

Avis 21-328 du personnel des ACVM

Approche en matière de réglementation des marchés étrangers négociant des titres à revenu fixe

Le 5 mars 2020

I. INTRODUCTION

Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (les **ACVM** ou **nous**) ont élaboré un cadre pour l'octroi de dispenses aux systèmes de négociation parallèles étrangers négociant des titres à revenu fixe (les **SNP étrangers**)¹ qui souhaitent exercer leur activité au Canada. Les ACVM précisent également dans le présent avis que les systèmes multilatéraux de négociation étrangers (les **SMN étrangers**) peuvent être autorisés à effectuer des opérations sur pareils titres.

Le cadre décrit l'approche qui servira à évaluer les demandes et à décider s'il convient de recommander l'octroi des dispenses. L'approche tient compte des risques à gérer, du régime de réglementation en vigueur dans le territoire du SNP étranger ainsi que des principales obligations applicables. Elle vise à éliminer tout fardeau réglementaire superflu lié à l'exercice d'activités au Canada tout en maintenant des normes élevées en matière de protection des investisseurs et d'intégrité du marché.

Conséquence des avancées technologiques sur lesquelles s'appuient les participants au marché, les opérations se font de plus en plus à l'échelle planétaire. Dans un tel environnement, un nombre croissant de marchés demandent à exercer leur activité au Canada. Nous avons examiné l'approche réglementaire historiquement suivie à l'égard des marchés étrangers négociant ou cherchant à négocier des titres à revenu fixe, en tenant compte du risque de fragmentation du marché², des chevauchements réglementaires et du fardeau réglementaire.

II. CONTEXTE

Par le passé, les systèmes de négociation parallèles établis à l'étranger ont été autorisés à exercer des activités au Canada. Pour ce faire, nous avons exigé qu'ils créent des filiales canadiennes inscrites en tant que courtiers en placement, membres de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (l'**OCRCVM**), et assujetties au *Règlement 21-101 sur le fonctionnement du marché* (le **Règlement 21-101**), au *Règlement 23-101 sur les règles de négociation* (le **Règlement 23-101**) et au *Règlement 23-103 sur la négociation électronique et l'accès électronique direct aux marchés* (le **Règlement 23-103**) (collectivement, les **règlements relatifs aux marchés**).

Comme l'accès aux marchés se mondialise, les participants au marché canadien souhaitent entrer sur les marchés étrangers. Toutefois, certains SNP étrangers désirant offrir leurs services aux

¹ Les titres à revenu fixe ne comprennent pas les cryptoactifs.

² Voir le rapport du conseil de l'Organisation internationale des commissions de valeurs intitulé *Market Fragmentation & Cross-border Regulation Report* (juin 2019), à l'adresse <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD629.pdf>.

participants canadiens peuvent choisir de ne pas le faire pour diverses raisons, dont la crainte que la taille et le volume prévus des opérations au Canada ne soient pas assez importants pour justifier les coûts commerciaux et réglementaires afférents à la conformité aux obligations en matière d'exploitation d'un marché.

Dans le contexte des opérations sur dérivés effectuées par les bourses de dérivés étrangères et des plateformes d'exécution de swaps (les **PES**) étrangères ou des SMN étrangers, nous accordons depuis plusieurs années des dispenses des obligations d'autorisation³. Plus précisément, nous avons octroyé des dispenses de l'obligation de reconnaissance à titre de bourse en vertu de la législation en valeurs mobilières et en dérivés⁴. Cette approche n'a pas encore été utilisée pour les SNP étrangers ou les SMN étrangers négociant d'autres produits que des dérivés.

Dernièrement, des SNP étrangers et des SMN étrangers négociant des titres à revenu fixe nous ont demandé des dispenses de l'application des règlements relatifs aux marchés au motif qu'ils sont soumis à un régime de réglementation exhaustif dans leur territoire d'origine.

Compte tenu de ces facteurs, nous avons revu notre approche afin d'établir si un modèle de dispense semblable à celui utilisé pour les marchés à terme, les PES et les SMN étrangers négociant des dérivés serait approprié. Nous avons examiné les modèles réglementaires applicables à plusieurs SNP étrangers et SMN étrangers négociant des titres à revenu fixe, particulièrement ceux utilisés aux États-Unis et en Europe, afin de comprendre s'ils sont comparables et, particulièrement, si on peut s'y fier pour la protection des investisseurs et la promotion d'un marché équitable et efficient⁵. Nous avons évalué si ces régimes respectent certains critères, précisés ci-après, si bien que nous pouvons nous appuyer sur le régime de réglementation du territoire d'origine pour gérer les risques associés à ces marchés.

Le présent avis expose le résultat de cet examen : un projet de modèle de dispense destiné aux SNP étrangers qui s'en remettrait au territoire d'origine pour la réglementation, mais imposerait des conditions réglementaires pertinentes à leurs activités au Canada. Quant aux SMN étrangers, nous envisagerons de leur permettre de négocier des titres à revenu fixe sous le régime des

³ En Ontario, voir l'Avis 21-702 du personnel de la CVMO - *Regulatory Approach for Foreign-Based Stock Exchanges*, à l'adresse https://www.osc.gov.on.ca/en/SecuritiesLaw_sn_20031031_21-702_foreignbased.jsp; l'Avis 21-707 du personnel de la CVMO - *Swap Execution Facilities – Exemption from Requirement to be Recognized as an Exchange*, à l'adresse https://www.osc.gov.on.ca/en/SecuritiesLaw_sn_20131010_21-707_swap-execution-facilities.htm; et l'Avis 21-711 du personnel de la CVMO - *Multilateral Trading Facilities – Exemption from Requirement to be Recognized as an Exchange*, à l'adresse https://www.osc.gov.on.ca/en/SecuritiesLaw_20180104_21-711_multilateral-trading-facilities.htm. Au Québec, se reporter à l'*Instruction générale relative à l'autorisation de bourses étrangères*, à l'adresse <https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/valeurs-mobilières/instr-gen-bourses-etranteres/2005-03-30/2005mars30-ig-boursesetranteres-fr.pdf>.

⁴ Ces dispenses ont été accordées au motif que ces entités sont soumises à un régime réglementaire exhaustif dans leur territoire d'origine.

⁵ Dans l'évaluation des répercussions de tout changement sur le marché canadien, les ACVM tiennent compte des caractéristiques d'un marché efficient, initialement relevées par la Bourse de Toronto dans son rapport de 1997 intitulé *Market Fragmentation: Responding to the Challenge*, à savoir la liquidité du marché, la transparence, la formation des cours, l'équité et l'intégrité du marché.

décisions de dispense existantes. Nous n'avons pas l'intention d'ouvrir le modèle de dispense aux marchés étrangers facilitant la négociation d'autres titres que des ceux à revenu fixe.

III. CADRE RÉGLEMENTAIRE

a. Cadre réglementaire applicable à l'octroi de dispenses aux SNP étrangers

En vertu du modèle de dispense, les SNP étrangers peuvent être autorisés à offrir un accès direct aux participants canadiens sans avoir à établir un membre du même groupe au Canada, sous réserve de certaines conditions, notamment respecter la réglementation applicable dans leur territoire d'origine.

Pour offrir un accès direct aux participants canadiens, le SNP étranger aurait à demander une dispense de l'application des règlements relatifs aux marchés⁶. Ci-après, nous fournissons des précisions sur les formalités de demande et les critères de la dispense, ainsi que des exemples des conditions dont peut s'assortir cette dernière. Dans le cas du SMN étranger cherchant à offrir des services de négociation directe de titres à revenu fixe aux participants canadiens, il peut demander une extension de l'application de sa dispense existante à titre de bourse pour pouvoir négocier pareils titres. Des conditions supplémentaires peuvent être appropriées à cette fin.

Bien que le projet de dispense vise à dispenser les SNP étrangers de l'application des règlements relatifs aux marchés, selon leur modèle d'exploitation, ces entités ou leurs participants peuvent tout de même demeurer assujettis à l'obligation d'inscription en vertu de la législation en valeurs mobilières applicable. Les SNP étrangers peuvent être tenus de s'inscrire en vertu de la législation en valeurs mobilières canadienne puisqu'ils peuvent exercer l'activité de courtier. Une des dispenses couramment ouvertes dans ces cas serait la dispense pour courtier international⁷. Le SNP étranger qui offre des services de négociation de titres étrangers⁸ pourrait s'en prévaloir. Les SNP étrangers devraient tenir compte de l'obligation d'inscription et des dispenses ouvertes lorsqu'ils décident des titres à offrir pour négociation.

Les participants à des SNP étrangers qui font affaire avec des participants canadiens pourraient aussi avoir à être inscrits. Par exemple, dans le cas d'un système de demande de cotations donnant lieu à des accords d'exécution d'opérations dans le cadre desquels un participant étranger interagit directement avec des participants canadiens, le participant étranger peut devoir être inscrit à titre de courtier ou se prévaloir d'une dispense d'inscription.

⁶ Le SNP étranger aurait à demander la dispense en vertu des dispositions suivantes : l'article 15.1 du Règlement 21-101, l'article 12.1 du Règlement 23-101 et l'article 10 du Règlement 23-103, dans chacun des cas relativement à l'application de tout le règlement.

⁷ Voir l'article 8.18 du *Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites* (le **Règlement 31-103**).

⁸ Défini au paragraphe 1 de l'article 8.18 du Règlement 31-103.

b. Obtention d'une dispense

Le SNP étranger qui souhaite obtenir une dispense de l'application des règlements relatifs aux marchés doit présenter une demande exposant ce qui suit :

1. la manière dont il est réglementé par l'autorité publique chargée de la réglementation des systèmes de négociation parallèles (l'**autorité du territoire d'origine**) ainsi que le pouvoir et les procédures dont cette autorité dispose pour surveiller les SNP étrangers, en comparant le régime de réglementation du territoire d'origine aux règlements relatifs aux marchés⁹;
2. les activités qu'il exerce, sachant qu'une dispense ne sera ouverte que si ses activités se limitent à celles correspondant à la définition de l'expression « système de négociation parallèle » prévue par le Règlement 21-101¹⁰;
3. les personnes pouvant y accéder et leur mode d'accès;
4. les conflits d'intérêts réels et potentiels de même que leurs outils de gestion;
5. le mode de compensation et de règlement, en démontrant que ces fonctions sont adéquatement exécutées par l'entremise d'une chambre de compensation réglementée¹¹;
6. la façon dont il accomplit ses fonctions de garde, le cas échéant;
7. l'approche adoptée pour promouvoir la résilience de ses systèmes, son intégrité, sa fiabilité et sa cybersécurité;
8. le mode d'impartition des services et des systèmes, le cas échéant¹²;
9. la transparence de ses activités, dont l'information fournie sur l'exécution des ordres, les frais et droits exigés, et la priorité des ordres;
10. sa contribution à la formation des cours, le cas échéant (c'est-à-dire la transparence de l'information avant ou après les opérations sur titres);
11. le maintien de systèmes adéquats de tenue des dossiers, y compris une piste de vérification détaillée, et la manière dont il assure la confidentialité des renseignements confidentiels;

⁹ La préférence sera donnée aux SNP étrangers des territoires où il existe un protocole d'entente conclu par l'autorité de réglementation étrangère avec les autorités en valeurs mobilières applicables.

¹⁰ Si le SNP étranger est une bourse ou l'équivalent, la pratique actuelle consistant à dispenser les bourses étrangères prévaut.

¹¹ À noter que la chambre de compensation peut également devoir être reconnue ou être dispensée de cette obligation.

¹² Voir le rapport de l'Organisation internationale des commissions de valeurs intitulé *Principles on Outsourcing by Markets* (février 2009), à l'adresse <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD283.pdf>.

12. l'existence de ressources financières suffisantes, le cas échéant, pour exécuter ses fonctions et s'acquitter de ses responsabilités;
13. la manière dont il surveille les opérations qui y sont exécutées pour prévenir d'éventuels abus et manipulations du marché;
14. ses mécanismes d'échange d'information et de coopération avec les autorités de réglementation applicables et leur personnel, les organismes d'autorégulation, les autres marchés, les chambres de compensation, les fonds de protection des investisseurs ainsi que les autres organismes de réglementation pertinents¹³.

Tout changement de circonstances pourrait nous amener à réévaluer s'il y a lieu de permettre au SNP étranger de continuer à exercer son activité sous le régime d'une dispense ou s'il doit respecter les règlements relatifs au marché, devenir membre de l'OCRCVM ou s'inscrire auprès des autorités en valeurs mobilières du Canada.

c. Conditions de la dispense

Les conditions expresses applicables au SNP étranger peuvent varier en fonction de ses activités, de l'information figurant dans sa demande, du régime de réglementation dans son territoire d'origine, et de toute autre question propre à la demande. Elles visent le maintien de la conformité réglementaire dans son territoire d'origine, en fournissant aux ACVM de l'information continue sur ses activités, notamment son activité de négociation, au Canada, tout en assurant que la structure réglementaire est suffisamment transparente pour les participants, particulièrement le modèle de conformité de substitution. Généralement, ces conditions exigeront ce qui suit :

1. une réglementation et une surveillance continues du SNP étranger par l'autorité du territoire d'origine;
2. le respect continu des obligations réglementaires dans le territoire d'origine;
3. un préavis des modifications importantes apportées à l'entreprise et aux activités du SNP étranger ou encore à l'information figurant dans la demande;
4. des renseignements et des restrictions sur les types de participants canadiens pouvant accéder au SNP étranger et sur les produits qui leur sont offerts;
5. des obligations de dépôt périodiques et ponctuels qui permettraient aux ACVM de surveiller certaines activités et la situation financière du SNP étranger, de même que les opérations qu'y effectuent les participants canadiens;

¹³ Voir, par exemple, les protocoles d'entente conclus par la Financial Industry Regulatory Authority avec l'OCRCVM (<https://www.finra.org/sites/default/files/Industry/p122062.pdf>) ainsi qu'avec la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (<https://www.finra.org/sites/default/files/Industry/p125113.pdf>) et la British Columbia Securities Commission ([https://www.bcsc.bc.ca/uploadedFiles/About_Us/Other_Jurisdictions/FINRA-BCSC_International_Information_Sharing_Memorandum_of_Understanding_\(effective_July_1_2016\).pdf](https://www.bcsc.bc.ca/uploadedFiles/About_Us/Other_Jurisdictions/FINRA-BCSC_International_Information_Sharing_Memorandum_of_Understanding_(effective_July_1_2016).pdf)).

6. la communication d'information aux participants au sujet de la structure réglementaire, des implications de la dispense et de leurs droits légaux;
7. un acte d'acceptation de compétence et de désignation d'un mandataire aux fins de signification exigeant que le SNP étranger accepte la compétence non exclusive des tribunaux judiciaires et administratifs canadiens dans toute instance;
8. des dispositions générales en matière d'échange d'information pour assurer aux ACVM un accès à toute l'information nécessaire à l'exécution de leur mandat à l'égard des activités de marché que mène le SNP étranger au Canada.

Des exemples détaillés des conditions figurent à l'**Annexe A** du présent avis. Toutefois, les SNP étrangers devraient savoir que des conditions supplémentaires peuvent être imposées selon le modèle opérationnel et la structure réglementaire examinés. Qui plus est, toute violation d'une condition de leur dispense peut constituer une infraction à la législation en valeurs mobilières canadienne.

d. Formalités de demande de dispense

Bien que les formalités de demande varient entre membres des ACVM, dans la plupart des cas, le SNP étranger qui souhaite obtenir une dispense doit présenter un projet de décision, de même qu'une demande décrivant ses antécédents, son entreprise et sa structure réglementaire, et indiquant la manière dont il respecte les critères exposés ci-dessus. La demande devrait également préciser s'il est tenu à une obligation de déclaration d'opérations et, dans l'affirmative, ce qui doit être déclaré, à quel moment et à quel endroit. En Ontario, la demande et la décision feront l'objet d'une période de consultation de 30 jours. Les SNP étrangers qui sont actuellement réglementés au Canada par l'entremise d'une filiale canadienne et respectent les critères ci-dessus peuvent envisager de demander une dispense analogue.

Les ACVM examineront les demandes de dispense et travailleront avec les SNP étrangers sur les modalités qu'il conviendrait d'inclure dans une décision de dispense les visant. Le régime de dispense pour les SNP étrangers vise ultimement à éviter la fragmentation du marché ainsi qu'à réduire les chevauchements et le fardeau réglementaires tout en favorisant la protection des investisseurs ainsi que l'équité et l'efficience du marché.

IV. QUESTIONS

Pour toute question, prière de s'adresser aux personnes suivantes :

<p>Serge Boisvert Analyste à la réglementation Direction de l'encadrement des bourses et des OAR Autorité des marchés financiers serge.boisvert@lautorite.qc.ca</p>	<p>Pascal Bancheri Analyste expert aux OAR Direction de l'encadrement des bourses et des OAR Autorité des marchés financiers pascal.bancheri@lautorite.qc.ca</p>
<p>Heather Cohen Legal Counsel, Market Regulation Commission des valeurs mobilières de l'Ontario hcohen@osc.gov.on.ca</p>	<p>Ruxandra Smith Senior Accountant, Market Regulation Commission des valeurs mobilières de l'Ontario ruxsmith@osc.gov.on.ca</p>
<p>Katrina Prokopy Senior Legal Counsel, Market Regulation Alberta Securities Commission katrina.prokopy@asc.ca</p>	<p>Vida Mehin Senior Legal Counsel, Capital Markets Regulation British Columbia Securities Commission vmehin@bcsc.bc.ca</p>

ANNEXE A

EXEMPLES DE CONDITIONS (SNP)

Réglementation et surveillance des SNP

1. Le SNP demeure assujéti à la surveillance réglementaire de l'autorité du territoire d'origine.
2. Le SNP est soit inscrit dans une catégorie appropriée, soit dispensé d'inscription en vertu de la législation en valeurs mobilières canadienne.
3. Le SNP avise rapidement les autorités en valeurs mobilières applicables de toute révocation, suspension ou modification de son état dans son territoire d'origine, ou du motif pour lequel celui-ci a considérablement changé, le cas échéant.

Accès

4. Le SNP n'offre un accès direct qu'au participant canadien qui est un client autorisé au sens du *Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites*.
5. Le SNP exige que les participants canadiens l'avisent rapidement de la perte de leur qualité de clients autorisés.
6. Le SNP offre aux participants canadiens une formation appropriée pour chaque personne autorisée à y effectuer des opérations.

Opérations effectuées par les participants canadiens

7. Le SNP permet aux participants canadiens de ne négocier que des titres à revenu fixe.
8. Les opérations effectuées par les participants canadiens sur le SNP sont compensées et réglées par l'entremise d'une chambre de compensation réglementée à ce titre par l'autorité du territoire d'origine.
9. Le SNP permet aux participants canadiens de ne négocier que les titres pouvant être négociés dans son territoire d'origine en vertu de la législation en valeurs mobilières applicable.

Notification

10. Le SNP notifie rapidement ce qui suit au personnel des autorités en valeurs mobilières applicables :
 - a. tout changement important dans son entreprise, ses activités ou l'information figurant dans sa demande de dispense, notamment ce qui suit :

- i.* sa surveillance réglementaire;
 - ii.* le modèle d'accès, dont les critères d'admissibilité, applicables aux participants canadiens;
 - iii.* les systèmes et technologies;
 - iv.* ses mécanismes de compensation et de règlement;
 - b.* tout changement important à ses règlements ou aux lois, aux règles et aux règlements du territoire d'origine qui sont pertinents pour les produits négociés;
 - c.* toute enquête connue menée sur lui ou toute mesure réglementaire prise à son endroit par l'autorité du territoire d'origine ou toute autre autorité de réglementation à laquelle il est assujéti;
 - d.* toute affaire ou question dont il a connaissance et qui pourrait se répercuter sur sa viabilité financière ou opérationnelle, notamment toute panne ou interruption importante de ses systèmes;
 - e.* tout cas de manquement, d'insolvabilité ou de faillite d'un participant dont il a connaissance et qui pourrait avoir une incidence défavorable importante sur lui ou un participant canadien.
11. Le SNP tient à jour l'information suivante et la transmet d'une manière et dans une forme acceptables pour le personnel des autorités en valeurs mobilières applicables semestriellement (dans les 30 jours suivant la fin de chaque période de 6 mois), et dans les meilleurs délais lorsque le personnel en fait la demande :
- a.* une liste à jour de tous les participants canadiens par province, indiquant pour chacun d'entre eux le motif pour lequel il a déclaré au SNP qu'un accès direct pouvait lui être accordé;
 - b.* une liste de toutes les entités canadiennes, par province, ayant demandé à devenir participants canadiens dont la demande à devenir participants canadiens ou la demande d'accès a été refusée, ou dont l'état de participant canadien ou l'accès a été révoqué durant la période;
 - i.* dans le cas des participants canadiens qui se sont vu révoquer cet état, le motif de la révocation;
 - c.* pour chaque produit :
 - i.* le total du volume et de la valeur des opérations provenant des participants canadiens, ventilé par province;
 - ii.* à l'échelle mondiale, la proportion du volume et de la valeur des opérations réalisées sur le SNP par les participants canadiens, présentée pour l'ensemble d'entre eux par province;
 - d.* une liste énumérant chaque panne importante survenue au cours de la période pour tout système lié à l'activité de négociation des participants canadiens, notamment les opérations, l'acheminement ou les données, et qui en précise la date, la durée, la raison et la mesure corrective prise.

Communication d'information

12. Le SNP fournit à ses participants canadiens de l'information précisant ce qui suit :

- a. les voies de droit contre lui peuvent être régies uniquement par les lois du territoire d'origine, et non par celles du Canada, et devoir être exercées dans ce territoire plutôt qu'au Canada;
- b. les règles applicables à la négociation sur le SNP peuvent être régies par les lois du territoire d'origine et non par celles du Canada;
- c. le SNP est réglementé par l'autorité du territoire d'origine, plutôt que par les ACVM.

Acte d'acceptation de compétence et de désignation d'un mandataire aux fins de signification

13. Dans toute instance intentée par une autorité en valeurs mobilières applicable et découlant de la réglementation et de la surveillance par cette dernière des activités du SNP au Canada, ou s'y rapportant, le SNP accepte la compétence non exclusive *i)* des tribunaux judiciaires et administratifs de la province ou du territoire de l'autorité, et *ii)* de toute instance administrative intentée dans cette province ou ce territoire.
14. Le SNP dépose auprès des autorités en valeurs mobilières applicables un acte valide et exécutoire de désignation d'un mandataire aux fins de signification dans tout territoire où les autorités en valeurs mobilières pourront signifier tout avis, acte de procédure, citation à comparaître, sommation ou autre acte dans toute action, enquête ou instance administrative, criminelle, pénale ou autre découlant de la réglementation et de la surveillance par ces dernières des activités du SNP au Canada, ou s'y rattachant.

Échange d'information

15. Le SNP transmet rapidement, et fait rapidement transmettre par les entités membres du même groupe que lui, le cas échéant, aux autorités en valeurs mobilières applicables qui en font la demande toute donnée, tout renseignement et toute analyse dont lui ou les entités membres du même groupe que lui ont la garde ou le contrôle, sans restrictions, caviardage ni conditions, notamment ce qui suit :
 - a. les données, les renseignements et les analyses concernant toutes leurs activités;
 - b. les données, les renseignements et les analyses de tiers dont il ont la garde ou le contrôle.
16. Le SNP échange l'information et coopère autrement avec les autres bourses reconnues ou dispensées, organismes d'autorégulation reconnus, chambres de compensation reconnues ou dispensées, fonds de protection des investisseurs et autres organismes de réglementation concernés.