

Re Pollitt & Co

AFFAIRE INTÉRESSANT :

Les Règles visant les courtiers en placement et règles partiellement consolidées

et

Pollitt & Co. Inc.

2023 OCRI 23

Formation d'instruction de l'Organisme canadien de réglementation
des investissements (section de l'Ontario)

Audience tenue par vidéoconférence le 24 octobre 2023 à Toronto (Ontario)

Décision rendue le 24 octobre 2023

Motifs de la décision publiés le 23 novembre 2023

Formation d'instruction

Barry Bresner, président, Charles Macfarlane et Vanessa Gardiner

Comparutions

Sylvia Samuel, avocate principale de la mise en application

Kevin Richard, avocat de Pollitt & Co. Inc.

MOTIFS DE LA DÉCISION

L'INTRODUCTION

1. Cette audience a été tenue conformément aux articles 8215 (Règlements et audiences de règlement) et 8428 (Audiences de règlement) des Règles visant les courtiers en placement et règles partiellement consolidées (les Règles CPPC) afin d'examiner s'il convient d'accepter une entente de règlement négociée entre le personnel du Service de la mise en application de l'OCRI (le personnel de la mise en application) et Pollitt & Co. Inc. (l'intimée), en date du 11 octobre 2023 (l'entente de règlement). Une copie de l'entente de règlement est jointe à l'annexe A des présents motifs de la décision. Les faits convenus sont exposés à la partie III de l'entente de règlement. Conformément au paragraphe 8428 6) des Règles CPPC, les faits convenus dans l'entente de règlement sont les seuls faits révélés à la formation d'instruction.

2. Dans l'entente de règlement, l'intimée a reconnu les contraventions suivantes aux exigences de l'OCRI :

- Entre janvier et décembre 2020, l'intimée a manqué à son obligation d'avoir et de maintenir un capital régularisé en fonction du risque (CRFR) supérieur à zéro et n'a pas avisé immédiatement l'OCRI lorsque son CRFR était inférieur à zéro, en contravention à l'article 1 de la Règle 17 des courtiers membres.
- Entre janvier et décembre 2020, l'intimée a manqué à son obligation d'établir et de maintenir des contrôles internes adéquats, en contravention à l'article 2A de la Règle 17 des courtiers membres et aux énoncés de principe relatifs au contrôle interne de la Règle 2600 des courtiers membres.

- Entre janvier et décembre 2020, l'intimée a manqué à son obligation de tenir et de maintenir un système adéquat de livres et de dossiers, en contravention à l'article 2 de la Règle 17 et à l'article 2 de la Règle 200 des courtiers membres.
 - L'intimée a manqué à son obligation de déclarer les renseignements relatifs à toutes les opérations sur les titres de créance, en contravention à la Règle 2800C des courtiers membres et à la Règle 7200 des Règles visant les courtiers en placement (en vigueur le 1^{er} janvier 2022).
 - L'intimée a versé des paiements à un membre du même groupe sans avoir obtenu le consentement écrit de l'OCRI alors qu'elle était classée au niveau 2 du signal précurseur, en contravention à l'article 2 de la Règle 30 des courtiers membres et à l'article 4135 des Règles visant les courtiers en placement (en vigueur le 1^{er} janvier 2022).
3. L'entente de règlement prévoit comme sanctions une amende de 175 000 \$ et des frais de 15 000 \$.
4. À l'issue de l'audience, après avoir soigneusement examiné les faits convenus, les observations des parties, les décisions disciplinaires antérieures et les Lignes directrices sur les sanctions, la formation d'instruction a conclu que l'entente de règlement était dans l'intérêt du public et l'a acceptée. Les motifs de cette décision sont énoncés ci-après.

L'APERÇU

5. L'intimée est un courtier membre de l'OCRI qui exerce ses activités en tant que remisier de type 2.
6. Au cours d'une inspection sur place des opérations de l'intimée par le Service de la conformité des finances et des opérations (le Service de la CFO) de l'OCRI en 2020, plusieurs problèmes ont été constatés. Ces problèmes sont détaillés dans les faits convenus de l'entente de règlement, mais aux fins de la présente instance, ces faits peuvent être résumés ainsi :
- Des insuffisances de capital liées à deux engagements de prise ferme ont été constatées. L'article 2 de la Règle 17 des courtiers membres exige que le CRFR de tous les courtiers membres soit supérieur à zéro, et que tout courtier membre qui affiche un CRFR négatif en informe l'OCRI sur-le-champ. Le 7 mai 2020, l'intimée s'est engagée dans la prise ferme d'une émission de GR Silver Mining Ltd. À ce moment-là, l'intimée avait une insuffisance de capital de 212 000 \$. Le 14 juillet 2020, l'intimée s'est engagée dans la prise ferme d'une émission de Royal Road Minerals Limited. Tout au long de la durée du placement des titres, l'intimée a affiché une insuffisance de capital de plus de 1 million \$.
 - Par ailleurs, au 30 juin 2020, l'intimée présentait également une insuffisance de CRFR d'environ 51 000 \$ en raison d'une marge insuffisante sur les positions en obligations.
 - En raison du manque de contrôles internes suffisants, l'estimation du CRFR de l'intimée n'incluait pas correctement tous les éléments importants qui ont influé sur la situation du capital de l'intimée. Le manque de contrôles comprend le défaut d'enquêter sur les écarts dans les soldes des actifs non admissibles, les frais d'exploitation et les montants du capital selon les états financiers mis en évidence dans le rapprochement du rapport financier mensuel (RFM) du 31 décembre 2020 et de l'estimation hebdomadaire du CRFR du 31 décembre 2020.
 - D'importants problèmes en matière de rapports et de déclarations ont été soulevés, notamment le manquement de l'intimée à son obligation de mettre en place des politiques et procédures adéquates pour distinguer les activités professionnelles de l'intimée de celles des membres du même groupe, de déclarer les opérations et les dépenses partagées et pour effectuer les rapprochements de fin de mois avec les membres du même groupe, ainsi que de tenir des livres et des dossiers appropriés des opérations avec les parties liées.

7. Plusieurs des constatations faites lors des inspections sur place en 2020 étaient des constatations répétées que l'intimée n'avait pas corrigées, contrairement à ce que révélaient ses déclarations au Service de la CFO. La dernière inspection sur place, effectuée en janvier 2022, a révélé qu'un certain nombre des lacunes constatées en 2020 étaient toujours présentes ou se répétaient.

8. Le 30 juin 2020, l'intimée a été classée au niveau 2 du signal précurseur en raison d'une insuffisance de capital. Elle demeure toujours au niveau 2 du signal précurseur sur une base discrétionnaire. Les courtiers membres qui sont classés à un niveau du signal précurseur doivent déposer leurs RFM plus tôt que les autres courtiers membres, et ceux qui sont classés au niveau 2 doivent aussi transmettre un rapport sur le capital chaque semaine afin que le Service de la CFO puisse suivre leur situation financière. Malgré ce classement, l'intimée a omis à plusieurs reprises de déposer son RFM dans les délais impartis. L'intimée a déposé son RFM en retard tous les mois, de juillet 2020 à décembre 2021. Elle a également été en retard à plusieurs reprises dans le dépôt de ses rapports hebdomadaires sur le capital.

9. Il est interdit aux courtiers membres qui se trouvent au niveau 2 du signal précurseur de verser des paiements à un administrateur, un dirigeant, un partenaire, un actionnaire, une société liée ou un membre du même groupe sans avoir obtenu par écrit le consentement de l'OCRI. Malgré cette restriction, l'intimée a effectué quatre paiements à un membre du même groupe sans avoir obtenu le consentement de l'OCRI. Trois de ces paiements ont été effectués entre mai et juin 2021, et le quatrième a été effectué en janvier 2022.

10. En outre, de la création de son pupitre de négociation d'obligations en septembre 2018 jusqu'au 15 novembre 2022, l'intimée a omis de déclarer ses opérations sur obligations dans le Système d'établissement de relevés des opérations sur le marché, comme elle en avait l'obligation.

11. À la lumière des nombreux problèmes constatés au cours de l'inspection sur place du 3 février 2023, l'OCRI a imposé des conditions à la qualité de membre de l'intimée (les conditions imposées), notamment l'obligation de nommer un administrateur provisoire des finances aux frais de l'intimée pour examiner l'exactitude et l'exhaustivité de ses rapports financiers, ainsi que d'autres dispositions relatives à ses contrôles internes et ses rapports d'opérations sur titres de créance.

L'ANALYSE

12. Le rôle d'une formation d'instruction dans le cadre d'une audience de règlement, tel que défini au paragraphe 8215 5) des Règles CPPC, est d'accepter ou de rejeter une entente de règlement. Les principes applicables à cette décision sont bien établis. Comme il a été énoncé dans la décision souvent citée *Milewski (Re)*¹, la formation d'instruction doit être convaincue que les sanctions convenues dans une entente de règlement se situent [TRADUCTION] « dans une fourchette raisonnable d'adéquation », et une entente ne devrait pas être rejetée à moins que la formation ne considère que la sanction se situe clairement en dehors de cette fourchette.

13. Il est également bien reconnu que les règlements raisonnables servent l'intérêt public en réglant les litiges plus rapidement et à moindre coût et en libérant les ressources du système pour d'autres dossiers². Les règlements sont le résultat de négociations et de compromis entre les parties, qui sont les mieux placées pour régler la situation, et le rôle de la formation d'instruction n'est pas de remettre en cause la position des parties. Comme il est mentionné dans l'affaire *Donnelly (Re)* :

Il est ordinairement dans l'intérêt public que les litiges soient réglés dans la mesure du possible plutôt que décidés dans des audiences contestées. Cela tient souvent à ce qu'une solution plus rapide est préférable. Les règlements sont habituellement moins onéreux que les litiges contestés et le système de règlement des litiges est moins congestionné lorsque les affaires sont sorties du système par la voie de règlements. Enfin, lorsque les deux parties s'entendent, le résultat est souvent plus acceptable pour les parties et pour la société que dans une audience contestée où la partie qui a gain de cause emporte tout.

Pour ces motifs, la formation qui examine une entente de règlement tend à se prononcer en faveur de

¹ [1999] I.D.A.C.D. No. 17

² *Donnelly (Re)*, 2016 OCRCVM 23

son acceptation. Elle reconnaît que les règlements sont souvent chaudement disputés avec beaucoup de compromis et de concessions mutuelles entre les parties dans le but d'arriver à une position acceptable aux deux parties. En outre, la formation reconnaît qu'elle n'est pas au courant de tous les faits et de toutes les motivations et considérations de chacune des parties pour arriver à une solution du litige qu'elles jugent acceptable³.

14. En examinant le caractère raisonnable des sanctions convenues dans l'entente de règlement, la formation d'instruction a tenu compte des Lignes directrices sur les sanctions de l'OCRCVM (les lignes directrices), qui énoncent les principes généraux applicables à toutes les procédures disciplinaires et les procédures de règlement (partie I), ainsi que les facteurs clés généralement pris en compte (partie II). Les lignes directrices sont conçues pour promouvoir l'uniformité de traitement, l'équité et la transparence dans le traitement de ces procédures, mais reconnaissent que la détermination d'une sanction dans un cas donné est discrétionnaire et constitue un processus dépendant des faits.

15. Un principe général qui présente une pertinence particulière pour cette audience de règlement est la nécessité de protéger l'intérêt public en empêchant une conduite future qui pourrait porter atteinte aux marchés financiers, par des sanctions qui sont suffisamment lourdes pour dissuader une conduite fautive future de la part de l'intimé (dissuasion spécifique) et d'autres personnes (dissuasion générale). Les sanctions devraient être proportionnées à la conduite fautive dont il est question en l'espèce et similaires à celles imposées pour des contraventions de même nature dans des circonstances semblables et adaptées en fonction des facteurs atténuants et aggravants.

16. Il existe également un principe général selon lequel, dans le cas de contraventions multiples, les sanctions totales imposées ne doivent pas être excessives ou disproportionnées par rapport à la gravité de la conduite fautive dans son ensemble. Par conséquent, il peut être approprié de recourir à une approche globale lorsque l'imposition d'une sanction pour chaque contravention pourrait entraîner l'imposition de sanctions cumulatives excessives à l'intimé.

17. La formulation d'une sanction appropriée requiert la prise en compte des facteurs aggravants et atténuants dans une affaire donnée et l'examen des sanctions imposées dans des décisions antérieures pertinentes. En l'espèce, ces facteurs sont les suivants :

Les facteurs atténuants

- L'intimée n'a pas d'antécédents disciplinaires;
- Le public n'a subi aucun préjudice financier et l'intimée n'a tiré aucun profit financier;
- La plupart des contraventions ont été commises au cours d'une seule année;
- Les conditions imposées, notamment la nomination d'un administrateur provisoire des finances, ont réduit les risques de contraventions futures;
- L'intimée a reconnu et accepté la responsabilité de ses contraventions.

Les facteurs aggravants

- Les infractions commises sont nombreuses et graves et comprennent notamment trois insuffisances de CRFR que l'intimée n'a pas signalées, ainsi que des violations aux restrictions découlant du signal précurseur;
- L'intimée a enfreint de nombreuses autres exigences réglementaires, y compris des questions de présentation de l'information concernant les opérations entre elle et sa société mère, un manque de contrôles internes suffisants et des manquements à l'obligation de maintenir un système adéquat de livres et de dossiers;
- Plusieurs de ces manquements étaient répétés et l'intimée n'y avait pas remédié malgré ses déclarations antérieures au Service de la CFO selon lesquelles elle remédierait à ces

³ Donnelly (Re), précitée, par. 7, 8

lacunes;

- Les opérations sur titres de créance n'ont pas été déclarées sur une période de quatre ans.

18. Comme indiqué ci-dessus, les lignes directrices prévoient que la formation d'instruction prenne en compte les sanctions imposées dans des circonstances similaires dans d'autres affaires. Même si des décisions antérieures ont porté sur la sanction appropriée à imposer dans le cas de contraventions commises par l'intimée, il ne semble pas y avoir de décision antérieure qui traite de la sanction cumulative appropriée pour l'ensemble des différentes contraventions commises par l'intimée en l'espèce. Néanmoins, il est instructif de se pencher sur ces affaires pour évaluer le caractère raisonnable des conditions du règlement proposé.

19. Les circonstances entourant la décision *Jory Capital Inc. & Cooney (Re)*⁴ présentent des similitudes avec celles du cas d'espèce. L'actionnaire majoritaire et administrateur unique de Jory Capital n'a pas pris les mesures nécessaires pour s'assurer que Jory Capital se conforme aux normes de conformité relatives au maintien et à la surveillance du capital réglementaire et à la fiabilité de l'information financière présentée. Plus précisément, il n'a pas veillé à la mise en place d'un programme de conformité financière efficace de 2007 à 2010, d'un système de surveillance de 2005 à 2009 et d'une politique de surveillance des opérations de 2006 à 2009, et a eu une conduite inconvenante en ne veillant pas au respect de ses déclarations faites à l'OCRCVM de 2005 à 2009. Par ailleurs, la formation d'instruction a conclu que les contrôles internes de Jory Capital étaient inadéquats et que la société n'avait pas réussi à maintenir un CRFR supérieur à zéro à quatre reprises.

20. La sanction imposée à Jory Capital consistait en une amende de 120 000 \$, soit 40 000 \$ par insuffisance de CRFR, et l'obligation d'engager un consultant en conformité pour une période d'un an. La formation d'instruction a refusé d'ordonner une suspension en raison de la demande relative au consultant en conformité.

21. Dans l'affaire *Interactive Brokers Canada Inc. (Re)*⁵, l'intimée avait manqué à son obligation d'établir et de maintenir des contrôles internes adéquats et d'avoir et de tenir un système approprié de livres et de registres. L'intimée avait également manqué à son obligation de présenter une information financière exacte et n'avait pas calculé et présenté adéquatement son CRFR. En acceptant un règlement qui prévoyait une amende totale de 40 000 \$ plus des frais de 10 000 \$, la formation d'instruction a tenu compte de plusieurs autres décisions concernant des violations en matière de contrôle interne ou de CRFR dans lesquelles les amendes allaient de 20 000 \$ à 60 000 \$.

22. Dans l'affaire *Northern Securities Inc. (Re)*⁶, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a imposé une amende de 50 000 \$ à l'intimée qui avait produit des rapports financiers mensuels inexacts comportant des données erronées sur le CRFR. Étant donné que l'intimée avait déjà fait l'objet de mesures disciplinaires, y compris trois ententes de règlement dont l'une portait sur l'incapacité de la société à maintenir un niveau de CRFR supérieur à zéro, la CVMO a conclu qu'une sanction substantielle était nécessaire afin de créer un effet dissuasif spécifique et général.

23. Le personnel de la mise en application a fait valoir que la sanction proposée en l'espèce tient compte des multiples contraventions et vise l'ensemble de la conduite fautive de l'intimée d'une manière qui est à la fois proportionnée et cohérente avec les sanctions imposées dans des circonstances similaires pour des contraventions comparables. Il a également soutenu que l'amende convenue prend en considération la stature de l'intimée et le fait que les conditions imposées, y compris la nomination d'un administrateur provisoire des finances aux frais de l'intimée, constituent une réponse appropriée à la conduite fautive en cause. La formation d'instruction est d'accord avec ces observations.

24. La formation d'instruction convient que la sanction proposée se situe dans une fourchette raisonnable d'adéquation. Les conduites fautives en l'espèce sont graves, en particulier celles qui concernent les violations en matière de CRFR, en plus du fait que l'intimée n'a pas respecté les déclarations qu'elle avait faites à l'OCRI. Bien qu'il y ait des facteurs atténuants, le nombre et la nature des violations justifient une sanction

⁴ 2011 OCRCVM 7, 2010 OCRCVM 52

⁵ 2009 OCRCVM 30

⁶ 2014 LNONOSC 581

substantielle dans l'intérêt de la dissuasion générale. Le respect des exigences en matière de déclaration, de tenue de dossiers et de capital est d'une importance évidente pour l'intégrité du régime de réglementation. Il convient également de noter que la dissuasion spécifique a déjà été prise en compte dans les conditions imposées, y compris la nomination d'un administrateur provisoire des finances.

25. Même si la sanction se situe au sommet de la fourchette des sanctions reflétées dans les décisions antérieures, dans les circonstances particulières de la présente affaire, une amende totale de 175 000 \$ majorée de 15 000 \$ de frais est justifiée par l'ensemble des contraventions et se situe clairement dans la fourchette raisonnable d'adéquation.

LA CONCLUSION

26. En tenant compte des lignes directrices, des décisions antérieures et des faits particuliers en l'espèce, la formation d'instruction a accepté l'entente de règlement pour les raisons indiquées précédemment.

Fait à Toronto (Ontario) le 23 novembre 2023.

Barry Bresner, président

Charles MacFarlane

Vanessa Gardiner

© *Organisme canadien de réglementation des investissements, 2023. Tous droits réservés.*