

Avis 11-338 du personnel des ACVM
Plan de coordination en cas de perturbation du marché

Le 18 octobre 2018

Sommaire

Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (les **ACVM** ou **nous**) publient l'Avis 11-338 du personnel des ACVM, *Plan de coordination en cas de perturbation du marché*, (l'**avis**) pour informer le public du processus de coordination qu'elles préconisent en cas de perturbation du marché, y compris à la suite d'un cyberincident de grande envergure.

Elles y réitèrent les obligations qui incombent aux participants au marché à l'égard de tels incidents, dont celles d'aviser les autorités en valeurs mobilières et de diffuser publiquement de l'information. L'avis décrit également le rôle des autorités dans pareille situation si l'équité et le bon fonctionnement du marché sont compromis.

I. Introduction

Les perturbations du marché sont susceptibles d'ébranler considérablement les marchés des capitaux canadiens. Ces événements peuvent se répercuter sur les marchés, les agences de compensation et de dépôt et les personnes inscrites, y compris les participants au marché hors du secteur des valeurs mobilières traditionnel, par exemple les banques et les caisses de retraite, et nuire à la capacité des participants au marché d'effectuer, de compenser et de régler les opérations de manière rapide et fiable. Par conséquent, ils peuvent compromettre la protection des investisseurs et le fonctionnement équitable, ordonné et efficient des marchés au Canada.

Rôle des ACVM

Les ACVM supervisent les personnes inscrites et les entités réglementées¹ (collectivement, les **participants au marché**). Comme les participants au marché sont exposés aux risques liés à l'intégrité des systèmes, les ACVM ont introduit des obligations relatives aux systèmes et à la cybersécurité en vue d'atténuer ces risques. Ainsi, en vertu de la Norme canadienne 21-101 sur le *fonctionnement du marché* (la **Norme canadienne 21-101**) et de la Norme canadienne 24-102 sur les *obligations relatives aux agences de compensation et de dépôt* (la **Norme canadienne 24-102**), les marchés et les agences de compensation et de dépôt doivent élaborer et maintenir un système adéquat de contrôles internes sur leurs systèmes essentiels, de même que des contrôles généraux adéquats en matière de technologie de l'information. Ces entités sont également tenues de participer à des essais sectoriels de leurs plans de continuité des activités, qui peuvent comprendre des scénarios de cyberincident. La Norme canadienne 31-103 sur les *obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites* (la **Norme canadienne 31-103**) prévoit aussi des obligations en matière de contrôles internes et de systèmes applicables aux personnes inscrites.

II. Contexte

¹ Au nombre des entités réglementées figurent les marchés, les agences de compensation et de dépôt, les organismes d'autorégulation, les fonds de garantie et les agences de traitement de l'information.

Les ACVM ont entrepris un certain nombre de projets d'intégration de la gestion des incidents et de la cybersécurité dans leurs travaux, en plus d'engager le dialogue avec les participants au secteur et les autres parties intéressées.

Le 26 septembre 2013, elles ont publié l'Avis 11-326 du personnel des ACVM, *Cybersécurité*, (l'**avis de 2013**)², qui précisait que les contrôles implantés par les participants au marché passaient impérativement par des mesures rigoureuses et personnalisées en matière de cybersécurité. Les participants au marché étaient invités à adopter des mesures de protection adéquates pour se protéger, ainsi que leurs clients ou les parties intéressées.

Le 27 septembre 2016, elles ont publié l'Avis 11-332 du personnel des ACVM, *Cybersécurité*³, pour insister de nouveau sur l'importance des cyberrisques pour les participants au marché, mentionner l'information et les indications publiées sur la gestion des cyberincidents, notamment les travaux de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (l'**OCRCVM**), de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (l'**ACFM**) et des organismes internationaux de réglementation et de normalisation, et communiquer les attentes générales à l'égard des cadres de cybersécurité des participants au marché.

Le 27 février 2017, les ACVM ont tenu une table ronde pour débattre des questions de cybersécurité et des possibilités d'améliorer la collaboration, la communication et la coordination en cas de perturbation de grande envergure du marché. Le 6 avril 2017, elles ont publié l'Avis 11-336 du personnel des ACVM, *Résumé de la table ronde des ACVM sur les mesures à prendre en cas de cyberincident*, afin de donner un aperçu des thèmes abordés et de certains des principaux points à retenir.

L'un de ces points était que les participants au marché semblent avoir en place des plans exhaustifs d'intervention en cas d'incident et suffisamment de contrôles pour réagir au niveau de l'entité aux perturbations, notamment celles causées par un cyberincident. Il y avait cependant lieu de préciser les rôles joués par ces participants et les organismes de réglementation en pareil cas de perturbation à l'échelle du marché et d'élaborer un processus de coordination plus structuré que ceux qui existent déjà, y compris entre les différents secteurs.

Depuis lors, les ACVM ont entrepris d'améliorer la communication et l'échange d'information entre les participants au marché et les organismes de réglementation des marchés des valeurs mobilières, et, au besoin, d'autres secteurs en cas de perturbations à l'échelle du marché. Aussi ont-elles élaboré un processus plus structuré pour de tels événements.

Dans le présent avis, nous exposons les principales caractéristiques de nos procédures ainsi que le rôle joué par les entités réglementées et les diverses autorités dans l'intervention et la coordination en cas de perturbation touchant l'ensemble du marché.

² <https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/valeurs-mobilières/0-avis-acvm-staff/2013/2013sept26-11-326-avis-acvm-fr.pdf>

³ <https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/valeurs-mobilières/0-avis-acvm-staff/2016/2016sept27-11-332-avis-acvm-fr.pdf>

III. Aperçu des procédures des ACVM

Types de perturbations du marché

Bien qu'il soit impossible de prévoir toutes les perturbations du marché, il faut savoir que certains types d'entre elles découlent de cyberincidents, de désastres physiques, d'événements géopolitiques majeurs, de perturbations d'infrastructures essentielles, de la défaillance d'un courtier en placement intégré ou important ainsi que de perturbations des marchés étrangers. Le principe derrière notre action est d'assurer le maintien de l'équité, de l'ordre et de l'efficacité des marchés, et de ne pas compromettre leur intégrité globale.

Portée

Les ACVM se sont dotées de procédures qui définissent le rôle de son personnel concerné dans les territoires membres et ont consigné les étapes que leur personnel chargé de la surveillance⁴ suivrait en cas de perturbation du marché.

Selon nos procédures, une perturbation du marché s'entend d'un événement ou d'une série d'événements qui nuisent à la capacité des participants au marché de fonctionner normalement. Nos procédures prévoient des lignes directrices pour les situations dans lesquelles le marché pourrait ne pas être équitable et efficace en raison d'une perturbation, par exemple une perturbation considérable de la capacité d'une partie ou de la totalité des participants au marché d'effectuer, de compenser ou de régler des opérations de manière rapide et fiable.

Il importe de clarifier l'interprétation des expressions « incident » et « perturbation du marché ». Ainsi, une panne importante, un retard ou un défaut de fonctionnement importants touchant les systèmes ou encore une atteinte importante à la sécurité constituerait un incident⁵. Les ACVM considèrent qu'une panne, un défaut de fonctionnement ou un retard sont importants si, dans le cours normal des activités, les membres de la haute direction du marché ou de l'agence de compensation et de dépôt qui sont responsables de la technologie en sont informés⁶.

Le fait qu'un incident est important et doit être déclaré à un organisme de réglementation ne signifie pas nécessairement que l'écosystème des marchés des capitaux canadiens est menacé. Un incident peut nuire à la capacité de l'entité réglementée concernée de fonctionner normalement, mais il peut ou non en venir à perturber l'ensemble du marché.

⁴ Le personnel chargé de la surveillance comprend des représentants du Comité de supervision des bourses et des structures de marché, du Comité de surveillance des agences de compensation et de dépôt, des Répertoires des opérations et des fournisseurs de services d'appariement, du Comité chargé de la réglementation des personnes inscrites et du Comité chargé de la surveillance des organismes d'autorégulation.

⁵ En vertu du paragraphe *c* de l'article 12.1 de la Norme canadienne 21-101, le marché est tenu d'aviser rapidement l'agent responsable ou, au Québec, l'autorité en valeurs mobilières et, le cas échéant, son fournisseur de services de réglementation de toute panne importante, de tout retard ou défaut de fonctionnement importants touchant les systèmes ou de toute violation importante de la sécurité, et faire rapport en temps opportun sur l'état de ceux-ci, de la reprise du service et des résultats de l'examen interne.

Le paragraphe *c* de l'article 4.6 de la Norme canadienne 24-102 exige que l'agence de compensation et de dépôt reconnue avise rapidement l'agent responsable ou, au Québec, l'autorité en valeurs mobilières de toute panne importante ou de tout retard ou défaut de fonctionnement importants touchant les systèmes ou de toute atteinte importante à la sécurité, et fasse rapport en temps opportun sur l'état de cet incident, de la reprise du service et des résultats de son examen interne de l'incident.

⁶ Paragraphe 4 de l'article 14.1 de l'Instruction complémentaire relative à la Norme canadienne 21-101 et paragraphe *c* de l'article 4.6 de l'Instruction complémentaire relative à la Norme canadienne 24-102.

Ces procédures visent les perturbations à l'échelle du marché qui découlent d'un incident ou d'une série d'incidents compromettant l'intégrité du marché en général — autrement dit, les situations empêchant les marchés des capitaux canadiens de fonctionner d'une manière équitable, fiable, sécuritaire, exacte et efficiente. Parmi les facteurs permettant d'établir si un incident ou une série d'incidents impliquent l'ensemble du marché figurent le bassin d'intervenants du marché concernés, les conséquences prudentielles ainsi que la continuité des activités des participants au marché sur les marchés des capitaux canadiens en général.

En cas de perturbation du marché, le personnel des ACVM déterminera les mesures pertinentes à prendre jusqu'à ce que l'entité réglementée concernée ait repris ses activités normales. Il a élaboré des procédures de réponse aux cyberincidents, qui mettent l'accent sur la vitesse de progression de la perturbation, le risque de contagion et la communication avec les autres organismes fédéraux et provinciaux pertinents.

Organismes de réglementation et participants au marché potentiellement concernés

Comme nous l'avons mentionné, nos procédures englobent les participants au marché pour une approche générale et transsectorielle. En matière de coordination et de communication, les ACVM seront guidées par les protocoles d'entente respectifs entre leurs membres⁷ de même qu'entre certains d'entre eux et d'autres autorités⁸. En fonction de l'incident et du participant au marché concerné, le personnel communiquera avec les autres autorités, organismes de réglementation et fonds de garantie concernés, dont la Banque du Canada, l'OCRCVM, l'ACFM, le Bureau du surintendant des institutions financières (le **BSIF**) et le Fonds canadien de protection des épargnants (le **FCPE**), au besoin, en vue de remédier à la situation.

Obligations de donner avis

En vertu des divers règlements et décisions de reconnaissance, chaque entité réglementée est tenue d'aviser son autorité en valeurs mobilières de tout incident important touchant ses systèmes. En étant avisé rapidement, le personnel des ACVM sera mis en alerte et pourra évaluer si l'incident a des répercussions sur l'ensemble du marché et peut être considéré comme une perturbation du marché.

Les bourses et les agences de compensation et de dépôt réglementées sont assujetties à des décisions de reconnaissance ou de dispense de divers membres des ACVM, qui peuvent renfermer des obligations de déclaration des incidents. Les bourses réglementées sont également assujetties aux obligations en la matière prévues par la Norme canadienne 21-101, et les agences de compensation et de dépôt réglementées, à celles prévues par la Norme canadienne 24-102. Qui plus est, les agences de compensation et de dépôt d'importance systémique sont tenues d'informer la Banque du Canada de tout événement perturbant le marché dont elles sont victimes.

⁷ Ces protocoles comprennent les suivants :

- le Protocole d'entente sur la supervision des bourses et des systèmes de cotation et de déclaration d'opérations;
- le Protocole d'entente concernant la surveillance des agences de compensation et de dépôt, des répertoires des opérations et des fournisseurs de services d'appariement;
- le Protocole d'entente sur la surveillance de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières;
- le Protocole d'entente sur la surveillance de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels;
- le Protocole d'entente entre les Autorités canadiennes en valeurs mobilières et le Fonds canadien de protection des épargnants.

⁸ Ces protocoles comprennent le suivant :

- le Protocole d'entente concernant la surveillance de certains systèmes de compensation et de règlement.

À l’instar des bourses réglementées, les systèmes de négociation parallèles doivent aviser les ACVM de tout incident conformément aux obligations imposées aux marchés par la Norme canadienne 21-101. En outre, ces systèmes qui exercent des activités au Canada sont tenus d’informer l’OCRCVM de tout incident important touchant leurs systèmes.

Lorsque l’obligation d’« aviser rapidement » les autorités en valeurs mobilières s’applique, les ACVM s’attendent à ce que l’entité réglementée les avise de tout problème de système important, verbalement ou par écrit, après en avoir informé sa haute direction. Il existe des obligations de déclaration détaillées pour les agences de compensation et de dépôt et certains marchés. Toutefois, des obligations normalisées visant tous les marchés sont en cours d’élaboration et seront publiées dans les prochains mois.

Processus en cas de perturbation du marché

Parmi les mesures prises par les membres du personnel des ACVM en cas de perturbation du marché, mentionnons l’identification de ceux d’entre eux chargés d’intervenir, la communication avec les ACVM et les parties externes, dont l’OCRCVM, l’ACFM, le FCPE, le BSIF et la Banque du Canada, s’il y a lieu, et l’élaboration de recommandations en vue d’adopter la ligne de conduite appropriée.

En résumé, les ACVM tiendront compte de l’importance de l’incident pour décider du mode d’intervention. Pour ce faire, elles recueilleront de l’information sur la situation et prendront les mesures qui s’imposent. Elles respecteront les obligations prévues par les protocoles d’entente auxquels elles adhèrent et collaboreront avec les autres autorités, organismes de réglementation et fonds de garantie concernés pour favoriser l’équité et l’efficacité des marchés, de même que la stabilité du système financier canadien.

IV. Prochaines étapes

Les ACVM continueront de suivre l’évolution des pratiques de gestion des incidents, dont ceux liés à la cybersécurité, et de prendre les mesures appropriées pour intégrer les activités relatives à la gestion des incidents et à la cybersécurité dans leurs travaux ainsi que pour interagir avec les participants au marché et les autres parties intéressées. Elles examineront et actualiseront régulièrement leurs procédures.

V. Questions

Les questions et les commentaires peuvent être adressés aux personnes suivantes :

Herman Tan Analyste expert en structures de marché Autorité des marchés financiers Herman.Tan@lautorite.qc.ca	Alex Petro Trading Specialist, Market Regulation Commission des valeurs mobilières de l’Ontario apetro@osc.gov.on.ca
Paula Kaner	Doug MacKay

Manager, Market Oversight Alberta Securities Commission paula.kaner@asc.ca	Manager, Market and SRO Oversight British Columbia Securities Commission dmackay@bcsc.bc.ca
Paula White Deputy Director Compliance and Oversight Commission des valeurs mobilières du Manitoba paula.white@gov.mb.ca	