

RAPPORT D'INSPECTION

**ORGANISME CANADIEN DE RÉGLEMENTATION
DU COMMERCE DES VALEURS MOBILIÈRES –
SECTION QUÉBEC**

2010

TABLE DES MATIÈRES

A.	Le contexte.....	1
B.	Le volet inscription.....	1
	1. Introduction.....	1
	2. La dotation du personnel et ses fonctions.....	1
	3. Les indices de performance.....	2
	4. Les outils utilisés.....	3
	5. La délégation de pouvoirs au comité d'approbation.....	4
C.	Le volet adhésion.....	6
	1. Introduction.....	6
	2. Les façons de faire.....	7

A. LE CONTEXTE

L'Autorité des marchés financiers (l' « Autorité ») a réalisé l'inspection des volets « inscription » et « adhésion » de la section du Québec de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (l' « OCRCVM ») en mars et avril 2010. L'inspection de ces deux volets a été effectuée en complément de l'inspection des autres sections du programme (telles que la conformité de la conduite des affaires, la conformité des finances et des opérations, les plaintes, les enquêtes et la mise en application notamment) dont l'inspection s'est déroulée à l'automne 2009 et dont le rapport d'inspection a été publié le 1^{er} avril 2011.

Dans le cadre de cette deuxième phase du programme d'inspection de l'OCRCVM, l'inspection des volets « inscription » et « adhésion » par l'Autorité a été menée concurremment à celle de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (pour ce qui est de l'inscription car l'adhésion a été examinée lors de la première phase de l'inspection de l'OCRCVM) et de la British Columbia Securities Commission dans leur bureau régional respectif de Toronto et de Vancouver.

B. LE VOLET INSCRIPTION

1. Introduction

L'inscription constitue un volet distinct du programme d'inspection dont l'objectif consiste à vérifier de quelle manière l'OCRCVM, en tant qu'organisme d'autoréglementation reconnu, exerce ses fonctions et pouvoirs et dans quelle mesure il se conforme aux dispositions des lois qui lui sont applicables et aux décisions rendues par l'Autorité lorsqu'il détermine l'aptitude ou la convenance d'une personne à l'inscription. Effectivement, l'Autorité a délégué à l'OCRCVM toutes les fonctions et pouvoirs relatifs à l'inscription des personnes physiques par la décision n° 2009-PDG-0100 prononcée le 19 août 2009.

Le volet inscription a couvert la période du 28 septembre 2009 au 28 février 2010 afin de coïncider avec l'entrée en vigueur de la réforme de l'inscription et se donner le temps d'évaluer sa mise en œuvre par l'OCRCVM.

La mise en œuvre de la réforme de l'inscription, avec l'entrée en vigueur du *Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription* (« Règlement 31-103 ») et autres règlements connexes, a nécessité des modifications corrélatives aux *Règles des courtiers membres* de l'OCRCVM. De fait, elle a occasionné beaucoup d'activité pour le service de l'inscription dont le personnel du bureau de Montréal a été fort impliqué dans diverses initiatives. Mentionnons la formation du personnel de l'OCRCVM, des courtiers membres et des différents comités du Conseil de section du Québec, ainsi que la publication de plusieurs avis (dont une foire aux questions) visant à fournir des orientations aux courtiers membres sur des questions liées à la transition vers le nouveau régime d'inscription.

2. La dotation du personnel et ses fonctions

L'effectif du service de l'inscription de la section du Québec de l'OCRCVM totalisait huit personnes au cours de la période couverte, soit la chef du service de l'inscription, six agents à l'inscription (quatre agents principaux et deux agents) et une agente de bureau.

Pendant cette période, deux personnes ont quitté et ont été temporairement remplacées. Lors de la rédaction du présent rapport, ces deux postes étaient vacants. Durant les trois années précédentes, il n'y a pas eu de roulement du personnel au sein du service de l'inscription.

Selon l'organigramme, la chef du service de l'inscription relève directement de la directrice de la réglementation des membres de la section du Québec de l'OCRCVM et consulte la vice-présidente à l'inscription et aux plaintes de Toronto. Ses principales fonctions consistent à s'assurer de la continuité et de la cohérence en matière d'examen des demandes déposées par les firmes (à titre de nouveaux courtiers membres ou dans des situations de changement de propriété d'un courtier membre par exemple) et à superviser le travail des agents à l'inscription. Elle offre également le support nécessaire à l'élaboration ou aux modifications des procédés et méthodes relatifs à l'inscription et elle agit comme intermédiaire auprès des autres services de l'OCRCVM, des bureaux régionaux ou des organismes de réglementation en valeurs mobilières.

Les agents à l'inscription principaux s'assurent du respect des lois et règlements relatifs à l'approbation des personnes physiques dans le cadre de leur inscription en portant une attention particulière à la compétence, à l'intégrité et à la solvabilité de ces personnes. Les agents à l'inscription voient à ce que le dépôt d'information dans la Base de données nationale d'inscription (la « BDNI ») respecte le processus approprié. L'agent de bureau offre le soutien administratif nécessaire au personnel du service de l'inscription en tenant à jour les dossiers d'inscription.

Constatation

Le personnel de l'Autorité est d'avis que, malgré le départ de deux personnes au cours de la dernière année, le personnel du service de l'inscription du bureau de Montréal est en nombre suffisant, est qualifié et est adéquatement supervisé.

Recommandation de l'Autorité

Aucune action requise.

3. Les indices de performance

Les indices de performance de l'inscription sont les suivants :

- 80 % de toutes les demandes reçues, à l'exclusion des demandes de transfert et de dispense d'inscription, doivent être soit approuvées, soit traitées avec l'envoi d'une première lettre de non-conformité à la personne inscrite, et ce, dans les cinq jours ouvrables;
- pour ce qui est des nouveaux candidats à l'adhésion, une lettre de non-conformité préliminaire, le cas échéant, doit être produite et envoyée par le biais de la BDNI dans les deux semaines suivant la réception de la demande d'inscription d'une personne, par suite de l'examen de conformité de la direction (conformément à la Règle 7 *Administrateurs et membres de la direction du courtier membre des Règles des courtiers membres* de l'OCRCVM).

En soi, l'inscription est un processus détaillé caractérisé par un volume élevé d'opérations. Pendant la période couverte, un total de 2 830 demandes a été traité par le service de l'inscription du bureau de Montréal, soit 151 nouvelles demandes d'inscription, 1 060 demandes de modification ou de radiation de catégorie pour des personnes physiques, 83 demandes de modification concernant une société (succursale), 590 avis de modification (notamment à l'égard de l'emploi) et 946 demandes de cessation de relation. À ces données, ajoutons 64 rétablissements d'inscription (appelés aussi transferts d'inscription) d'une personne physique, une opération qu'il n'est plus nécessaire de comptabiliser dorénavant puisqu'elle est automatique en vertu du Règlement 31-103.

Les statistiques fournies par l'OCRCVM indiquent que 74 % des opérations traitées par le bureau de Montréal et afférentes aux nouvelles demandes d'inscription, aux demandes de modification pour des personnes physiques et aux demandes de modification pour des sociétés ont rencontré le délai d'approbation ou, le cas échéant, de traitement de cinq jours ouvrables établi pour mesurer la performance du service de l'inscription.

Le personnel de l'Autorité a recensé et analysé un échantillon de 42 dossiers.

Constataion

Au cours des deux premiers mois suivant l'entrée en vigueur du Règlement 31-103, des délais significatifs ont été observés dans le traitement des demandes d'inscription de personnes physiques, délais que l'on qualifie de raisonnables compte tenu des modifications importantes liées à la réforme de l'inscription. La BDNI a d'ailleurs été inactive pendant deux semaines au moment de l'introduction de la réforme de l'inscription et les demandes déposées ont alors été traitées manuellement. La situation s'est progressivement rétablie pour tendre vers le respect des indices de performance à partir de décembre 2009. Néanmoins, il est prématuré de porter un jugement sur l'observation de ces indices car la période couverte est relativement brève.

Recommandation de l'Autorité

Aucune action requise.

4. Les outils utilisés

Le manuel intitulé *IIROC Registration Operations Manual* a été entièrement refondu et mis à jour en avril 2010.

Tout comme pour l'ensemble des services de l'OCRCVM, les outils utilisés par le service de l'inscription se sont raffinés puisque l'on recourt dorénavant à l'informatique de façon généralisée. Les principaux systèmes informatiques utilisés par le personnel du service de l'inscription sont les suivants :

- la BDNI pour effectuer le dépôt des inscriptions de personnes physiques œuvrant pour une société inscrite, base de données dans laquelle le personnel du service de l'inscription peut poser différentes actions réglementaires (approuver, refuser, retirer, suspendre ou réactiver une inscription, imposer ou retirer une condition, cesser une autorisation et indiquer une note réglementaire);

- le système d'enregistrement des plaintes et des règlements ComSet pour valider l'information obtenue dans le cas de plaintes des clients et d'affaires disciplinaires;
- le système AS400 pour consulter l'historique d'une personne physique ou d'une société inscrite (en termes d'actions réglementaires à son endroit par exemple).

Constatation

Le personnel de l'Autorité a constaté que la BDNI est très stricte au niveau de la gestion des demandes de dispense qui, dans de nombreux cas, sont liées à des demandes d'inscription. Ainsi, lorsqu'une demande d'inscription doit être redéposée dans la BDNI pour une raison quelconque, la demande de dispense afférente doit être annulée et redéposée également. Il s'agit d'un problème inhérent à la configuration du système. Le personnel de l'Autorité estime que cela occasionne une perte de temps pour tous les utilisateurs de la BDNI, en l'occurrence pour le personnel de l'OCRCVM et pour les courtiers membres.

En fait, les questions relatives à l'amélioration de la BDNI sont discutées dans le cadre de rencontres régulières d'un groupe de travail composé des utilisateurs du système, à savoir de représentants de l'OCRCVM et des Autorités canadiennes en valeurs mobilières. Ce groupe de travail détermine les changements demandés en fonction de priorités établies au préalable.

<h4><i>Recommandation de l'Autorité</i></h4>
--

<p>Aucune action requise.</p>

5. La délégation de pouvoirs au comité d'approbation

Chaque Conseil de section dispose de pouvoirs relatifs aux demandes d'inscription de personnes physiques (approbation, rejet, maintien subordonné à des conditions, révocation, suspension, ...) prévus à l'article 18 de la Règle 20 *Procédure d'audience de la Société* du manuel des *Règles des courtiers membres* de l'OCRCVM (la « Règle 20 »). Selon les paragraphes (1) à (3) de l'article 18, ces pouvoirs peuvent être délégués à un sous-comité du Conseil de section ou au personnel de l'OCRCVM ou, en vertu du paragraphe (4), à un sous-comité du Conseil de section.

On se souviendra que le Conseil de section d'une région géographique peut constituer des sous-comités permanents à différentes fins, dont un sous-comité sur l'inscription. Au Québec, c'est le comité d'approbation, un sous-comité du Conseil de section du Québec, qui assume les fonctions reliées aux demandes d'inscription de personnes physiques.

Constatation

Le personnel de l'Autorité a obtenu les résolutions du Conseil de section du Québec en ce qui concerne le comité d'approbation pour les années 2007-2008, 2008-2009 et 2009-2010. Comme il se doit, ces résolutions traitent de la nomination des membres sur

le comité d'approbation. Toutefois, elles ne prévoient pas systématiquement ou expressément la délégation de pouvoirs au comité d'approbation ou au personnel de l'OCRCVM qui, dans les faits, les assument. Par comparaison avec la résolution du Conseil de section du Québec, nous avons obtenu la résolution sur la délégation de pouvoirs au sous-comité sur l'inscription de plusieurs autres Conseils de section de l'OCRCVM pour l'année 2009-2010, en reconduction de leur résolution antérieure.

Recommandation de l'Autorité

La résolution du Conseil de section du Québec concernant le comité d'approbation doit prévoir, non seulement la nomination des membres du comité d'approbation, mais également la délégation des pouvoirs conformément aux *Règles des courtiers membres* de l'OCRCVM afférentes.

Priorité – Moyenne

Réponse de l'OCRCVM

Le 8 juin 2010, le Conseil de section du Québec a approuvé deux résolutions concernant le comité d'approbation : (i) une résolution pour la nomination des membres du comité d'approbation; et (ii) une résolution précisant la délégation de pouvoirs aux membres du comité d'approbation conformément aux *Règles des courtiers membres* de l'OCRCVM.

Commentaires de l'Autorité et suivi

Le personnel de l'Autorité est satisfait de la réponse obtenue et fera un suivi de cette recommandation auprès de l'OCRCVM.

Constatation

Par ailleurs, le Conseil de section est pourvu d'autres pouvoirs décrits à l'article 24 de la Règle 20 en matière d'exemptions des règles relatives à la compétence. Par contre, cet article se lit différemment de l'article 18 puisque les pouvoirs qui y sont énumérés s'appliquent au Conseil de section et à un sous-comité du Conseil de section qui peut les déléguer au personnel de l'OCRCVM.

Au Québec, il n'existe pas de délégation de pouvoirs au personnel de l'OCRCVM relativement à l'article 24 de la Règle 20 car c'est le comité d'approbation qui accorde ou refuse les exemptions d'exigences relatives à la compétence. Le personnel de l'Autorité a obtenu le projet de résolution du Conseil de section du Québec reconnaissant le comité d'approbation comme étant le sous-comité du Conseil de section habilité en vertu de l'article 24 de la Règle 20.

Recommandation de l'Autorité

Le Conseil de section du Québec doit obtenir la résolution dûment approuvée par ses membres identifiant le sous-comité du Conseil de section habilité en vertu de l'article 24 de la Règle 20 *Procédure d'audience de la Société* du manuel des *Règles des courtiers membres* de l'OCRCVM.

Priorité – Faible

Réponse de l'OCRCVM

Le 8 juin 2010, le Conseil de section du Québec a approuvé une résolution identifiant le comité d'approbation du Québec comme le comité habilité en vertu de l'article 24 de la Règle 20 de l'OCRCVM.

Commentaires de l'Autorité et suivi

Le personnel de l'Autorité est satisfait de la réponse obtenue et fera un suivi de cette recommandation auprès de l'OCRCVM.

C. LE VOLET ADHÉSION

1. Introduction

L'inscription à titre de courtier auprès d'une autorité compétente constitue une condition préalable à l'adhésion en tant que membre de l'OCRCVM. Le permis d'un candidat qui a l'intention d'exercer ses activités au Québec est délivré par l'Autorité.

Avant qu'une demande d'adhésion soit présentée au conseil d'administration de l'OCRCVM aux fins d'approbation, elle fait l'objet d'un examen détaillé par le personnel du service de la conformité des finances et des opérations, du service de la conformité de la conduite des affaires et du service de l'inscription de l'OCRCVM. Cet examen comprend une analyse de l'information et des documents déposés, des discussions avec le personnel technique et de direction du candidat et une visite sur place pour examiner les lieux et les systèmes. Lorsque le personnel de l'OCRCVM estime que la demande satisfait aux exigences d'adhésion, celle-ci est adressée au Conseil de section de la province où le siège social du candidat est situé. Le Conseil de section examine alors la demande et s'il émet une recommandation favorable, la demande est soumise au conseil d'administration aux fins d'approbation. Le candidat est admis à titre de membre de l'OCRCVM une fois que les questions administratives, comme le paiement des droits, auront été réglées.

Outre l'adhésion de nouveaux courtiers membres, le volet « adhésion » de l'inspection de la section du Québec de l'OCRCVM comprend la démission, l'acquisition, le changement de contrôle ou de propriété d'un courtier membre et la fusion de courtiers membres. Ces changements sont prévus au chapitre 3 *Conditions d'adhésion* du Règlement n° 1 de l'OCRCVM, de même qu'à la Règle 5 *Propriété de titres d'un courtier membre*, à la Règle 6 *Sociétés de portefeuille, sociétés reliées et diversification d'un courtier membre* et à la Règle 8 *Démissions, fusions, etc. du courtier membre* du manuel des Règles des courtiers membres de l'OCRCVM.

La période couverte pour l'inspection du volet « adhésion » s'étend du 1^{er} septembre 2006 au 28 février 2010.

2. Les façons de faire

Le manuel utilisé par l'OCRCVM pour le volet « adhésion » s'intitule *General Counsel's Office Membership Policies & Procedures* dont la version la plus récente date du 29 septembre 2009. Il décrit les procédures que doivent suivre le personnel des différents services de l'OCRCVM, la direction de l'OCRCVM, les Conseils de section concernés ainsi que le conseil d'administration en matière d'adhésion. Il présente un échéancier approximatif pour chaque étape du processus d'approbation qui dépend de plusieurs impondérables, notamment les lacunes (le cas échéant) dans les pièces justificatives déposées et les dates des réunions du conseil d'administration. En moyenne, la période pour étudier une demande déposée par une société est d'environ quatre mois.

Les outils informatiques utilisés pour stocker l'information sur le volet « adhésion » sont le portail SharePoint, un site internet qui se compare à une bibliothèque créée sur une base nationale, et le système UBSS, un outil logiciel de gestion permettant de faire le suivi des dossiers.

Le personnel du bureau de Montréal de l'OCRCVM n'a pas eu à traiter de nouvelles adhésions de courtiers membres au cours de la période couverte. Par contre, il a examiné plusieurs cas de changement d'actionnariat et de fusion pour lesquels il a eu à se prononcer en vue d'en recommander l'approbation au Conseil de section du Québec, lequel a eu à traiter quelque 24 dossiers de transactions diverses impliquant un ou plusieurs courtiers membres.

Le personnel de l'Autorité a étudié un échantillon de deux dossiers : un relativement à la fusion de deux sociétés membres de l'OCRCVM, et un autre concernant l'acquisition d'une participation importante dans un courtier membre. Le personnel de l'Autorité présente les deux constatations suivantes à la suite de l'étude de ces deux dossiers.

Constatation

Bien que le dossier relatif à la fusion soit étoffé en termes d'analyses expliquant la complexité de la transaction, appuyées par plusieurs documents légaux, il n'est pas complet. En effet, le personnel de l'Autorité n'a pas noté d'échanges d'information entre les divers services de l'OCRCVM concernés. D'autre part, on dispose de peu d'information sur le nouveau courtier membre issu de la fusion, en particulier à l'égard de la nouvelle structure de conformité, de la supervision, des couvertures d'assurance et de la compensation des transactions.

Le personnel de l'Autorité n'a pas relevé de manquement pour ce qui est du dossier d'acquisition d'une participation importante dans un courtier membre.

Recommandation de l'Autorité

Le personnel du bureau de Montréal de l'OCRCVM doit s'assurer d'obtenir tous les documents au soutien de l'analyse d'une transaction concernant un courtier membre.

Priorité – Moyenne

Réponse de l'OCRCVM

Nous prenons note du constat dans ce dossier précis. Dans le futur, le personnel responsable de l'examen de ces dossiers s'assurera de documenter les échanges qui interviennent avec les départements concernés et d'inclure les résolutions afférentes du Conseil de section.

Commentaires de l'Autorité et suivi

Le personnel de l'Autorité est satisfait de la réponse obtenue et aucun suivi n'est nécessaire.

Constatation

Le manuel *General Counsel's Office Membership Policies & Procedures* contient des procédures relativement succinctes concernant les fusions, réorganisations, regroupements et changements de contrôle chez les courtiers membres. Il ne traite pas non plus des communications entre les divers services de l'OCRCVM, ni des types de vérification à effectuer par le service de la conformité des finances et des opérations et le service de la conformité de la conduite des affaires notamment.

Recommandation de l'Autorité

L'OCRCVM doit élaborer des procédures plus détaillées dans le manuel intitulé *General Counsel's Office Membership Policies & Procedures*.

Priorité – Moyenne

Réponse de l'OCRCVM

Le *Membership Policies and Procedures Manual* du Bureau de l'avocat général se rapporte seulement au rôle de coordination du Bureau lors de l'examen de fond effectué par les autres services. Le manuel contient une information complète sur la façon dont les documents doivent être distribués aux autres services et sur la nature de la participation de ces services (avis, approbation, etc.) et des autres organes de l'OCRCVM (comme les Conseils de section ou le conseil d'administration de l'OCRCVM). Le rôle du Bureau ne consiste pas à effectuer un examen de fond de l'opération et le manuel expose avec exactitude et de manière exhaustive les responsabilités du Bureau. Les politiques et procédures concernant l'examen de fond de ces opérations sont exposées dans les manuels des divers services et il n'y aurait pas grand avantage à les reproduire dans le manuel du Bureau.

Commentaires de l'Autorité et suivi

Selon les informations dont nous disposons lors de l'inspection, le manuel utilisé par l'OCRCVM pour le volet « adhésion » était le manuel intitulé *General Counsel's Office Membership Policies & Procedures* révisé en date du 29 septembre 2009.

Nous comprenons que l'examen détaillé des demandes d'adhésion est effectué par les services de la conformité des finances et des opérations, de la conformité de la conduite des affaires et de l'inscription de l'OCRCVM notamment, et ce, conformément à un processus expliqué dans leur manuel de politiques et procédures respectif. Nous comprenons également que le manuel intitulé *General Counsel's Office Membership Policies & Procedures* expose les procédures suivies par le Bureau de l'avocat général pour coordonner les questions afférentes à l'adhésion en provenance de tous les services concernés.

Nous croyons cependant que, tout comme pour le volet « inscription », les différentes étapes du processus d'adhésion devraient être regroupées dans un document consolidé auquel le personnel de l'OCRCVM pourrait se référer, du dépôt de la demande jusqu'à son approbation par le conseil d'administration de l'OCRCVM, y compris la recommandation du Conseil de section. Ce document permettrait de canaliser les informations des différentes sources en assurant une certaine homogénéité dans leur traitement.

Le personnel de l'Autorité fera un suivi de cette recommandation auprès de l'OCRCVM.