be \$350,000, which is the current maximum monetary compensation that can be awarded by OBSI. Our view is that the maximum monetary compensation could be subject to review and increased in the future. The proposed framework also contemplates that the identified ombudservice may direct the firm to take specified corrective action, such as requiring a firm to return documents or to correct erroneous information where the firm's error was harmful to the complainant.

Additionally, once a final decision is rendered by the identified ombudservice at the conclusion of the review and decision stage, the complainant or the identified ombudservice would be able to file the identified ombudservice's decision with a superior court as an order of the court, making it enforceable.

Consultation Questions

2. The draft amendments to Regulation 31-103 include a new provision requiring compliance with a final decision of the identified ombudservice. Under the proposed framework, we contemplate that both a recommendation or decision of the identified ombudservice could become a final decision that will be binding on the firm under certain circumstances. Specifically:
 - a. With respect to a recommendation made by the identified ombudservice following the investigation and the recommendation stage, we contemplate the recommendation becoming a final decision where (i) a specified period of time has passed since the date of the recommendation, (ii) neither the firm nor the complainant has objected to the recommendation, and (iii) the complainant has not otherwise withdrawn from the process in a manner authorized by the identified ombudservice (the **deeming provision**). What are your general thoughts about the deeming provisions and the circumstances that trigger it? Please also comment on whether 30, 60, 90 days would be an appropriate length of time to be specified for a recommendation to be deemed a final decision under the deeming provision.
 - b. With respect to the decision made by the identified ombudservice following the review and decision stage, we contemplate the decision becoming final where (i) a specified period of time has passed since the date of the decision (the **post-decision period**), and if the complainant did not trigger the review and decision stage, (ii) the complainant has not rejected the decision and has not otherwise withdrawn from the process in a manner authorized by the identified ombudservice. Please comment on the provision of this post-decision period and whether 30, 60 or 90 days would be the appropriate length for the post-decision period.

3. The proposed framework contemplates that complainants could not reject a decision of the identified ombudservice if they initiated the second-stage review of the recommendation by objecting to it. What are your views on this approach?
4. Please provide any comments on maintaining the compensation limit amount of \$350,000.

iv. No statutory right of appeal

The proposed framework does not contemplate a statutory right of appeal to an external body, such as a securities tribunal or to a court. However, it does contemplate the availability of judicial review in appropriate circumstances.

In proposing no statutory appeal right, we carefully considered historic commentary on this point, including comments received from stakeholders which raised questions about how to ensure accountability in a scenario where OBSI is granted binding authority, suggesting that an appeal right may be helpful in this regard.

We consider that the availability of an appeal right to either a court or to a CSA member tribunal may undermine a principal policy goal of this project. Namely, a right of appeal may re-introduce a power imbalance as between a complainant and a firm, with firms likely being in a better-resourced position to pursue appeals from a final decision of the identified ombudservice. While appeals to an external body could provide an additional opportunity to be heard or to consider the procedures and concepts applied by an identified ombudservice, appeals have costs. Appeals would increase expense, delay and complexity for the parties. Since securities tribunals and courts use adversarial processes, appeals to them could, over time, move the identified ombudservice towards an adversarial process, negating the benefits of the inquisitorial approach highlighted above. While appeal through a CSA member tribunal is potentially less costly to appellants, complainants may be at a disadvantage to firms in determining on what grounds they are permitted to make an appeal and to navigating the overall system without the assistance of legal counsel.

It is our view that the introduction of the essential process test, along with robust CSA oversight of the identified ombudservice, would sufficiently address concerns relating to procedural fairness. Parties may, where available, pursue the option of judicial review.

The proposed framework also does not include any statutory privative clause to restrict or limit rights to judicial review. We consider that judicial review, where available,³⁰ together with the enhanced regulatory oversight regime the CSA is developing that would be applicable to the identified ombudservice, will ensure strong and efficient accountability over a decision-maker authorized to deliver binding decisions.

A judicial review takes another look at a decision or order made by an administrative body to ensure the decision or order is fair, reasonable, and lawful. The availability of judicial review is

³⁰ Common law rights and legislative provisions providing for judicial review by the superior courts may vary among Canadian jurisdictions.

anticipated to provide parties to a complaint with a venue in which to raise concerns about procedural fairness in respect of the identified ombudservice's decision-making processes. Judicial review would also permit parties to raise concerns with a superior court regarding the substance of a final decision issued by the identified ombudservice.

Because judicial review would not generally consider the case afresh but instead focus on procedural and substantive aspects at issue, we anticipate that judicial review will be an effective means for parties to raise concerns with the identified ombudservice's final decisions.

Ultimately, we anticipate that judicial review will be an additional means of ensuring fairness in the decision-making process.

Availability of judicial review will be determined by the superior court that receives an application for review.

Consultation Questions

5. The proposed framework does not contemplate an appeal of a final decision to either a securities tribunal, or a statutory right of appeal to the courts (although parties could still seek judicial review of a final decision). What impact, if any, do you think the absence of an appeal mechanism will have on the fairness and effectiveness of the framework for parties to a dispute?
6. Should the proposed framework include a statutory right of appeal to the courts or another alternative independent third-party procedure for disputes involving amounts above a certain monetary threshold (for example, above \$100,000)? If so, please explain why.

d. CSA Oversight

The CSA considers appropriate and effective oversight of an IDRS that offers binding dispute resolution services to retail clients to be of paramount importance.

At this time, the CSA continues to develop an oversight regime for the identified ombudservice that would complement the proposed framework by balancing independence of the IDRS with a need for robust monitoring and response by securities regulatory authorities. We welcome comments in respect of an appropriate oversight regime for the identified ombudservice.

The CSA and OBSI entered into a Memorandum of Understanding (**MOU**) which provides a framework for oversight of and engagement with OBSI. Currently, the MOU sets out certain standards for OBSI, including those regarding governance, independence and standard of fairness, processes to perform functions on a timely and fair basis, fees and costs, resources, accessibility, systems and controls, core methodologies, information sharing, and transparency. The MOU also provides a framework for cooperation and communication between OBSI and the CSA and requires that OBSI undergo an independent evaluation at least once every five years.

We are of the view that a more comprehensive oversight regime should be developed for the identified ombudservice under the proposed framework, since it would be authorized to issue

binding final decisions. This enhanced oversight regime would apply to OBSI if it were designated or recognized as the identified ombudservice. Upon implementation of the proposed framework, the CSA anticipates that oversight of the identified ombudservice would be enhanced and broadly follow the approach for oversight of SROs, clearing agencies, and exchanges. For example, similar to SROs, statutory authority in some jurisdictions could authorize the securities regulatory authority to make decisions with respect to the manner in which an identified ombudservice carries on business or any by-law, rule, regulation, policy, procedure, interpretation or practice of an identified ombudservice.

As the CSA has done for SROs, CSA oversight of the identified ombudservice would include oversight through harmonized orders setting out the terms and conditions on the identified ombudservice's recognition or designation. At the highest level, recognition or designation as the identified ombudservice would include a public interest requirement. Additionally, the harmonized orders would likely include obligations and requirements pertaining to risk identification, organizational structure and governance, including appropriate expertise and representation, fees, capacity building, reporting, and public transparency through publication of anonymized reasons. CSA jurisdictions would have approval powers over the identified ombudservice's key materials, which may include the Terms of Reference, procedural rules and written guidance.

Operationally, CSA oversight of the identified ombudservice is anticipated to include co-ordinated compliance examinations and monitoring of the identified ombudservice's reporting under a new MOU among the CSA jurisdictions. In advance of implementation of the proposed framework, we will develop oversight practices tailored to the identified ombudservice.

Consultation Questions

7. Are there elements of oversight, whether mentioned in this Notice or not, that you consider to be of particular importance in ensuring the objectives of the proposed framework are met? If so, please explain your rationale.
8. Do you consider oversight, together with the other aspects of the proposed framework discussed in this Notice, to be sufficient to ensure that the identified ombudservice remains accountable?

5. Summary of the draft amendments to Regulation 31-103 and Policy Statement 31-103

The draft amendments to Regulation 31-103 and Policy Statement 31-103 are important components of the proposed framework and as such, are necessary to implement the proposed framework.

We welcome comments on all aspects of the draft amendments, as well as the proposed framework.

a. Draft amendments to Regulation 31-103

The draft amendments to Regulation 31-103 would amend the definition of "complaint" for the purposes of sections 13.16 and 13.16.1 of Regulation 31-103 in order to clarify that a complaint concerns an "expression of dissatisfaction" that relates to a trading or advising activity of a firm

or a representative of a firm.

The draft amendments to Regulation 31-103 would require firms to make available the identified ombudservice for purposes of the requirement under subsection 13.16(4) of Regulation 31-103, be members of an identified ombudservice, cooperate with the identified ombudservice in respect of its investigation and review of complaints, and comply with final decisions of the identified ombudservice. We expect that under the proposed framework the identified ombudservice would have the authority to decide to make a financial award or direct the firm to take a specified corrective action, such as correcting erroneous information a firm provided to a credit bureau or the Canada Revenue Agency regarding a complainant.

The proposed framework would require a firm to comply with the identified ombudservice's recommendation if neither party objects to the recommendation within a specified period. In these circumstances, a non-binding recommendation would be deemed to be a binding final decision of the identified ombudservice.

A party objecting to the recommendation would trigger a review of that recommendation and that review could result in the issuance of a binding final decision by the identified ombudservice. The draft amendments to Regulation 31-103 would require a firm to comply with the identified ombudservice's decision, unless the complainant has rejected the decision or withdrawn from the dispute resolution process in a manner authorized by the rules of the identified ombudservice.

Section 13.16.1 would apply to a firm if a not-for-profit IDRS has been designated or recognized, making it the identified ombudservice in the jurisdiction. Section 13.16.1 would impose requirements on a firm regarding membership, cooperation, and compliance with a final decision as noted above.

If a CSA jurisdiction has not designated or recognized an identified ombudservice, the status quo is expected to apply in that jurisdiction, such that section 13.16 would continue to apply, and OBSI would continue to be authorized to issue non-binding recommendations.

Finally, the draft amendments to Regulation 31-103 include a prohibition on firms using certain terminology that could be misleading or confusing to a retail investor (such as "ombudsman", "internal ombudservice" or a term that is substantially similar) when referring to a firm's complaint handling procedures or to an internal department or service that engages in complaint handling. The proposed prohibition on firms using certain terminology is consistent with Joint CSA Staff Notice 31-351, IROC Notice 17-0229, MFDA Bulletin #0736-M *Complying with requirements regarding the Ombudsman for Banking Services and Investments* which indicates the general view that if an "internal ombudsman" is included in a registered firm's complaint-handling system, there is a potential for clients to confuse or conflate the firm's internal service with OBSI.³¹ A similar prohibition can also be found at subsection 627.43(2) of the *Bank Act*,³² which is applicable to the

³¹ Joint CSA Staff Notice 31-351, IROC Notice 17-0229, MFDA Bulletin #0736-M – *Complying with requirements regarding the Ombudsman for Banking Services and Investments*, (December 2017), Bulletin de l'Autorité des marchés financiers, Vol. 14, No. 48, at page 5.

³² SC 1991, c 46.

banking sector.

Consultation Question

9. Please provide your views on the anticipated effectiveness of prohibiting the use of certain terminology for internal or affiliated complaint-handling services that implies independence, such as “ombudsman” or “ombudservice”, to mitigate investor confusion.

b. Draft amendments to Policy Statement 31-103

The draft amendments to Policy Statement 31-103 align complaint handling guidance with the requirements in Regulation 31-103. This includes additional discussion of complaint handling with respect to complaints lodged with a firm verbally, as well as when OBSI may be notified about a complaint. Additionally, it clarifies the CSA’s expectation that for purposes of a firm’s complaint handling obligations under Regulation 31-103, a complaint regarding trading or advising activity can include a complaint about client information, trading authority or suitability, and that consequently, CSA expects a firm to respond substantively and in writing.

The draft amendments to Policy Statement 31-103 also provide guidance regarding the draft amendments to Regulation 31-103, particularly the requirements they impose on firms. This includes discussion of when a firm is subject to the requirements of an identified ombudservice, when existing requirements would continue to apply, as well as membership and cooperation requirements with respect to an identified ombudservice.

6. Other matters

a. Alternatives considered to the draft amendments to Regulation 31-103 and the proposed framework

The CSA has considered maintaining the status quo, under which OBSI would continue to make non-binding recommendations after its review of a complaint. The CSA is of the view that not proceeding with binding authority for a designated or recognized IDRS would prevent potential improvements to investor protection and potential enhancements to fairness, efficiency, and confidence in the investment services sector. As discussed above, the CSA has also considered adjustments to various elements of the proposed framework. While the proposed framework represents the CSA's view at this time, we welcome further comments on these elements. Please see section 7 below.

b. Local Matters

Where applicable, an annex to this Notice provides additional information required by the local securities legislation.

7. Request for Comment

a. Consolidated Questions

We welcome your comments on all aspects of the draft amendments to Regulation 31-103 and Policy Statement 31-103 and the proposed framework. In addition to considering local regulators' statements of regulatory priorities and the reports of OBSI's independent evaluators, the CSA has consulted with OBSI regarding its processes and practices. The CSA also noted consultations by Ontario's Capital Markets Modernization Taskforce as well as by others, where relevant.

In addition to any general comments you may have, we also invite comments on the specific questions included throughout this Notice, which are reproduced in the following consolidated list for ease of review:

1. The CSA contemplates that under the proposed framework, an IDRS would be authorized to issue binding decisions in circumstances where it is designated or recognized in a jurisdiction as the identified ombudservice. It is possible that some CSA jurisdictions may not designate or recognize OBSI as the identified ombudservice at the same time, resulting in the status quo (e.g., OBSI making non-binding recommendations only) applying in those jurisdictions until OBSI were designated or recognized as the identified ombudservice. If jurisdictions designate or recognize OBSI as the identified ombudservice at different times, what operational impacts, if any, would you anticipate from an IDRS being designated or recognized in some but not all jurisdictions? How can these impacts best be managed?
2. The draft amendments to Regulation 31-103 include a new provision requiring compliance with a final decision of the identified ombudservice. Under the proposed framework, we contemplate that both a recommendation or decision of the identified ombudservice could become a final decision that will be binding on the firm under certain circumstances. Specifically:
 - a. With respect to a recommendation made by the identified ombudservice following the investigation and the recommendation stage, we contemplate the recommendation becoming a final decision where (i) a specified period of time has passed since the date of the recommendation, (ii) neither the firm nor the complainant has objected to the recommendation, and (iii) the complainant has not otherwise withdrawn from the process in a manner authorized by the identified ombudservice (the **deeming provision**). What are your general thoughts about the deeming provisions and the circumstances that trigger it? Please also comment on whether 30, 60, 90 days would be an appropriate length of time to be specified for a recommendation to be deemed a final decision under the deeming provision.
 - b. With respect to the decision made by the identified ombudservice following the review and decision stage, we contemplate the decision becoming final where (i) a specified period of time has passed since the date of the decision (the **post-decision period**), and if the complainant did not trigger the review and decision stage, (ii) the complainant has not rejected the decision and has not otherwise withdrawn from the process in a

manner authorized by the identified ombudservice. Please comment on the provision of this post-decision period and whether 30, 60 or 90 days would be the appropriate length for the post-decision period.

3. The proposed framework contemplates that complainants could not reject a decision of the identified ombudservice if they initiated the second-stage review of the recommendation by objecting to it. What are your views on this approach?
4. Please provide any comments on maintaining the compensation limit amount of \$350,000.
5. The proposed framework does not contemplate an appeal of a final decision to either a securities tribunal, or a statutory right of appeal to the courts (although parties could still seek judicial review of a final decision). What impact, if any, do you think the absence of an appeal mechanism will have on the fairness and effectiveness of the framework for parties to a dispute?
6. Should the proposed framework include a statutory right of appeal to the courts or another alternative independent third-party procedure for disputes involving amounts above a certain monetary threshold (for example, above \$100,000)? If so, please explain why.
7. Are there elements of oversight, whether mentioned in this Notice or not, that you consider to be of particular importance in ensuring the objectives of the proposed framework are met? If so, please explain your rationale.
8. Do you consider oversight, together with the other aspects of the proposed framework discussed in this Notice, to be sufficient to ensure that the identified ombudservice remains accountable?
9. Please provide your views on the anticipated effectiveness of prohibiting the use of certain terminology for internal or affiliated complaint-handling services that implies independence, such as “ombudsman” or “ombudservice”, to mitigate investor confusion.

b. Comment Process

Please submit your comments in writing by February 28, 2024.

We cannot keep submissions confidential because securities legislation in certain provinces requires publication of a summary of the written comments received during the comment period. In addition, all comments received will be posted on the websites of each of the Alberta Securities Commission at www.asc.ca, the Autorité des marchés financiers at lautorite.qc.ca and the Ontario Securities Commission at www.osc.ca. Therefore, you should not include personal information directly in comments to be published. It is important that you state on whose behalf you are making the submission.

Thank you in advance for your comments.

Please address your comments to all of the CSA as follows:

Alberta Securities Commission
 Autorité des marchés financiers
 British Columbia Securities Commission
 Financial and Consumer Services Commission (New Brunswick)
 Financial and Consumer Affairs Authority of Saskatchewan
 Manitoba Securities Commission
 Nova Scotia Securities Commission
 Nunavut Securities Office
 Office of the Superintendent of Securities, Newfoundland and Labrador
 Office of the Superintendent of Securities, Northwest Territories
 Office of the Yukon Superintendent of Securities
 Ontario Securities Commission
 Superintendent of Securities, Department of Justice and Public Safety, Prince Edward Island

Please deliver your comments only to the addresses that follow. Your comments will be forwarded to the remaining jurisdictions:

M^c Philippe Lebel
 Corporate Secretary and Executive Director,
 Legal Affairs
 Autorité des marchés financiers
 Place de la Cité, tour Cominar
 2640, boulevard Laurier, bureau 400
 Québec (Québec) G1V 5C1
 Fax: 514 864-8381
consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

Meg Tassie
 Senior Advisor, Legal Services,
 Capital Markets Regulation
 British Columbia Securities Commission
 1200 - 701 West Georgia Street
 P.O. Box 10142, Pacific Centre
 Vancouver, British Columbia V7Y 1L2
 Fax: 604 899-6506
mtassie@bcsc.bc.ca

The Secretary
 Ontario Securities Commission
 20 Queen Street West
 22nd Floor, Box 55
 Toronto, Ontario M5H 3S8
 Fax: 416 593-2318
comments@osc.gov.on.ca

Contents of Annexes

This Notice contains the following annex:

- Annex A – Overview and Flowchart of Identified Ombudservice Processes under Proposed Framework

Questions

Please refer your questions to any of:

Autorité des marchés financiers

Cindy Côté
Senior Policy Analyst
Distribution Practices and SROs
418 525-0337, ext. 4814
Toll Free: 1 800 525-0337
cindy.cote@lautorite.qc.ca

Gabriel Chénard
Senior Policy Analyst
Supervision of Intermediaries
514 395-0337, ext. 4482
Toll-free: 1 800 525-0337
gabriel.chenard@lautorite.qc.ca

British Columbia Securities Commission

Meg Tassie
Senior Advisor
Capital Markets Regulation
604 899-6819
mtassie@bcsc.bc.ca

Isaac Filate
Senior Legal Counsel
Capital Markets Regulation
604 899-6573
ifilate@bcsc.bc.ca

Alberta Securities Commission

Eniko Molnar
Senior Legal Counsel
Market Regulation
403 297-4890
eniko.molnar@asc.ca

Financial and Consumer Affairs Authority of Saskatchewan

Mobolanle Depo-Fajumo
Legal Counsel
Securities Division
306 798-3381
mobolanle.depofajumo2@gov.sk.ca

Ontario Securities Commission

Adrian Molder
Senior Legal Counsel
Investor Office
416 593-2389
Toll Free: 1 877 785-1555
amolder@osc.gov.on.ca

Vivian Lee
Senior Legal Counsel
Investor Office
416 725-2970
Toll Free: 1 877 785-1555
vlee@osc.gov.on.ca

Financial and Consumer Services Commission (New Brunswick)

Clayton Mitchell

Registration and Compliance Manager

506 658-5476

clayton.mitchell@fcnb.ca

Nova Scotia Securities Commission

Doug Harris

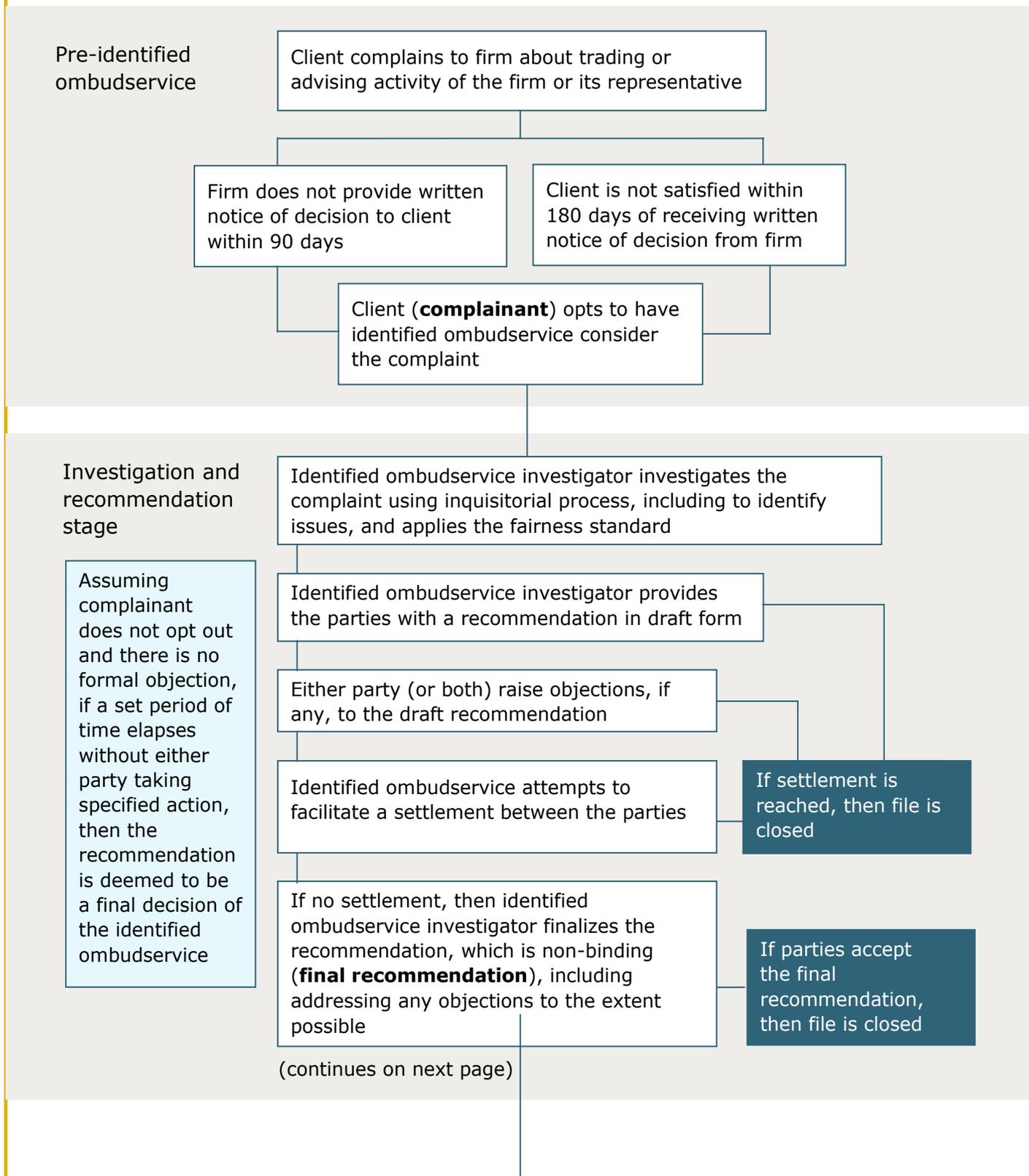
General Counsel, Director of Market Regulation and Policy and Secretary

Doug.Harris@novascotia.ca

Annex A

Overview and Flowchart of Identified Ombuds Service Processes under Proposed Framework

How a complaint will flow through the identified ombuds service's process



Review and decision stage

Formal objection by either (or both) parties to the final recommendation, objecting to specific points in the recommendation and seeking both a review and a binding decision (**formal objection**)

More senior decision-maker of identified ombudservice considers objections raised by parties during the review and decision stage, applying the fairness standard and the essential process test

Either party may request a particular process, but identified ombudservice's decision-maker decides what process is essential.

Following the review process, identified ombudservice issues decision taking into account the final recommendation, any objections raised by parties, and any issues not addressed in the final recommendation (**final decision**)

Final decision may include compensation awards up to \$350,000 and may also direct some corrective actions.

Unless they are a party that objects to the final recommendation, a complainant may abandon the process or commence litigation during or after the review and decision stage

A final recommendation is deemed to be a final decision where neither party objects to the final recommendation within a certain length of time.

Post-final decision

No appeal mechanism included under the proposed framework, but a complainant may consider litigation where they were not a party that objected to the final recommendation. A firm is always bound by a final decision unless the complainant either abandons the process or commences litigation. Parties may also be able to apply for judicial review of the decision, where available.

If parties accept final decision, then file is closed

If a firm refuses to comply with the final decision of an identified ombudservice, then either the identified ombudservice or a complainant may file the final decision as an order of the court.

REGULATION TO AMEND REGULATION 31-103 RESPECTING REGISTRATION REQUIREMENTS, EXEMPTIONS AND ONGOING REGISTRANT OBLIGATIONS

Securities Act
(chapter V-1.1, s. 331.1, par. (8), (11), (26) and (34))

1. Section 13.14 of Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations (chapter V-1.1, r. 10) is amended by replacing “168.1.3”, in paragraph (2), by “168.1.4”.

2. The Regulation is amended by inserting, after section 13.15, the following:

“13.15.1. Prohibited terminology

(1) A registered firm must not describe the complaint handling procedures, officers or employees of the registered firm or an affiliate of the registered firm, in a manner that could lead a reasonable client to conclude that the procedures, officers or employees are independent of the registered firm.

(2) For greater certainty, and without limiting subsection (1), a registered firm must not refer to a department or service of the registered firm or an affiliate that engages in complaint handling with respect to complaints of the registered firm as independent, or as an ombudsman, internal ombudservice, or a term that is substantially similar.

“13.16.01. Definitions – complaint handling

In sections 13.16 and 13.16.1,

“complaint” means an expression of dissatisfaction by a client that

(a) relates to a trading or advising activity of a registered firm or a representative of the firm, and

(b) is received by the firm within 6 years of the day when the client first knew or reasonably ought to have known of an act or omission that is a cause of or contributed to the client’s expression of dissatisfaction;

“identified ombudservice” means an independent dispute resolution service that is incorporated as a not-for-profit entity and is designated or recognized by the securities regulatory authority.

“OBSP” means the Ombudsman for Banking Services and Investments or any successor entity that resolves disputes involving registrants and their clients.”.

3. Section 13.16 of the Regulation is amended:

(1) by adding, at the end of the title, “**offered to clients**”;

(2) by striking out paragraph (1);

(3) in paragraph (2):

(a) by replacing “this section”, in subparagraph (a), by “section 13.16 and if applicable, subsections 13.16.1(1) and (2)”;

(b) by replacing “under”, in subparagraphs (b) and (c), by “pursuant to”;

(4) by inserting, after paragraph (6), the following:

“(6.1) Despite subsection (6), if there is an identified ombudservice, the registered firm must make the identified ombudservice available to the client for the purposes of the requirement to make available an independent dispute resolution or mediation service under subsection (4).”;

(5) by replacing “Subsection (6) does”, in paragraph (7), by “Subsections (6) and (6.1) do”.

4. The Regulation is amended by inserting, after section 13.16, the following:

“13.16.1. Firm obligations relating to an identified ombudservice

(1) If there is an identified ombudservice, a registered firm must

(a) be a member of the identified ombudservice;

(b) not withhold, destroy or conceal any information or documents or otherwise fail to cooperate with a reasonable request made by the identified ombudservice in respect of its investigation and review of a complaint;

(c) promptly comply with a final decision of the identified ombudservice.

(2) Paragraphs (1)(b) and (1)(c) do not apply unless the client agrees that any amount the client will claim for the purpose of the identified ombudservice’s consideration of the complaint will be no greater than \$350,000.

(3) This section does not apply in respect of a complaint made by a permitted client that is not an individual.”.

5. The provisions of division 5 of part 13 of the Regulation, as amended by this Regulation, do not apply to a complaint received by the firm prior to the effective date of this Regulation.

6. A firm must comply with division 5 of part 13 of the Regulation as it read on (*indicate here the date*) with respect to complaints received by the firm prior to the effective date of this Regulation.

7. (1) This Regulation comes into force on (*indicate here the date of coming into force of this Regulation*).

(2) In Saskatchewan, despite paragraph (1), if this Regulation is filed with the Registrar of Regulations after (*indicate here the date of coming into force of this Regulation*), this Regulation comes into force on the day on which it is filed with the Registrar of Regulations.

AMENDMENTS TO POLICY STATEMENT TO REGULATION 31-103 RESPECTING REGISTRATION REQUIREMENTS, EXEMPTIONS AND ONGOING REGISTRANT OBLIGATIONS

1. Division 5 of part 13 of *Policy Statement to Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions And Ongoing Registrant Obligations*, including sections 13.14 to 13.16, is replaced by the following:

“Division 5 Complaints

13.14. Application of this Division

Division 5 applies to registered firms that are registered dealers and registered advisers. Investment fund managers are only subject to Division 5 if they also operate under a dealer or adviser registration, in which case the requirements in this Division apply in respect of the activities conducted under their dealer or adviser registration. Furthermore, since sections 13.16(8) and 13.16.1(4) exclude from sections 13.16 and 13.16.1 a complaint made by a permitted client that is not an individual, we would not expect a registered firm that only has such clients to maintain membership in OBSI or an identified ombudservice.

In Québec, a registered firm is deemed to comply with this Division if it complies with sections 168.1.1 to 168.1.4 of the Québec *Securities Act* (chapter V-1.1).

The guidance in Division 5 of this Policy Statement applies to registered firms registered in any jurisdiction.

However, the Québec *Securities Act* includes requirements with respect to dispute resolution services that are different than those set out in section 13.16 of Regulation 31-103. In Québec, registrants must, in accordance with the Québec *Securities Act*, inform each complainant of their right to request the examination of their complaint record by the Autorité des marchés financiers if they are dissatisfied with the registered firms' processing of their complaint or the outcome. The registrant must forward a copy of the complaint file to the Autorité des marchés financiers for examination. The Autorité des marchés financiers may, with the parties' consent, act as conciliator or mediator or designate a person to act as such.

13.15. Handling complaints

General duty to document and respond to complaints

Under Section 13.15, registered firms must document and, in a manner that a reasonable investor would consider fair and effective, respond to each complaint made to the registered firm about any product or service offered by the registered firm or a representative of the firm. We are of the view that this includes complaints received from a client, a former client or a prospective client who has dealt with the registered firm (complainant), regardless of whether the method used to initiate the complaint was verbal or written.

Registered firms are reminded that under paragraph 11.5(2)(m) they are required to maintain records which demonstrate compliance with complaint handling requirements.

Complaint handling policies

An effective complaint handling policy should deal with all formal and informal complaints or disputes in a timely and fair manner. To achieve these objectives, the firm's complaint handling policy should include standards for objective factual investigation and analysis of the matters specific to the complaint.

We take the view that registered firms should take an objective and balanced approach to the gathering of facts, including concerning the actions of

- the complainant
- the registered representative, and
- the firm

Registered firms should not limit their consideration and handling of complaints to those relating to possible violations of securities legislation.

Complaint monitoring

The registered firm's complaint handling policy should provide for specific procedures for reporting complaints to superiors in order to allow the detection of frequent and repetitive complaints made with respect to the same matter which may, on a cumulative basis, indicate a serious problem. Registered firms should take appropriate measures to deal with such problems as they arise.

Responding to complaints

Types of complaints

All complaints relating to one of the following matters should be responded to by the firm by providing an initial and substantive response, both in writing and within a reasonable time:

- a trading or advising activity, including regarding client information, trading authority, and suitability
- a breach of client confidentiality
- theft, fraud, misappropriation, or forgery
- misrepresentation
- an undisclosed or prohibited conflict of interest, or
- personal financial dealings with a client

Firms may determine that a complaint relating to matters other than the matters listed above is nevertheless of a sufficiently serious nature to be responded to in the manner described below. This determination should be made, in all cases, by considering if an investor, acting reasonably, would expect a written response to their complaint.

When complaints are not made in writing

We would not expect that complaints relating to matters other than those listed above, when made verbally and when not otherwise considered serious based on an investor's reasonable expectations, would need to be responded to in writing. However, we do expect that verbal complaints be given as much attention as written complaints. If a complaint is made verbally and is not clearly expressed, the firm may request the complainant to put the complaint in writing and we expect firms to offer reasonable assistance to do so.

Firms are entitled to expect the complainant to put unclear verbal issues into written format in order to try to resolve confusion about the nature of the issue. If the verbal complaint is clearly frivolous, we do not expect firms to offer assistance to put the complaint in writing. The firm may nonetheless ask the complainant to put the complaint in writing on his or her own.

Timeline for responding to complaints

Firms should

- promptly send an initial written response to a complainant: we consider that an initial response should be provided to the complainant within five business days of receipt of the complaint
- provide a substantive response to all complaints relating to the matters listed under “Types of complaints” above, indicating the firm’s decision on the complaint

A firm may also wish to use its initial response to seek clarification or additional information from the client. Requirements for providing information about the availability of dispute resolution or mediation services paid for by the firm are discussed below.

We encourage firms to resolve complaints relating to the matters listed above within 90 days.

13.15.1. Prohibited terminology

Section 13.15.1 is intended to reduce the risk of investors confusing an independent not-for-profit ombudservice such as OBSI with a department or affiliate of a registered firm.

13.16. Dispute resolution service offered to clients

Under section 13.16, registered firms are required to make an independent dispute resolution or mediation service available to a client in respect of a complaint where the firm’s internal complaint handling process has not produced a timely decision that is satisfactory to the client.

Where there is an identified ombudservice in the jurisdiction, the requirements in subsection 13.16(6.1) apply instead of the requirements in subsection 13.16(6). In these circumstances, a registered firm must make the identified ombudservice available to a client.

As soon as possible after a client makes a complaint (for example, when sending its acknowledgment or initial response to the complaint), and again when the firm informs the client of its decision in respect of the complaint, a registered firm must provide a client with information about

- a description of the firm’s obligations under section 13.16, and if applicable, subsections 13.16.1(1) and (2),
- the steps the client must take for an independent dispute resolution or mediation service to be made available to the client at the firm’s expense, and
- the name of the independent dispute resolution or mediation service, that will be made available to the client and contact information for the independent dispute resolution or mediation service.

Registrants who do business in other sectors

Some registrants are also registered or licensed to do business in other sectors, such as insurance. If there is a complaint about a registrant, then a registrant should inform their client that the services of the independent dispute resolution service or identified ombudservice are limited to complaints concerning registerable activities.

Taking a complaint to the independent dispute resolution or mediation service

A client may take a complaint to the independent dispute resolution or mediation service made available by the registered firm in either of two circumstances:

- If the firm fails to give the client notice of its decision within 90 days of receiving the complaint, then the client is entitled to take the complaint to the service immediately.
- If the firm has given the client notice of its decision about the complaint and the client is not satisfied with the decision, the complainant then has 180 days to take the complaint to the service for consideration.

If a registered firm's complaint handling process takes longer than 90 days, a firm communicating to the complainant that the firm plans to take more than 90 days to make its decision does not 'stop the clock'. In addition, we note that the prescribed 90- and 180-day periods for a complainant to take a dispute to the independent dispute resolution or mediation service, as set out in section 13.16(4), apply respectively to when a registered firm first receives a complaint from a client and to the period after the client receives written notice of the firm's decision. The 90-day period applies to all internal complaint handling processes that may be pursued by the registered firm prior to providing the client written notice of a decision. If a client receives a written notice of the registered firm's decision, then the client has 180 days to notify the independent dispute resolution or mediation service that the client wishes to have their complaint considered. If a registered firm's complaint handling policy includes a secondary complaint handling department that can be engaged following the firm's initial handling of the complaint, then a complainant may take a dispute to the independent dispute resolution or mediation service before the secondary complaint handling department is engaged, as long as the conditions in section 13.16(4) are met.

The client must agree that the amount of any recommendation or decision by the independent dispute resolution or mediation service for monetary compensation will not exceed the compensation limit, that is \$350,000. This limit applies only to the amount that may be recommended or awarded, so outside the processes of the independent dispute resolution or mediation service, a complaint regarding a registered firm may include a claim for a larger amount.

We would regard it as a serious compliance issue if a registered firm misrepresented the services of the independent dispute resolution or mediation service, or exerted pressure on a client to not engage in that service.

Nothing in section 13.16 affects a client's right to choose to seek other recourse, including through the courts. If a client does not make use of the service, or if a client abandons a complaint that is under consideration by the service, the registered firm is not obligated to provide another service at the firm's expense.

Membership

Where there is an identified ombudservice in the jurisdiction, registered firms must be members of the identified ombudservice.

In jurisdictions without an identified ombudservice, a registered firm must take reasonable steps to ensure that the dispute resolution and mediation service that is made available to its clients under subsection 13.16(4) will be OBSI (except in Québec). The reasonable steps we expect a firm to take include maintaining ongoing membership in OBSI as a "Participating Firm" and, with respect to each complaint, participating in the dispute resolution process in a manner consistent with the firm's obligation to deal fairly, honestly and in good faith with its client. This would include entering into consent agreements with clients contemplated under OBSI's procedures.

Alternative service offerings

Except in Québec, a registered firm should not make an alternative independent dispute resolution or mediation service available to a client for the purposes of the requirement in subsection 13.16(6) at the same time as it makes OBSI available. Such a parallel offering would not be consistent with the requirement to take reasonable steps to ensure that OBSI will be the independent service that is made available to the client.

Similarly, a parallel offering would not be consistent with the requirement to make the identified ombudservice available under subsection 13.16(6.1).

13.16.1. Registered firm obligations relating to an identified ombudservice

In a jurisdiction where there is an identified ombudservice, section 13.16.1 sets out the obligations of a registered firm regarding a complaint being investigated or reviewed by an identified ombudservice.

Use of the identified ombudservice is optional for complainants, but participation in the identified ombudservices process by a registered firm is mandatory where a complainant has taken a complaint to the identified ombudservice.

Background regarding the identified ombudservice's process

The following guidance outlines the processes which may be followed by the identified ombudservice and clarifies the nature of a final decision of the identified ombudservice for the purposes of section 13.16.1. The identified ombudservice may issue either a recommendation or a decision in resolving a complaint. Both a recommendation and a decision may become a final decision that will be binding on a registered firm. A complainant may reject a final decision, whether it is a deemed final decision after the recommendation stage or a decision from the review stage, as long as only the firm and not the complainant objects to the recommendation of the identified ombudservice (see below). However, if the complainant also makes a written objection to the recommendation, then the complainant will also be bound by the final decision. A final decision of the identified ombudservice may require the firm to provide monetary compensation to a complainant or to take a specific type of corrective action, as appropriate in the circumstances.

Once a complaint is brought to the identified ombudservice and is determined to be within the identified ombudservice's mandate, the identified ombudservice will commence its investigation of the complaint. During its investigation, the identified ombudservice may request documents and information that are relevant to its assessment of the complaint. We will consider it a failure to cooperate with an investigation of an identified ombudservice if a firm takes any action which may frustrate the identified ombudservice's investigation. This may include, for example, being unresponsive to the identified ombudservice's requests for documentation or information.

Once the investigation stage has been concluded, the identified ombudservice will issue a recommendation. This recommendation will be deemed a final decision once a specified period of time has elapsed where: (i) neither the registered firm nor the complainant has submitted a written objection to the identified ombudservice regarding the recommendation; and (ii) the complainant has not rejected the recommendation or otherwise withdrawn from the dispute resolution process in a manner authorized by the identified ombudservice by the time that the identified ombudservice concludes its investigation and provides the parties with its written recommendation.

If either the registered firm or the complainant makes a written objection to the recommendation, then the identified ombudservice will conduct an independent review of the complaint and issue a decision at the conclusion of its review. If only the registered firm requested the review, the decision will become final once: (i) a specified period of time has passed since the date of the decision; and (ii) the complainant has not rejected the decision or otherwise withdrawn from the dispute resolution process in a manner authorized by the

identified ombudservice. If the complainant has requested the review of the recommendation, they will not be able to reject a decision (once issued) or otherwise withdraw from the dispute resolution process.

Regulation 31-103 does not provide for partial compliance with a final decision of the identified ombudservice. However, firms may also seek to negotiate a settlement with a complainant at any time.”.

3.2.2 Publication

Aucune information.