



SUSAN WOLBURGH JENAH
Présidente et chef de la direction

Le 27 février 2008

M. David Agnew, Ombudsman
Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OBSI)
Case postale 896, succursale Adelaide
Toronto (Ontario) M5C 2K3

Cher David,

Le but de cette lettre est de faire le suivi de notre rencontre du 7 janvier afin de résumer et de poursuivre la discussion que nous avons eue sur le mandat proposé de l'OBSI.

Comme vous le savez, l'ACCOVAM est l'organisme d'autoréglementation national du secteur des valeurs mobilières et compte comme membres plus de 200 courtiers en valeurs mobilières. Notre mandat est de protéger les épargnants, de favoriser l'intégrité du marché et d'améliorer l'efficacité et la compétitivité des marchés financiers canadiens.

L'ACCOVAM a été l'une des premières organisations de parrainage à appuyer l'élargissement du rôle de l'Ombudsman des services bancaires afin de couvrir le secteur des valeurs mobilières. Nous appuyons sans réserve le rôle de l'OBSI comme service de règlement des différends indépendant national ayant le mandat de s'occuper des plaintes non résolues de clients de courtiers en valeurs mobilières et de recommander un dédommagement équitable pour les plaignants dans certaines situations. Depuis bon nombre d'années, nous exigeons de nos membres qu'ils soient des firmes participantes de l'OBSI et qu'ils collaborent avec celui-ci pour le règlement des plaintes de clients.

Nous considérons que l'OBSI est un partenaire important de l'ACCOVAM dans l'exécution de notre mandat. Par conséquent, nous appuyons les efforts de l'OBSI dans sa révision de son mandat afin de solidifier le cadre de gouvernance qui lui est applicable et de définir plus clairement « les principaux pouvoirs et responsabilités de l'Ombudsman, les devoirs des firmes participantes, la portée du mandat de l'Ombudsman et le processus qu'il suit en ce qui concerne la réception d'une plainte déposée contre une firme, la réalisation de l'enquête sur celle-ci et son règlement. »

En tant qu'organisme d'autoréglementation national, l'ACCOVAM a comme rôle d'établir et de mettre en application des normes relatives aux ventes, aux finances, à la conduite commerciale et

au niveau d'éducation pour les courtiers en valeurs mobilières canadiens et leurs employés inscrits. Le rôle de l'OBSI est celui d'un service de règlement des différends indépendant. Nos commentaires ont pour but d'encourager une meilleure clarté et une plus grande transparence quant à l'intention et à la portée des changements proposés au mandat de l'OBSI pour nous assurer que nos rôles respectifs continuent d'être complémentaires, réciproquement soutenus et sans chevauchement, et qu'ils soient ainsi perçus.

Concept de problème systémique

Vous avez fait savoir que l'ajout du concept de problème systémique au mandat de l'OBSI avait pour but de donner à l'OBSI la capacité de faire des recommandations de dédommagement pour des problèmes systémiques, là où l'enquête d'une plainte individuelle indique qu'un problème plus vaste peut exister pour d'autres clients du même fournisseur de services financiers. Vous avez indiqué que votre intention n'est pas d'assumer un rôle de réglementation mais plutôt de voir à ce que les mécanismes de redressement de l'OBSI fonctionnent lorsque des problèmes systémiques ont causé des pertes aux consommateurs. Compte tenu de ce qui précède, nous avons les commentaires suivants à formuler :

1. la définition de « problèmes systémiques » à l'article 2(b) du mandat de l'OBSI devrait être plus claire pour ce qui est du type de « questions » à l'égard desquelles l'OBSI s'attend à effectuer des enquêtes systémiques;
2. la procédure que l'OBSI suivra, et plus particulièrement les consultations qui auront lieu avec les organismes de réglementation pertinents afin de déterminer quelles questions sont qualifiées de « problèmes systémiques », devrait figurer dans le mandat de l'OBSI.

Définition de « problèmes systémiques »

Le mémo explicatif que vous nous avez remis avant notre rencontre indiquait que la définition la plus large de « problèmes systémiques » se trouve en Australie. Dans le cas de l'Ombudsman des services bancaires et financiers de l'Australie (*Banking and Financial Services Ombudsman (BSFO)*), l'expression « problèmes systémiques » se définit ainsi « ... une question qui aura un effet important sur les particuliers ou les petites entreprises au-delà des parties aux différends. Parmi quelques exemples de problèmes systémiques, on retrouve :

- a) des communications ou une divulgation insuffisantes;
- b) des erreurs administratives ou techniques;
- c) des failles au niveau des produits;
- d) une interprétation inexacte des modalités standard ». (traduction)

Dans son document intitulé « Le réseau de conciliation du secteur financier – Un cadre pour la collaboration », daté d'août 2007, le Forum conjoint des autorités de réglementation du marché financier a fait la recommandation suivante :

« Le mandat du service de conciliation devrait inclure le pouvoir de déterminer et d'étudier les problèmes systémiques ou fréquents auxquels un service de conciliation peut être confronté dans le cadre de son travail, à

l'occasion de plaintes concernant une entreprise particulière ou, plus généralement, une industrie donnée » (Ligne directrice n° 3, paragraphe B.4, le souligné est ajouté).

Le mandat proposé de l'OBSI définit le « problème systémique » comme « ... la découverte d'une situation lors de l'étude d'une plainte susceptible d'avoir causé des pertes ou des inconvénients à un ou plusieurs autres clients découlant d'une cause semblable à celle dénoncée par le plaignant original ».

La proposition d'entreprendre une enquête des problèmes systémiques, comme il est souligné dans le mandat, est largement en accord avec les recommandations du Forum conjoint dans son document cadre. Toutefois, vous avez indiqué que vous n'aviez pas l'intention d'étendre votre enquête au-delà de la firme impliquée dans la plainte originale. Nous notons l'intention de l'OBSI de limiter l'enquête aux autres clients de la même firme par opposition au libellé du document du Forum conjoint qui suggère que l'OBSI entreprenne des enquêtes « plus larges dans un secteur ». Comme nous sommes d'accord avec cette intention, nous recommandons qu'elle soit expressément reflétée dans le mandat.

Advenant que l'OBSI découvre une question ou une conduite qui semble avoir de larges implications dans tout le secteur, nous croyons que l'OBSI devrait alerter l'autorité de réglementation pertinente de façon à ce que la question soit dûment examinée et qu'une mesure réglementaire adéquate soit prise.

L'article 9 du mandat établit certaines questions sur lesquelles l'OBSI ne devrait pas enquêter (en général des pratiques commerciales et d'entreprises). Toutefois, la définition de « problèmes systémiques » est très large et pourrait englober toute « question » qui pourrait avoir causé « des pertes ou des inconvénients » autre que les questions spécifiquement exclues à l'article 9. Nous nous rendons compte de la difficulté à trouver l'équilibre entre une définition trop restrictive et une définition trop large de « problème systémique ». Une autre méthode serait de donner dans le mandat des exemples spécifiques de catégories de questions qui devraient donner lieu à des enquêtes systémiques dans le cours normal (de façon semblable à la méthode australienne susmentionnée).

L'OBSI a comme approche d'examiner si le dédommagement doit être fourni en fonction de ce qu'il détermine comme étant « juste » et non en fonction d'enquêtes judiciaires approfondies et d'auditions de la preuve. Qui plus est, une recommandation qui est juste dans les circonstances est déterminée en prenant en considération la situation particulière du plaignant et de son fournisseur de services financiers. Dans une affaire de « problèmes systémiques » impliquant de nombreux plaignants inconnus, cette norme d'équité sera difficile à respecter sauf dans les cas les plus clairs où la situation de chaque plaignant est quasi identique. Par exemple, dans un cas de « communications et divulgation insuffisantes », la situation de chaque plaignant peut fort bien différer, nuisant ainsi à la détermination d'une conclusion juste. La définition que vous proposez de « problème systémique » semble reconnaître implicitement cette problématique en incorporant la limitation que les enquêtes de problèmes systémiques seront entreprises uniquement où il appert, d'après la plainte du particulier, que d'autres personnes peuvent avoir

été touchées de la même façon par un acte ou une omission d'un fournisseur de services financiers (soulignement ajouté).

Bref, nous suggérons que le mandat devrait être plus clair et donner davantage d'indications quant aux catégories de « problèmes systémiques » que l'OBSI proposerait de soumettre à une enquête dans le cadre de son mandat élargi proposé. Le mandat devrait aussi expressément stipuler que de telles enquêtes se limiteront à la firme ou au fournisseur de services financiers qui a été impliqué dans la plainte originale. Cette suggestion va dans le sens de votre intention déclarée.

Procédure de l'OBSI afin de déceler les « problèmes systémiques »

Le paragraphe NS(a) du mandat prévoit que la firme participante doit fournir à l'OBSI l'information nécessaire pour permettre à l'Ombudsman de déterminer s'il s'agit d'un problème « systémique ». Nous sommes portés à croire qu'il peut être difficile pour l'OBSI de déterminer, dans certains cas, si un problème doit être considéré comme « systémique » en se fiant uniquement aux renseignements et aux données reçus de la firme participante visée.

Nous croyons qu'il serait constructif pour l'OBSI de consulter l'autorité de réglementation pertinente dans les cas appropriés (sous réserve des préoccupations légitimes des clients concernant la confidentialité et la protection de la vie privée) avant de faire la détermination d'un « problème systémique ». Il serait également utile pour l'autorité de réglementation pertinente (y compris l'ACCOVAM), lorsqu'elle s'acquitte de ses responsabilités, d'être au courant des catégories de « problèmes systémiques » que l'OBSI identifie. Afin de faciliter cette consultation ou ce dialogue, il nous ferait plaisir de travailler avec l'OBSI à un protocole ou à une entente de partage d'information.

À cet égard, nous notons que la Ligne directrice n° 6, paragraphe B.3 du document cadre du Forum conjoint recommande ce qui suit :

« Le service de conciliation devrait conclure avec les autorités de réglementation de ses entreprises membres un protocole d'information décrivant d'une manière mutuellement acceptable la nature et la portée de l'information qui sera fournie par le service de conciliation aux autorités de réglementation, en tenant bien compte du caractère confidentiel et de la protection des renseignements personnels concernant les consommateurs. Le protocole devrait être révisé et actualisé régulièrement à la satisfaction du service de conciliation et des autorités de réglementation ».

À la lumière de cette recommandation, nous suggérons que le protocole d'entente entre le Financial Services Authority (FSA) et le Financial Ombudsman Service Limited (le « FOS ») du 6 avril 2007 pourrait servir de point de départ intéressant. Le protocole d'entente prévoit un cadre de travail pour que le FSA et le FOS collaborent et communiquent de façon constructive dans l'exécution de leurs rôles indépendants et de leurs fonctions distinctes. Le protocole décrit les procédures de collaboration et de partage d'information pour les cas de routine ainsi que pour les cas qui soulèvent des questions qui sont susceptibles d'avoir des conséquences pour un certain nombre de consommateurs ou de firmes (ce qu'ils appellent des « problèmes ayant des

conséquences plus larges »). Le processus en cas de « conséquences plus larges » prévoit des procédures pour aider le FSA et le FOS à traiter ces questions et à coordonner leur approche à cet égard, lorsque les plaintes peuvent avoir des conséquences réglementaires plus larges pour les firmes et les consommateurs.

La norme d'équité

Le document cadre du Forum conjoint recommande, à la Ligne directrice n° 4, que le réseau de conciliation publie une norme d'équité claire qu'il appliquera pour évaluer les plaintes. Pour déterminer ce qui est équitable, le paragraphe 23 du mandat stipule que l'Ombudsman « prend en compte les principes généraux d'une saine pratique dans le milieu des services financiers et des affaires, la loi, les politiques et recommandations réglementaires, normes d'un organisme professionnel et tout code de procédure ou de déontologie pertinent... ».

Le même paragraphe indique également que l'Ombudsman peut consulter le secteur des services financiers ou « d'autres secteurs » afin de définir les principes d'une saine pratique dans le milieu des services financiers et des affaires.

Nous suggérons que le mandat devrait également inciter l'Ombudsman à consulter plus largement les autorités de réglementation pertinentes, particulièrement lorsqu'il se penche sur « les politiques et recommandations réglementaires, normes d'un organisme professionnel » et sur « les principes généraux d'une saine pratique dans le milieu des services financiers et des affaires » dans le contexte de la détermination de ce qui est équitable.

Exigences relatives au traitement des plaintes

Nous croyons comprendre que l'intention de l'OBSI dans l'établissement d'exigences relatives au traitement des plaintes à l'article 15 du mandat est de s'assurer qu'une série de normes minimales s'applique à toutes les plaintes des clients. L'intention, quoique louable, force l'OBSI à établir ce qui constitue pour l'essentiel des exigences réglementaires pour le traitement des plaintes des clients par les firmes participantes. Bien que nous comprenions que ce ne sont pas toutes les autorités de réglementation pertinentes qui ont établi de telles exigences, nous croyons qu'il serait préférable de voir à ce que les autorités de réglementation pertinentes adoptent et mettent en application des exigences de traitement des plaintes, selon ce qui est approprié.

Comme vous le savez, l'ACCOVAM a certaines exigences relatives au traitement des plaintes déjà en place et a récemment proposé un certain nombre d'améliorations à ces exigences. Nous avons pris l'initiative d'établir des lignes directrices et des attentes claires destinées à nos sociétés réglementées pour le traitement des plaintes avec les clients puisque nous réalisons que la confiance des épargnants dans le secteur des services financiers commence avec la firme à laquelle ils ont confié leurs affaires. Le traitement équitable et uniforme des plaintes des clients par toutes nos sociétés membres est un élément clé pour gagner et garder la confiance des investisseurs.

L'assujettissement des sociétés membres de l'ACCOVAM aux exigences relatives au traitement des plaintes à la fois de l'ACCOVAM et de l'OBSI entraînerait un double emploi inutile et de la

confusion. Vous trouverez ci-après quelques exemples où les exigences relatives au traitement des plaintes de l'OBSI sont différentes des propositions de l'ACCOVAM :

- 15.(a) – L'exigence de nommer un cadre supérieur qui agit à titre de « décideur final à l'interne »; suivant les propositions de l'ACCOVAM, le responsable du traitement des plaintes n'aura pas nécessairement le pouvoir de prendre toutes les décisions finales.
- 15.(c) – L'exigence d'expliquer au client au moment où une plainte est faite qu'il peut déposer sa plainte non réglée à l'OBSI après 90 jours; suivant les propositions de l'ACCOVAM, le client doit être informé de toutes les options, et non pas exclusivement de celle de l'OBSI.
- 15.(f) – L'exigence de faire parvenir au client une lettre dans les 90 jours de la réception de la plainte; les propositions de l'ACCOVAM ne rendent pas obligatoire l'envoi d'une réponse de fond définitive au client dans les 90 jours sans exception. Les propositions de l'ACCOVAM prévoient que les sociétés membres de l'ACCOVAM devraient s'efforcer de résoudre les plaintes des clients dans les 90 jours mais prévoient une certaine flexibilité lorsque des raisons légitimes justifient une prolongation. Le libellé proposé de l'OBSI semble rendre obligatoire une réponse définitive dans les 90 jours sans exception. Nous savons que l'OBSI a utilisé ce libellé pour qu'il soit conforme aux propositions de l'ACCOVAM et nous l'apprécions. Il nous fera plaisir de travailler avec l'OBSI afin de modifier le libellé de ce paragraphe du mandat afin d'en arriver au résultat escompté.

En résumé, il existe deux façons de régler les problèmes relevés précédemment :

- 1) éliminer de l'article 15 du mandat de l'OBSI révisé proposé les exigences relatives au traitement des plaintes; cette approche traduirait la position de l'OBSI qui cherche à éviter d'établir des normes de réglementation; ou
- 2) soustraire les firmes participantes aux exigences relatives au traitement des plaintes proposées de l'OBSI dans les cas où les firmes sont déjà assujetties à des exigences réglementaires relatives au traitement des plaintes.

Dossiers transférés aux organismes de réglementation et aux organismes d'application de la loi

Nous recommanderions que le libellé qui figure dans le mandat de l'OBSI proposé (y compris les articles NS et 25) traitant des dossiers transférés aux organismes de réglementation et aux organismes d'application de la loi soit renforcé. À notre avis, toutes les questions qui comportent la violation possible d'un règlement (y compris l'omission de collaborer avec l'OBSI qui constituerait une violation de l'article 3 du Statut 37 de l'ACCOVAM) ou une infraction criminelle devraient être renvoyées devant l'organisme de réglementation ou l'organisme d'application de la loi appropriée. Par conséquent, les articles NS et 25 du mandat proposé, ainsi que toutes les autres dispositions pertinentes, devraient se lire avec le verbe « devoir » plutôt que « pouvoir ».

Critère préliminaire pour une recommandation de dédommagement

Le libellé révisé du mandat de l'OBSI proposé (article 20) propose de modifier le critère préliminaire pour faire une recommandation de dédommagement du client. Il change le critère « d'un dommage ou d'un préjudice » pour celui « d'une perte ou des inconvénients ». Nous croyons que ce changement est proposé afin d'éviter de créer « de fausses attentes au sujet de l'attribution de dommages-intérêts, de dédommagements pour souffrance et douleur et autres sommes ». Nous ne croyons pas que la norme proposée de « inconvénients » soit plus claire, ni qu'elle suscitera des attentes plus réalistes ou qu'elle sera plus facile à administrer que la norme existante de « dommage ou préjudice ». Par conséquent, nous suggérons que vous mainteniez la norme existante.

Nous vous remercions du temps que vous accordez à l'ACCOVAM afin de partager nos commentaires. Nous espérons que vous les trouverez utiles et nous espérons également que la relation d'étroite collaboration entre nos deux organisations sera maintenue.

Veillez agréer, cher David, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Susan Wolburgh Jenah