

2.2

Décisions

2.2 DÉCISIONS**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DES MARCHÉS FINANCIERS**

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
MONTRÉAL

DOSSIER N° : 2017-026

DÉCISION N° : 2017-026-001

DATE : Le 2 octobre 2018

EN PRÉSENCE DE : M^e ELYSE TURGEON

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Demanderesse

C.

DANY LEFEBVRE

Intimé

DÉCISION

CONTEXTE

[1] Le 28 juillet 2017, l'Autorité des marchés financiers (ci-après « l'Autorité ») a déposé au Tribunal administratif des marchés financiers (ci-après le « Tribunal ») une demande de pénalité administrative, d'interdiction d'agir à titre d'administrateur ou de dirigeant, de conditions à l'inscription, de suspension d'inscription et de mesure propre au respect de la loi.

2017-026-001

PAGE : 2

[2] Au soutien de sa demande l'Autorité allègue qu'au moment du renouvellement de son certificat lui permettant d'agir dans la discipline l'assurance de dommages, l'intimé, Dany Lefebvre (ci-après l'intimé « Lefebvre »), aurait omis de fournir à l'Autorité les renseignements et documents pertinents concernant une faillite personnelle.

[3] L'Autorité allègue également que l'intimé Lefebvre aurait fourni une information fautive ou trompeuse à l'Autorité à l'occasion d'activités régies par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*¹.

[4] En raison de ces manquements, l'Autorité demande au Tribunal les ordonnances suivantes :

- L'imposition une pénalité administrative au montant de 5 000 \$, payable dans les trente (30) jours de la décision à intervenir;
- La suspension immédiate de son certificat d'exercice pour deux (2) mois;
- L'interdiction d'agir, directement ou indirectement, à titre de dirigeant responsable de tout cabinet en assurance pour une période de trois (3) ans;
- L'émission de la condition suivante à son certificat : « le représentant doit être rattaché à un cabinet dont il n'est pas le dirigeant responsable ni l'administrateur pour une période de trois (3) ans. »

[5] Pour sa part, l'intimé Lefebvre admet qu'il n'a pas informé l'Autorité en temps opportun de sa faillite, mais il indique avoir préalablement informé des circonstances entourant la proposition de consommateur antérieure qu'il a faite, laquelle s'est ensuite transformée en faillite. Il admet qu'il a nié avoir déclaré faillite dans le formulaire de renouvellement de son certificat² qu'il a transmis à l'Autorité le 8 juin 2017, mais allègue avoir confondu les notions de proposition de consommateur et de faillite.

[6] De plus, l'intimé allègue avoir déjà été sanctionné pour ce même manquement par la décision rendue par l'Autorité le 18 juillet 2017, portant le numéro 2017-FQ-1038463³, laquelle assortit son certificat de conditions de supervision pour une durée de six mois en raison de cette faillite qu'il a déclarée.

AUDIENCE

[7] L'audience au mérite s'est tenue le 1^{er} février 2018 au siège du Tribunal en présence de la procureure de l'Autorité et du procureur de l'intimé et de l'intimé Lefebvre.

[8] La procureure de l'Autorité a fait entendre le témoignage de son représentant soit, le coordonnateur à l'inscription de l'Autorité.

[9] Le procureur de l'intimé Lefebvre a remis au Tribunal une liste d'admissions de son client. Il a également fait entendre le témoignage de celui-ci.

¹ RLRQ, c. D-9.2.

² Pièce D-5.

³ Pièce I-15.

2017-026-001

PAGE : 3

LES FAITS

- **L'intimé**

[10] L'intimé détient un certificat émis par l'Autorité portant le numéro 120754 lui permettant d'agir dans la discipline de l'assurance de personnes depuis avant le 1^{er} octobre 1999⁴.

[11] L'intimé est rattaché à son cabinet Les Services financiers Dany Lefebvre et Associés inc. depuis le 20 février 2015⁵.

[12] La date de renouvellement annuel de son certificat est le 1^{er} juillet de chaque année.

- **Les faits antérieurs à la faillite**

[13] Selon le témoignage du représentant de l'Autorité, les dossiers de l'Autorité révèlent qu'en juin 2014, l'intimé Lefebvre a communiqué avec l'Autorité afin de connaître les conséquences possibles d'une proposition de consommateur sur son certificat de représentant.

[14] À ce moment, le préposé aux renseignements de l'Autorité lui aurait mentionné qu'il n'avait pas à déclarer une telle proposition vu l'absence de conséquences d'une telle proposition sur le certificat d'un inscrit, mais que s'il déclarait faillite, il pouvait y avoir des conséquences. Il a également été informé qu'une faillite devait être déclarée.

[15] Il y a lieu de préciser que la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers*⁶ ne prévoit pas d'obligation de divulgation pour un représentant inscrit en cas de proposition de consommateur alors qu'elle prévoit une telle obligation en cas de faillite.

[16] Selon la preuve soumise au Tribunal, en juillet 2014, l'intimé a déposé une proposition de consommateur.

[17] Suite à cette proposition de consommateur, l'intimé a déposé auprès de l'Autorité une demande d'inscription à titre de représentant autonome.

[18] Dans le cadre de cette demande d'inscription, l'Autorité a demandé à l'intimé des informations sur les causes et circonstances relatives à sa proposition de consommateur.

[19] Selon le témoignage du représentant de l'Autorité, malgré qu'une proposition de consommateur est sans impact sur le certificat d'un représentant et n'a pas à être divulguée, une telle proposition est prise en considération dans une demande à titre de

⁴ Pièce D-1.

⁵ Pièce D-1.

⁶ Préc., note 1.

2017-026-001

PAGE : 4

représentant autonome compte tenu du risque que peut causer l'état d'insolvabilité du représentant pour le public.

[20] Quelques jours plus tard et en réponse à cette demande, l'intimé Lefebvre a divulgué par écrit les causes et circonstances entourant sa proposition de consommateur de juillet 2014⁷.

[21] Le 12 décembre 2014, un agent de l'Autorité a informé l'intimé d'un possible refus de sa demande compte tenu de l'existence de sa proposition de consommateur. Il lui a alors été offert de retirer son dossier s'il le désirait⁸ ce que l'intimé a fait⁹.

[22] En janvier 2015, l'intimé a incorporé sa société « Les services Dany Lefebvre et associés inc. »¹⁰ et a déposé auprès de l'Autorité une demande d'inscription de son cabinet.

[23] En février 2015, l'intimé est informé par l'Autorité qu'il ne pourrait être nommé dirigeant-responsable de son cabinet¹¹.

[24] L'intimé désigne alors une tierce-personne dirigeante responsable de son cabinet et l'inscription du cabinet de l'intimé est ensuite confirmée par l'Autorité.

[25] En novembre 2015, lors d'une conversation¹² avec Madame Paquet, agente du Centre d'information de l'Autorité, l'intimé demande pourquoi il ne peut être dirigeant-responsable de son cabinet. Cette dernière lui indique que c'est en raison de sa proposition de consommateur.

[26] L'intimé questionne alors l'agente sur les conséquences d'une éventuelle faillite sur son dossier de représentant¹³. L'agente lui mentionne que son dossier serait analysé et que des conditions pourraient être imposées à son certificat selon les circonstances de sa faillite.

[27] L'agente lui mentionne qu'elle ne peut lui dire d'avance ce qu'il adviendra, puisque les dossiers sont étudiés au cas par cas. L'intimé indique alors à l'agente avoir été mal conseillé par le passé et que s'il avait su, il aurait déclaré faillite en 2014 au lieu de faire une proposition de consommateur.

[28] Le 17 juin 2016, Lefebvre contacte de nouveau le Centre d'information de l'Autorité afin d'obtenir des renseignements sur les conséquences que pourrait avoir une faillite sur son certificat¹⁴.

⁷ Pièce I-2.

⁸ Pièce I-3.

⁹ Pièce I-4.

¹⁰ Pièce I-5.

¹¹ Pièce I-6.

¹² Pièce I-8.

¹³ Pièce I-8.

¹⁴ Pièce D-2.

2017-026-001

PAGE : 5

[29] L'agent du Centre d'information lui explique alors qu'il devait déclarer à l'Autorité la survenance de toute faillite et que les suites et les conséquences sur son certificat dépendaient de l'analyse de son dossier.

[30] Plus précisément, selon l'enregistrement audio de cette conversation soumise en preuve au Tribunal, sous la pièce D-2; l'agent de l'Autorité lui indique :

- Qu'il devait déclarer à l'Autorité la survenance de toute faillite;
- Qu'ensuite son dossier serait analysé;
- Que suite à cette analyse son droit d'exercice pourrait être soit assorti de conditions, révoqué, ou ne pas être impacté, selon les circonstances de sa faillite;
- Que les décisions sont prises selon les faits et les particularités de chaque dossier et qu'un dossier n'est analysé qu'après la déclaration de faillite de l'inscrit transmise à l'Autorité;
- Qu'il n'est pas possible de dire à l'avance quelle décision serait prise par le service de conformité.

[31] Lors de cet appel, l'intimé insiste pour connaître les conséquences probables d'une faillite sur son certificat et pour savoir quels sont les critères sur lesquels l'Autorité se base pour rendre sa décision puisque sa carrière est en jeu.

[32] L'agent de l'Autorité réitère à l'intimé qu'il ne peut donner de réponse à cette question, qu'il ne peut savoir d'avance ce qu'il arrivera de son certificat et refuse de transférer l'appel au service de la conformité malgré la demande de l'intimé.

[33] Le 10 août 2016, l'intimé Lefebvre déclare faillite¹⁵.

[34] Selon la preuve soumise, la faillite de l'intimé tire son origine de la proposition de consommateur qu'il a faite en 2015.

- **Les faits postérieurs à la faillite de l'intimé**

[35] Le 11 mai 2017, l'intimé Lefebvre est automatiquement libéré de sa faillite.

[36] Le 8 juin 2017, l'intimé Lefebvre transmet à l'Autorité son formulaire de renouvellement annuel de son certificat de représentant¹⁶.

[37] À ce formulaire, l'intimé Lefebvre répond « non » à la question numéro 6 : « *Depuis votre dernière déclaration, êtes-vous ou avez-vous fait faillite, fait cession de vos biens ou été sous le coup d'une ordonnance de séquestre prononcée en vertu de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, L.R.C. (1985), c. B* ».

¹⁵ Pièce D-3.

¹⁶ Pièce D-5.

2017-026-001

PAGE : 6

[38] Puisque dans le dossier de l'intimé, il y avait une note de faire un suivi en raison de la proposition qui avait été déclarée en 2015, l'Autorité effectue une vérification et constate que l'intimé a déclaré faillite en 2016.

[39] Le 16 juin 2017, l'Autorité transmet à l'intimé un préavis de suspension de l'inscription de l'intimé avec une demande de documents et de renseignements afin de permettre l'analyse du dossier.

[40] Selon le témoignage du représentant de l'Autorité, le processus habituel dans de tels cas est qu'il y a suspension du certificat jusqu'à ce que l'Autorité reçoive les détails de la faillite et les informations pertinentes à l'analyse du dossier afin de s'assurer que le public en général est bien protégé.

[41] Dans le cas de l'intimé, une telle suspension n'a pas eu lieu à ce moment, puisque l'intimé a transmis, le 19 juin 2017, moins de trois jours après l'envoi du préavis tous les documents et renseignements nécessaires à l'étude de son dossier.

[42] Le représentant de l'Autorité a indiqué au Tribunal que l'Autorité considère que cette communication de l'intimé du 19 juin 2017 accompagnée des documents relatifs à la faillite ne constitue pas l'envoi d'information de l'intimé relativement à sa faillite, puisque cette communication est en réponse au préavis de suspension transmis à l'intimé le 16 juin 2017.

[43] Dans les documents transmis par l'intimé le 19 juin 2017, il indique ce qui suit à l'Autorité :

«Madame, monsieur, suite au renouvellement de 2015, de mon certificat, j'ai déclaré une proposition au consommateur dont j'ai énuméré tous les faits de cette dite proposition. En août 2016, cette proposition est devenue faillite. Ce n'est pas de mauvaise foi de ma part que je ne vous ai pas alors contacté tous les faits et événements étant les mêmes que j'avais déclaré lors de mon renouvellement de 2015. De plus, pour moi, proposition et faillite étaient la même chose. J'ai donc toujours agis avec intégrité et transparence. Je vous joint donc les documents de faillite de 2016, ainsi que ma libération de mai 2017 et d'une lettre de mon syndic expliquant les causes de cette faillite. Désolé de mon manque de compréhension entre proposition et faillite. Les causes étant les mêmes. Vous pouvez vérifier ma déclaration lors de mon renouvellement de 2015. Sincèrement désolé de mon manque de connaissance entre proposition et faillite. J'ai toujours été transparent, honnête et sincère dans cette démarche. Aussi pour le professionnalisme le respect et l'intégrité de mes clients. Bien à vous, je suis à votre entière disposition pour toutes autres question. »

(reproduit intégralement)

[44] Le 20 juin 2017, l'intimé communique avec Madame Otis de la Direction de la certification et de l'inscription de l'Autorité, croyant qu'elle remplace Madame Paquet et s'informe s'il peut continuer d'exercer après avoir fourni les documents demandé la veille

2017-026-001

PAGE : 7

ou s'il peut avoir une prolongation de son certificat parce que son certificat expire le 30 juin 2017.

[45] Madame Otis, lui confirme alors que les avis de prolongation du certificat sont transmis par l'Autorité le dernier jour avant l'expiration afin de s'assurer que le certificat reste en vigueur¹⁷.

[46] Le 28 juin 2017, l'intimé reçoit « un préavis à une décision en vertu de l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*¹⁸ ». Ce préavis n'a pas été déposé en preuve, ni par l'intimé, ni par l'Autorité, mais il en est fait mention dans la décision de l'Autorité qui en découlera.

- **La décision de l'Autorité**

[47] Le 18 juillet 2017, l'Autorité rend une décision en vertu des articles 184 et 219 de la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers*¹⁹ ainsi qu'en vertu de l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*²⁰ portant le numéro 2017-FQ-1038463²¹ (ci-après « la décision de juillet 2017 ») par laquelle elle assorti le certificat de l'intimé de conditions de supervision pour une période de six mois débutant à la date de la décision.

[48] Les faits à la base de cette décision se lisent textuellement comme suit :

« 1. L'Autorité des marchés financiers (l'« Autorité ») a été informée de la faillite de Dany Lefebvre (le « Représentant »). Le Représentant détient un certificat dans la discipline de l'assurance de personnes.

2. Le Représentant a transmis les informations concernant sa faillite par le biais d'une *Autre demande* le 19 juin 2017, constituant ainsi sa version des faits.

3. Le Représentant a fait faillite le 10 août 2016. Il s'agit d'une première faillite répertoriée sous le numéro 43-2153994 pour laquelle il est libéré depuis le 11 mai 2017.

4. Le Représentant explique que sa faillite a été causée par des problèmes de santé et une baisse de son volume d'affaires.

5. Selon les informations déclarées par le Représentant, l'Autorité constate que la faillite de ce dernier est due à des circonstances personnelles. Aucun individu et aucun intervenant du domaine des services financiers ne sont impliqués à titre de créancier.

6. Par ailleurs, le Représentant aurait dû divulguer son dossier de faillite à l'Autorité dans les délais prévus à l'article 62 du *Règlement relatif à la délivrance et au renouvellement du certificat de représentant*, RLRQ, c. 0-9.2, r.7, car il détenait un certificat en vigueur au moment de la faillite.

¹⁷ Pièce I-14.

¹⁸ RLRQ, c. J-3

¹⁹ Préc., note 1.

²⁰ Préc., note 18.

²¹ Pièce I-15.

2017-026-001

PAGE : 8

7. Dans ce contexte, le 28 juin 2017, l'Autorité transmettait au Représentant un préavis à une décision en vertu de l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3 (la « LJA »).

OBSERVATIONS REÇUES

8. Dans son préavis, l'Autorité donnait au représentant l'opportunité de lui transmettre ses observations par écrit, au plus tard le 14 juillet 2017.

9. L'Autorité a reçu le 3 juillet 2017, une confirmation de la part du représentant à l'effet qu'il n'a pas d'observations à soumettre.

COMMENTAIRES DE L'AUTORITÉ

10. L'Autorité considère qu'un encadrement des activités du représentant est requis, et ce, dans la mesure où il s'agit d'une faillite dont la libération est récente et afin de s'assurer du rétablissement de la situation financière du représentant durant la période où il détient un certificat valide et de favoriser la confiance du public envers les intervenants du domaine des services financiers.

L'Autorité constate que, selon les informations déclarées par le représentant, la faillite de ce dernier est due à ces circonstances personnelles. Aucun individu et aucun intervenant du domaine des services financiers ne sont impliqués à titre de créancier.

DÉCISION

CONSIDÉRANT les articles 184 de la LDPSF;

CONSIDÉRANT l'article 219 de la LDPSF;

CONSIDÉRANT l'article 5 de la LJA;

CONSIDÉRANT l'ensemble des faits;

CONSIDÉRANT la délégation [...];

POUR CES MOTIFS, il convient pour l'Autorité :

D'ASSORTIR le certificat dans la discipline de l'assurance de personnes des conditions suivantes :

- Le rattachement obligatoire à un cabinet dont il n'est pas le dirigeant responsable.
- La supervision de ses activités de représentant.

Ces conditions seront imposées pour une période de six (6) mois, débutant de la date de la décision.

[...]

À DÉFAUT DE SATISFAIRE aux conditions de la présente décision dans les 30 jours suivant la réception il conviendra à l'Autorité de :

2017-026-001

PAGE : 9

NON RENOUELER le certificat du Représentant dans la discipline de l'assurance de personnes. »

(nos soulignements)

[49] Dans son témoignage, l'intimé indique au Tribunal qu'il croit à ce moment qu'il s'agit d'une décision finale. Il considère qu'il s'agit d'un règlement juste de son dossier et pense que ceci clôt son dossier, puisque rien ne le porte à croire qu'il y aurait une suite à cette affaire.

[50] Or, selon le témoignage du représentant de l'Autorité, ce genre de décision est une décision standard émise dans un cas de faillite après analyse de la situation.

[51] Selon les balises utilisées par la Direction de la qualification et de l'inscription quand il y a faillite et libération à l'intérieur d'un délai d'un an et que la faillite n'est pas reliée aux activités, des conditions de supervision rapprochées sont imposées pour un délai de six mois. Ce genre de dossier serait assez fréquent selon le témoignage du représentant de l'Autorité.

[52] Le représentant de l'Autorité ajoute que même en l'absence d'observations transmises par un intimé dans des dossiers de ce type, tout comme dans la présente, la position de l'Autorité demeura la même, soit six mois de supervision.

[53] Dans le cas de l'intimé, ce court délai de supervision rapprochée de six mois était aussi justifié en raison de la libération récente de l'intimé. Il y avait donc absence de risque pour le public vu le rétablissement de la situation financière de l'intimé.

[54] Par rapport au paragraphe 6 de cette décision qui indique que le représentant aurait dû divulguer son dossier de faillite à l'Autorité dans les délais, le coordonnateur à l'inscription indique qu'il s'agit d'un libellé standard général et d'un rappel qui s'insère automatiquement dans toutes les décisions de ce genre émises par l'Autorité.

[55] Ce dernier mentionne également que malgré ce paragraphe, le retard par l'intimé à divulguer sa faillite n'est pas un fait qui a été tenu en considération pour la décision rendue par l'Autorité.

[56] Ce genre de décision est standard et fréquent pour l'Autorité, les contenus sont automatisés pour la plupart et ces décisions sont émises strictement en raison de la faillite de l'individu.

[57] Le représentant de l'Autorité indique que la Direction de la certification de l'Autorité qui rend ce type de décision n'intervient pas dans un cas de non déclaration ou de fausse déclaration. Dans ces cas, les dossiers sont transférés au contentieux et il n'y a aucun lien entre les dossiers du contentieux et ceux de sa direction.

[58] Selon les circonstances de la faillite, sa direction peut suspendre le certificat, imposer des conditions de supervision ou de rattachement, enjoindre de se conformer à la loi, interdire jusqu'à trois années, mais ne peut pas imposer une pénalité administrative, ce que seul le Tribunal peut faire.

2017-026-001

PAGE : 10

[59] Le 28 juillet 2017, l'intimé reçoit de l'Autorité copie de la demande déposée devant le présent Tribunal²² alléguant ses fausses représentations à l'Autorité et le défaut de transmettre les informations et renseignements requis par le règlement.

[60] Cette demande ne fait aucune mention de la décision de juillet 2017 rendue 10 jours auparavant par l'Autorité.

[61] Tout au contraire, la demande traite de l'existence de la procédure de renouvellement du certificat de l'intimé et ses paragraphes 17 et 18 mentionnent ce qui suit :

«17. A cet effet, l'Autorité peut refuser de renouveler un certificat ou l'assortir de conditions lorsque celui qui le demande a déjà fait cession de ses biens ou est sous le coup d'une ordonnance de séquestre prononcée en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), c. B-3, conformément à l'article 219(4) de la LDPSF;

18. Or, eu égard aux faits mentionnés ci-haut, il appert que Lefebvre a, en toute connaissance de cause, omis de fournir à l'Autorité les renseignements et documents pertinents concernant sa faillite; »

[62] Lors de son témoignage, l'intimé indique au Tribunal ne pas comprendre la raison de cette nouvelle demande et être confus, puisque personne ne lui a expliqué ce qui se passait et qu'il a transmis les documents demandés relativement aux circonstances de sa proposition en 2015 et 2016 ainsi que les documents relatifs à sa faillite le 19 juin 2017 avec son courriel explicatif. Le tout ayant donné lieu à la décision de juillet 2017.

[63] Le 2 août 2017, l'intimé a une communication avec une avocate du contentieux de l'Autorité. L'intimé l'informe avoir déjà transmis les documents requis à l'Autorité dont plus récemment à Madame Paquet de l'Autorité.

[64] L'avocate du contentieux lui transmet alors son adresse de courriel pour qu'il lui transmette à nouveau ses documents.

[65] Le même jour à 10h24, l'intimé reçoit par courriel de Madame Otis de l'Autorité un engagement de supervision de six mois pour qu'il l'approuve et le soumette au dirigeant responsable de son cabinet²³.

[66] Le même jour à 11h24, l'intimé retourne à l'avocate du contentieux les documents relatifs à sa faillite qu'il a déjà transmis à Madame Paquet²⁴ de l'Autorité. Il pense que Madame Paquet ne parle pas à l'avocate de l'Autorité.

[67] À ce moment, l'intimé indique qu'il ne comprend plus rien de ce qui se passe, il confond les unités administratives des diverses personnes de l'Autorité avec qui il est en lien. Il indique qu'il n'est pas en mesure de savoir que ces personnes ne se parlent pas et qu'à un certain moment, il pense que l'une est l'adjointe de l'autre.

²² Pièce I-16.

²³ Pièce I-18.

²⁴ Pièce I-17.

2017-026-001

PAGE : 11

[68] L'intimé examine alors l'engagement de supervision qui lui a été transmis par Madame Otis. Il considère satisfaisante la sanction qu'on lui a imposée et croyant régler son dossier, l'intimé et son dirigeant responsable signent l'engagement de supervision et le retournent le 8 août 2017 à l'Autorité.

[69] À l'audience, il explique au Tribunal toujours ne pas comprendre cette procédure qui demande des sanctions additionnelles à sa supervision rapprochée de six mois qui vient tout juste de se terminer.

[70] Finalement, depuis la décision de juillet 2017, l'intimé a exercé ses fonctions sous supervision rapprochée et selon son témoignage, cette supervision s'est bien déroulée et s'est terminée après six mois, soit le 18 janvier 2018, quelques jours avant l'audition sur les présentes.

QUESTIONS EN LITIGE

[71] Dans le présent dossier en tenant compte de l'argumentaire des procureurs des parties, les questions en litige que le Tribunal aura à trancher sont les suivantes :

1. **Est-ce qu'il y a eu manquement par l'intimé à l'article 62 du *Règlement relatif à la délivrance et au renouvellement du certificat de représentant*²⁵ et aux articles 469.1 et 468 (2) de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*²⁶?**
2. **Est que le Tribunal a compétence pour statuer sur une pénalité administrative en vertu de l'article 469.1 de la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers*²⁷?**
3. **Est-ce qu'il y aurait lieu de rejeter la présente demande sur la base de la préclusion vu la décision de l'Autorité de juillet 2017?**
4. **Est-ce que les règles de justice naturelle de droit administratif ont été respectées par l'Autorité dans l'administration de cette affaire eu égard à l'intimé, notamment celles relatives à l'équité procédurale?**

ANALYSE

1. **Est-ce qu'il y a eu manquement par l'intimé à l'article 62 du *Règlement relatif à la délivrance et au renouvellement du certificat de représentant*²⁸ et aux articles 469.1 et 468 (2) de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*²⁹?**

²⁵ RLRQ, c. D-9.2, r. 7.

²⁶ Préc., note 1.

²⁷ Id.

²⁸ Préc., note 25.

²⁹ Préc., note 1.

2017-026-001

PAGE : 12

[72] L'article 62 du *Règlement relatif à la délivrance et au renouvellement du certificat de représentant*³⁰ se lit comme suit :

«**62.** Le titulaire d'un certificat de représentant doit aviser l'Autorité de toute modification à un renseignement ou à un document qu'il lui a fourni dans les 5 jours de cette modification. »

[73] L'article 468 (2) de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*³¹ prévoit que, « commet une infraction, quiconque [...] ne fournit pas, dans le délai fixé, un renseignement ou un document exigé par [cette] loi ou par ses règlements ». Cet article se lit comme suit :

« **468.** Commet une infraction, quiconque:

1° [...]

2° ne fournit pas, dans le délai fixé, un renseignement ou un document exigé par la présente loi ou par ses règlements;

[...] »

[74] L'article 469.1 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*³² prévoit que quiconque fournit des informations fausses ou trompeuses à l'Autorité, à l'occasion d'activités régies par cette loi ou par ses règlements, commet une infraction. Cet article se lit comme suit :

«**469.1.** Quiconque fournit, de quelque manière que ce soit, des informations fausses ou trompeuses à l'Autorité, à un assuré, à un client ou à toute autre personne, à l'occasion d'activités régies par la présente loi ou par ses règlements, commet une infraction. »

[75] Dans ses représentations l'Autorité reproche à l'intimé d'avoir non seulement omis de déclarer sa faillite dans le délai, mais également d'avoir fourni des informations fausses ou trompeuses à l'Autorité.

[76] Cette dernière prétend que l'intimé savait qu'il devait déclarer sa faillite pour avoir communiqué à plus de trois reprises avec le Centre d'information de l'Autorité, afin de se renseigner sur les conséquences d'une éventuelle faillite sur ses activités de représentant.

[77] L'intimé se défend en indiquant au Tribunal ne pas avoir bien saisi la nuance entre sa faillite de 2016 et sa proposition de consommateur de 2014 pour laquelle il avait déjà transmis toute l'information pertinente à l'Autorité en 2015 lorsqu'il a fait une demande de représentant autonome ainsi que sa demande pour son cabinet.

[78] Puisque sa faillite origine de sa proposition de consommateur qui a échoué, il a cru qu'il n'était pas nécessaire de déclarer de nouveau sa situation, puisque l'Autorité avait déjà en mains toutes les informations pertinentes. Selon lui, ceci explique pourquoi

³⁰ Préc., note 25.

³¹ Préc., note 1.

³² Id.

2017-026-001

PAGE : 13

il a coché « non » à la question de la faillite dans son formulaire de renouvellement de certificat.

[79] Par ailleurs, le Tribunal constate que dès les premières demandes de documents de l'Autorité, l'intimé a pleinement collaboré avec l'Autorité et s'est empressé de transmettre toute l'information pertinente dont elle avait besoin et notamment, les documents qu'il avait déjà transmis en 2015 auxquels s'ajoutaient les documents de la faillite de 2016.

[80] Le Tribunal a pris connaissance de la preuve soumise à cet égard et ne croit pas l'intimé sur la méprise qu'il allègue avoir faite entre la notion de proposition de consommateur et de faillite compte tenu de la teneur et du détail des trois conversations qu'il a eues au fil des ans avec le Centre d'information de l'Autorité, lesquelles ont été déposées en preuve.

[81] Lors de ces conversations, l'intimé demandait précisément les informations qu'il avait besoin concernant une éventuelle faillite afin de tenter au mieux possible de poursuivre ses activités et de maintenir ses acquis professionnels, et ce, malgré ses difficultés personnelles et financières.

[82] Le Tribunal conçoit par ailleurs que les informations reçues du Centre d'information de l'Autorité ne lui ont été d'aucune aide afin d'orienter ou d'éclairer ses choix eu égard à sa carrière et sa clientèle qu'il a développée et acquise depuis plus de 20 ans alors qu'il était en situation d'insolvabilité.

[83] En effet, à la question à savoir ce qu'il lui arriverait s'il déclarait faillite, la seule indication qu'on lui donnait était de lui dire que, soit il n'arriverait rien, soit son certificat serait assorti de conditions ou soit qu'il serait radié.

[84] Également, on lui mentionnait qu'il devait déclarer sa faillite et que, seulement après cette déclaration, les conséquences de son geste seraient analysées par l'Autorité et une décision serait prise. Lorsqu'il a demandé à parler à un spécialiste en conformité pour discuter de la question, on lui a dit qu'on ne pouvait transférer ainsi l'appel.

[85] Or, selon le témoignage du représentant de l'Autorité, la faillite d'un représentant est une situation fréquemment rencontrée par l'Autorité et les décisions rendues par l'Autorité assortissant les certificats des représentants de conditions sont usuelles au point où certains aspects de ces décisions sont automatisés.

[86] Le représentant de l'Autorité a également fait part des balises de l'Autorité pour déterminer que six mois de supervision est un délai acceptable lorsqu'il y a faillite pour des raisons personnelles et libération dans l'année.

[87] Malgré qu'elles existent, ces balises internes n'ont jamais été communiquées à l'intimé lors de ses nombreux appels pour connaître les conséquences probables de sa faillite sur ses activités de représentant.

[88] De l'avis du Tribunal, si l'intimé avait été mieux informé peut-être que ses choix auraient été modulés différemment car il aurait au moins eu une idée de ce à quoi

2017-026-001

PAGE : 14

s'attendre s'il prenait la décision de déclarer faillite. Il n'aurait pas craint autant les conséquences de sa divulgation à l'Autorité dont, entre autres, le retrait de son droit d'exercice alors qu'il vivait une situation financière et personnelle particulièrement difficile.

[89] Ceci peut, peut-être, aider à comprendre les circonstances entourant la fausse déclaration qu'il a faite lors de sa demande de renouvellement de certificat, mais ceci ne peut pour autant l'excuser.

[90] En effet, la transmission d'une information fausse ou trompeuse à l'Autorité par un inscrit est un geste grave auquel on ne s'attend pas d'une telle personne puisqu'on s'attend d'elle qu'elle ait un grand sens du professionnalisme et de l'éthique.

[91] De l'avis de Tribunal, lorsque l'intimé a transformé sa proposition de consommateur en faillite dans l'année 2016, il a posé un geste positif pour transformer cette proposition en faillite et compte tenu de ses nombreuses conversations avec l'Autorité, il savait pertinemment qu'il devait le déclarer.

[92] Il est vrai que l'Autorité était informée de sa proposition de consommateur et des circonstances l'entourant et qu'elle avait déjà eu l'opportunité des analyser et de considérer que l'intimé ne présentait pas un danger pour ses clients et le public en général lorsqu'elle a accordé la certification de son cabinet.

[93] Cependant, la faillite de 2016 était un évènement distinct et nouveau qui se devait d'être déclaré même si les évènements à la base de cette derrière provenaient de la proposition de consommateur antérieure.

[94] Ainsi, le Tribunal considère que l'intimé a omis de déclarer sa faillite lors du renouvellement du certificat et qu'il s'agit d'une fausse déclaration.

[95] De l'avis du Tribunal, la confusion que l'intimé prétend avoir fait entre les termes proposition et faillite pour excuser son omission de déclarer ne peut servir à justifier cette omission.

[96] Même si pour l'intimé la cause de la faillite était la suite de sa proposition de consommateur en 2014 pour laquelle l'Autorité avait déjà été informée et qu'à ce moment aucune conséquence n'avait entaché son certificat, il était important que l'Autorité sache qu'il avait déclaré faillite en 2016, afin qu'elle prenne les mesures appropriées, le cas échéant.

[97] Dans les décisions *Estivern*³³ et *Keays*³⁴, le Tribunal a rappelé l'importance pour l'Autorité d'être informée de la faillite d'un représentant en temps opportun eu égard au mandat de protection du public qu'elle doit assumer.

[98] Vu ce qui précède et en réponse à la première question en litige, le Tribunal considère que l'intimé a contrevenu à l'article 62 *Règlement relatif à la délivrance et au*

³³ *Autorité des marchés financiers c. Estivern*, 2018 QCTMF 69.

³⁴ *Autorité des marchés financiers c. Keays*, 2018 QCTMF 61.

2017-026-001

PAGE : 15

*renouvellement du certificat de représentant*³⁵ et aux articles de la 468 (2) et 469.1 de *Loi sur la distribution de produits et services financiers*³⁶.

[99] En effet, l'intimé n'a pas avisé l'Autorité de sa déclaration de faillite dans le délai prévu par la réglementation et a fourni une information fautive ou trompeuse eu égard à sa faillite dans son formulaire de renouvellement de certificat.

2. Est-ce que le Tribunal a compétence pour statuer sur une pénalité administrative en vertu de l'article 469.1 de la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers*³⁷?

[100] Dans son argumentaire, le procureur de l'intimé s'appuie sur la décision *Chambre de l'assurance de dommages c. Desrochers*³⁸ (ci-après la décision « Desrochers ») pour invoquer que le Tribunal n'a pas compétence pour prononcer une pénalité administrative qui résulterait d'un manquement à l'article 469.1 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*³⁹.

[101] En effet, à son avis, seule la Cour du Québec aurait compétence pour ce faire puisqu'il s'agit d'une infraction à la loi et d'un recours de nature exclusivement pénal.

[102] Dans la décision *Desrochers* et après avoir fait une analyse de la compétence et des pouvoirs du comité de discipline de la Chambre de l'assurance de dommages, la Cour du Québec concluait que le pouvoir de cette Chambre de sanctionner en vertu de cet article 469.1 appartenait exclusivement à la Cour du Québec et que ce pouvoir ne faisait pas partie des pouvoirs de la Chambre.

[103] Or, de l'avis du Tribunal, cette interprétation de cet article ne s'applique pas au Tribunal administratif des marchés financiers. En effet, la compétence et les pouvoirs attribués au Tribunal diffèrent de ceux de la Chambre de l'assurance de dommages.

[104] L'objectif derrière le jugement *Desrochers* n'était pas de statuer que seule la Cour du Québec avait cette compétence et qu'il s'agissait d'un recours de nature pénale, mais plutôt de statuer que la Chambre de l'assurance de dommages n'avait pas cette compétence. Ce jugement doit être interprété en ce sens.

[105] En ce qui a trait aux pouvoirs du Tribunal, l'article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers*⁴⁰ se lit comme suit :

« 115. Le Tribunal administratif des marchés financiers, après l'établissement de faits portés à sa connaissance qui démontrent qu'un cabinet, qu'un de ses administrateurs ou dirigeants, ou qu'un représentant a, par son acte ou son omission, contrevenu ou aidé à l'accomplissement d'une contravention à une disposition de la présente loi ou de ses

³⁵ Préc., note 25.

³⁶ Préc., note 1.

³⁷ Préc., note 1.

³⁸ 2010 CanLII 58180 (QC CDCHAD).

³⁹ Préc., note 1.

⁴⁰ Id.

2017-026-001

PAGE : 16

règlements, ou que la protection du public l'exige, peut, à l'égard du cabinet ou du représentant, selon le cas, radier ou révoquer, suspendre ou assortir de restrictions ou de conditions son inscription ou son certificat. Le Tribunal peut également, dans tous les cas, imposer une pénalité administrative pour un montant qui ne peut excéder 2 000 000 \$ pour chaque contravention.

[...] »

(nos soulignements)

[106] De l'avis du Tribunal, cet article attributif de compétence est clair et non équivoque quant à la compétence du Tribunal d'imposer une pénalité administrative pour une contravention à la Loi incluant celle de l'article 469.1 de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*⁴¹ utilisé de concert avec cet article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers*⁴².

[107] D'ailleurs, la Cour suprême du Canada a statué sur la distinction entre un recours de nature administrative ou pénal⁴³. Ainsi, il convient de se questionner à savoir si la sanction recherchée impose une véritable conséquence pénale. Or, dans le présent cas, la pénalité imposée en vertu de l'article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers*⁴⁴ pour avoir contrevenu à l'article 469.1 de cette même loi n'impose pas une véritable conséquence pénale, puisque par son objet elle n'est pas de nature punitive.

[108] L'objectif de l'article 469.1 de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*⁴⁵ utilisé en conjonction avec l'article 115 de cette même loi est de protéger le public conformément à l'objectif général de la Loi qui exige d'être un inscrit respectueux du régime de réglementation qui impose des normes professionnelles dans cette sphère d'activité privée. Le processus qui mène à la sanction est un processus entièrement administratif qui ne donne pas lieu à des conséquences pénales, et ce, même si le montant possible de pénalité prévu à l'article 115.1 de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* peut s'avérer élevé⁴⁶. En vertu de cette loi, une même conduite peut donner lieu soit à une sanction administrative, soit à une sanction pénale et la même conduite peut revêtir plus d'un aspect. Tel qu'énoncé par la Cour Suprême dans l'affaire *Guindon*⁴⁷ :

«En l'espèce, la conduite qui est susceptible d'entraîner une pénalité administrative au titre de l'art. 163.2 peut également donner lieu à une poursuite criminelle suivant l'art. 239 de la *LIR* (voir les motifs de la Cour de l'impôt, par. 44-50). Toutefois, la même conduite pourrait revêtir plus d'un

⁴¹ Préc., note 1.

⁴² Id.

⁴³ *Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41, paragr. 77, 80 à 81. Voir aussi *Martineau c. M.R.N.*, 2004 CSC 81 et *R c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541.

⁴⁴ Id.

⁴⁵ Id.

⁴⁶ Voir à ce sujet la décision la décision *Rowan c. Ontario Securities Commission*, 2012 ONCA 208.

⁴⁷ Préc., note 43.

2017-026-001

PAGE : 17

aspect. Dès lors, le fait que la conduite qui justifie une pénalité administrative peut également donner lieu à une déclaration de culpabilité au pénal importe peu quant à la qualification à titre de pénalité administrative. Comme nous l'expliquons précédemment, le critère est celui énoncé dans les arrêts *Wigglesworth* et *Martineau*. »

[109] En conséquence de ce qui précède et en réponse à la question 2 énoncée ci-haut, le Tribunal considère avoir compétence pour statuer sur une pénalité administrative instituée en vertu des articles 469.1 et 115 de la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers*⁴⁸.

3. Est-ce qu'il y aurait lieu de rejeter la présente demande sur la base de la préclusion vu la décision de l'Autorité de juillet 2017

[110] Dans la présente affaire, le procureur de l'intimé plaide que la demande de l'Autorité devrait être rejetée sur la base des concepts de droits se rapportant en somme à la préclusion en droit administratif, soit l'exception de *Res Judicata*, la chose jugée, la notion de « autrefois acquis, autrefois convict » ainsi que sur l'abus de droit.

[111] Ainsi, afin de bien situer le contexte, il convient dans un premier temps d'expliquer ce qu'est la préclusion pour ensuite l'interpréter eu égard aux faits de cette affaire.

- **La préclusion : les principes**

[112] Dans l'arrêt *Danyluk*⁴⁹, la Cour suprême du Canada discute des fondements de la doctrine de la préclusion :

«20 Le droit s'est doté d'un certain nombre de moyens visant à prévenir les recours abusifs. L'un des plus anciens est la doctrine de la préclusion *per rem judicatem*, qui tire son origine du droit romain et selon laquelle, une fois le différend tranché définitivement, il ne peut être soumis à nouveau aux tribunaux : *Farwell c. La Reine* (1894), 1894 CanLII 72 (SCC), 22 R.C.S. 553, p. 558, et *Angle c. Ministre du Revenu national*, 1974 CanLII 168 (CSC), [1975] 2 R.C.S. 248, p. 267-268. La doctrine est opposable tant à l'égard de la cause d'action ainsi décidée (on parle de préclusion fondée sur la demande, sur la cause d'action ou sur l'action) que des divers éléments constitutifs ou faits substantiels s'y rapportant nécessairement (on parle alors généralement de préclusion découlant d'une question déjà tranchée).

(nos soulignements)»

[113] La préclusion découlant d'une question déjà tranchée s'applique donc lorsqu'il y a des questions communes dans les deux instances. Elle vise à empêcher les parties de remettre en litige des questions déjà tranchées par d'autres instances. Dans *Danyluk*, la Cour suprême fait sienne la définition proposée dans un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario :

⁴⁸ Préc., note 1.

⁴⁹ *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44.

2017-026-001

PAGE : 18

« 24 La préclusion découlant d'une question déjà tranchée a été définie de façon précise par le juge Middleton de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *McIntosh c. Parent*, 1924 CanLII 401 (ON CA), [1924] 4 D.L.R. 420, p. 422 :

[TRADUCTION] Lorsqu'une question est soumise à un tribunal, le jugement de la cour devient une décision définitive entre les parties et leurs ayants droit. Les droits, questions ou faits distinctement mis en cause et directement réglés par un tribunal compétent comme motifs de recouvrement ou comme réponses à une prétention qu'on met de l'avant, ne peuvent être jugés de nouveau dans une poursuite subséquente entre les mêmes parties ou leurs ayants droit, même si la cause d'action est différente. Le droit, la question ou le fait, une fois qu'on a statué à son égard, doit être considéré entre les parties comme établi de façon concluante aussi longtemps que le jugement demeure.

(nos soulignements) »

- **L'application du principe de la préclusion et la présente affaire**

[114] Ceci amène donc le Tribunal à examiner la question soumise sous l'angle de la préclusion en droit administratif, lequel, sans être identique, s'apparente au concept de chose jugée principalement invoqué en matière civile.

[115] Ainsi, selon le procureur de l'intimé, la décision de suspension de l'inscription de l'intimé rendue par l'Autorité en juillet 2017 tranchait définitivement le litige opposant l'intimé à l'Autorité en ce qui a trait à la divulgation de sa faillite de 2016, et ce, tant pour le retard à divulguer que la transmission d'informations fausses ou trompeuses à l'Autorité.

[116] Pour que le Tribunal puisse accueillir l'exception de préclusion découlant d'une question déjà tranchée, trois conditions préalables doivent être réunies :

- (1) la question doit être la même que celle qui a été tranchée dans la décision antérieure;
- (2) la décision antérieure doit être une décision finale;
- (3) les parties dans les deux instances doivent être les mêmes ou leurs ayants droit.

[117] Dans le présent dossier, le Tribunal considère que la deuxième et la troisième condition requises pour qu'il y ait préclusion sont remplies en ce que la décision de l'été 2017 est une décision finale et les parties sont les mêmes.

[118] En ce qui a trait à la troisième condition le Tribunal note que la décision de juillet 2017 est une décision rendue par l'Autorité en vertu de l'article 219 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁵⁰ qui prévoit que :

⁵⁰ Préc., note 1.

2017-026-001

PAGE : 19

« 219. L'Autorité peut, pour chaque discipline, refuser de délivrer ou de renouveler un certificat ou l'assortir de restrictions ou de conditions lorsque celui qui le demande :

1° [...]

2° [...]

3° [...]

4° a déjà fait cession de ses biens ou est sous le coup d'une ordonnance de séquestre prononcée en vertu de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité (L.R.C. 1985, c. B-3). »

[119] Or, la procureure de l'Autorité allègue que le recours entrepris par l'Autorité en vertu de l'article 219 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁵¹ et donnant lieu à la décision de juillet 2017 est différent de celui entrepris par l'Autorité devant ce Tribunal en vertu de l'article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁵² et vu cette différence, il ne peut y avoir de chose jugée ou de théorie du même type entre la décision de l'Autorité de juillet 2017 et la demande dont le Tribunal est saisi.

[120] À son avis, la procédure entreprise devant le Tribunal permet à ce dernier de radier ou révoquer, suspendre ou assortir de restrictions ou de conditions une inscription ou un certificat, ainsi que d'imposer une pénalité administrative en cas de contravention à la Loi.

[121] Selon la procureure de l'Autorité, la décision juillet 2017 se basait strictement sur l'article 219 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁵³ et ne visait qu'à mettre en place un régime de protection en raison de la faillite de l'intimé, et ce, dans l'intérêt public. Elle ne se basait aucunement sur une contravention à la Loi, mais simplement sur la faillite de l'intimé.

[122] Il s'agit, selon elle, d'une décision comme celles que l'on voit dans la plupart des cas de faillite et celle-ci ne concerne pas la fausse déclaration à l'Autorité ni le retard à déposer les documents.

[123] À son avis et tel que le démontre la présente demande, les manquements relatifs au retard à transmettre les informations ou les fausses déclarations commandent une sanction plus sévère que celle prononcée dans la décision de l'Autorité de juillet 2017.

[124] Le Tribunal conçoit que la décision de juillet 2017 ne porte que sur l'article 219 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁵⁴ et que le présent recours se base sur l'article 115 de cette même loi.

⁵¹ Id.

⁵² Id.

⁵³ Id.

⁵⁴ Id.

2017-026-001

PAGE : 20

[125] Cependant, et tel qu'il en sera discuté ci-après, il souligne que cette décision a quand même pris en considération à titre de « faits allégués » les représentations de l'intimé eu égard aux manquements invoqués à la présente procédure sans indiquer qu'elle n'en tenait pas compte.

[126] De l'avis du Tribunal, ceci a amené l'intimé à croire que la question du retard à déposer et la fausse déclaration ont été tranchées par cette décision de juillet 2017.

[127] Le Tribunal souligne qu'en vertu de l'article 220 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁵⁵, l'Autorité dispose aussi du pouvoir de suspendre le certificat du représentant pour manque de probité pour la fausse déclaration de l'intimé et son retard à déclarer sa faillite par la même procédure que celle intentée en vertu de l'article 219 de cette même loi, laquelle a donné lieu à la décision de juillet 2017.

[128] Par ailleurs, et malgré que l'intimé pouvait croire que les questions du retard et de la fausse déclaration étaient réglées par la décision de juillet 2017, on ne peut prétendre à la préclusion entre cette décision et la présente demande, puisqu'il s'agit vraisemblablement de deux recours différents entrepris devant deux différentes instances et l'article 220 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁵⁶ n'a pas été invoqué dans cette décision.

[129] Ainsi la première condition requise pour qu'il y ait préclusion n'est pas rencontrée.

[130] En conséquence, le Tribunal abonde dans le même sens que l'Autorité à l'effet que le recours entrepris par l'Autorité en vertu de l'article 219 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁵⁷ et donnant lieu à la décision de juillet 2017 est différent de celui entrepris par l'Autorité devant ce Tribunal 2017 en vertu de l'article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁵⁸.

[131] Le Tribunal rappelle les propos tenus par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Brosseau*⁵⁹ eu égard à la *Loi sur les valeurs mobilières* qui tout comme la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers* a pour objectif de protéger le public, et ce, eu égard au caractère particulier des organismes comme l'Autorité :

«D'une manière générale, on peut dire que les lois sur les valeurs mobilières visent à réglementer le marché et à protéger le public. Cette Cour a reconnu ce rôle dans l'arrêt *Gregory & Co. v. Quebec Securities Commission*, 1961 CanLII 75 (SCC), [1961] R.C.S. 584, dans lequel le juge Fauteux a fait remarquer à la p. 588:

[TRADUCTION] L'objet prépondérant de la loi est d'assurer que les personnes qui, dans la province, exercent le commerce des valeurs mobilières ou qui agissent comme conseillers en placement, sont honnêtes et de bonne réputation et, ainsi, de

⁵⁵ Id.

⁵⁶ Id.

⁵⁷ Id.

⁵⁸ Id.

⁵⁹ *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 RCS 301.

2017-026-001

PAGE : 21

protéger le public, dans la province ou ailleurs, contre toute fraude consécutive à certaines activités amorcées dans la province par des personnes qui y exercent ce commerce.

Ce rôle protecteur, qui est commun à toutes les commissions des valeurs mobilières, donne à ces organismes un caractère particulier qui doit être reconnu lorsqu'on examine la manière dont leurs fonctions sont exercées aux termes des lois qui leur sont applicables. »

[132] Ainsi en statuant à l'absence de préclusion entre le recours entrepris à l'Autorité et celui entrepris devant le Tribunal dans les présentes circonstances, le Tribunal reconnaît que l'Autorité est maître de son choix de procédures.

[133] Il est loisible à l'Autorité de procéder dans un premier temps en vertu de l'article 219 de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* et de poursuivre ensuite l'affaire devant le Tribunal en vertu de l'article 115 pour le retard à déclarer et la fausse déclaration. Cette manière de faire lui permet, en certaines occasions, de procéder seulement eu égard aux mesures urgentes reliées à la faillite de l'individu et de poursuivre ensuite l'affaire devant le Tribunal en vertu de l'article 115 pour le retard à déclarer et la fausse déclaration.

[134] Par ailleurs, ceci amène le Tribunal à considérer la manière dont l'Autorité a administré cette dualité de recours sous l'angle de l'équité procédurale en droit administratif, ce qui nous conduit à la prochaine question.

4- Est-ce que les règles de justice naturelle de droit administratif ont été respectées par l'Autorité dans l'administration de cette affaire eu égard à l'intimé, notamment celles relatives à l'équité procédurale ?

[135] Les représentations du procureur de l'intimé sont à l'effet qu'il y a eu abus de procédure à l'égard de son client. Il a également plaidé plusieurs moyens de défense en droit au Tribunal soit les concepts d'« autrefois acquis, autrefois convict » de « res judicata » soit l'interdiction des condamnations multiples, l'« issue estoppel ».

[136] En réplique à ces arguments, l'Autorité a exprimé son désaccord à ces moyens de défense et selon elle, ces théories, dont l'abus de procédures, ne s'appliquent pas puisqu'il s'agit de deux recours différents entre la décision de juillet 2017 et la présente procédure.

- **L'équité procédurale : les principes**

2017-026-001

PAGE : 22

[137] L'article 35 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁶⁰ prévoit que Chapitre I du Titre I de la *Loi sur la justice administrative*⁶¹ s'applique aux procédures menant à une décision individuelle de l'Autorité. Les articles 2, 4 et 5 de cette loi prévoient ce qui suit :

« 2. Les procédures menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi, sont conduites dans le respect du devoir d'agir équitablement.

4. L'Administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer:

1° que les procédures sont conduites dans le respect des normes législatives et administratives, ainsi que des autres règles de droit applicables, suivant des règles simples, souples et sans formalisme et avec respect, prudence et célérité, conformément aux normes d'éthique et de discipline qui régissent ses agents, et selon les exigences de la bonne foi;

2° que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision et, le cas échéant, de compléter son dossier;

3° que les décisions sont prises avec diligence, qu'elles sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis et que les renseignements pour communiquer avec elle lui sont fournis;

4° que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre la décision sont conformes aux principes et obligations prévus au présent chapitre et qu'elles peuvent être consultées par l'administré.

5. L'autorité administrative ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature, sans au préalable :

1° avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;

2° avoir informé celui-ci, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent;

3° lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

[...] »

(nos soulèvements)

[138] Cette obligation législative d'équité s'inscrit dans le respect des principes jurisprudentiels dégagés depuis 1985 par la Cour suprême du Canada dans plusieurs

⁶⁰ RLRQ, c. A-33.2.

⁶¹ Préc., note 18.

2017-026-001

PAGE : 23

arrêts clés dont les plus pertinentes pour la présente instance sont les décisions *Baker*⁶² et *Knight*⁶³.

[139] Dans l'affaire *Baker* il était notamment mentionné que:

« Le fait qu'une décision soit administrative et touche « les droits, privilèges ou biens d'une personne » suffit pour entraîner l'application de l'obligation d'équité: *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, 1985 CanLII 23 (CSC), [1985] 2 R.C.S. 643, à la p. 653. »⁶⁴

[140] Il est reconnu que le contenu de l'obligation d'agir équitablement est variable et qu'il dépend des circonstances, mais des règles générales se dégagent toutefois ce qu'on attend concrètement d'un décideur administratif. À cet égard la décision *May*⁶⁵ de la Cour suprême mentionne ce qui suit :

« Par ailleurs, l'obligation d'équité procédurale exige généralement, en matière administrative, que le décideur communique les renseignements sur lesquels il se fonde. Elle exige que l'administré connaisse les faits qu'on entend lui opposer. Si le décideur ne lui fournit pas l'information suffisante, sa décision est frappée de nullité pour défaut de compétence. »

(nos soulignements)

[141] Plusieurs facteurs aident le décideur à déterminer l'étendue de l'obligation d'équité procédurale eu égard à des circonstances données, notamment, l'importance de la décision pour la personne visée qui a une incidence significative sur la nature de l'obligation d'équité procédurale. Dans l'arrêt *Kane*⁶⁶ de la Cour suprême, il est indiqué ce qui suit :

« Une justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu. [. . .] Une suspension de nature disciplinaire peut avoir des conséquences graves et permanentes sur une carrière. »

(nos soulignements)

[142] Dans l'examen de ces facteurs, le décideur s'attardera également aux attentes légitimes de la personne qui conteste la décision. Ainsi et tel que le mentionne la décision *Baker* :

«Quatrièmement, les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision peuvent également servir à déterminer quelles procédures l'obligation d'équité exige dans des circonstances données. Notre Cour a dit que, au Canada, l'attente légitime fait partie de la doctrine de l'équité ou de

⁶² *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817.

⁶³ *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653.

⁶⁴ Préc., note 61, par. 20.

⁶⁵ *May c. Directeur de l'établissement Ferndale*, 2005 CSC 82, par. 92.

⁶⁶ *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1113.

2017-026-001

PAGE : 24

la justice naturelle, et qu'elle ne crée pas de droits matériels: Vieux St-Boniface, précité, à la p. 1204; Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), 1991 CanLII 74 (CSC), [1991] 2 R.C.S. 525, à la p. 557. Au Canada, la reconnaissance qu'une attente légitime existe aura une incidence sur la nature de l'obligation d'équité envers les personnes visées par la décision. Si le demandeur s'attend légitimement à ce qu'une certaine procédure soit suivie, l'obligation d'équité exigera cette procédure: Qi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57 (C.F. 1re inst.); Mercier-Néron c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social) (1995), 98 F.T.R. 36; Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), 1989 CanLII 5233 (FCA), [1989] 3 C.F. 16 (C.A.). De même, si un demandeur s'attend légitimement à un certain résultat, l'équité peut exiger des droits procéduraux plus étendus que ceux qui seraient autrement accordés: D. J. Mullan, *Administrative Law* (3e éd. 1996), aux pp. 214 et 215; D. Shapiro, «Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law» (1992), 8 J.L. & Social Pol'y 282, à la p. 297; Canada (Procureur général) c. Comité du tribunal des droits de la personne (Canada) (1994), 76 F.T.R. 1. Néanmoins, la doctrine de l'attente légitime ne peut pas donner naissance à des droits matériels en dehors du domaine de la procédure. Cette doctrine, appliquée au Canada, est fondée sur le principe que les «circonstances» touchant l'équité procédurale comprennent les promesses ou pratiques habituelles des décideurs administratifs, et qu'il serait généralement injuste de leur part d'agir en contravention d'assurances données en matière de procédures, ou de revenir sur des promesses matérielles sans accorder de droits procéduraux importants. »⁶⁷

[143] Tel que le mentionne la décision *Knight*⁶⁸ mentionnée ci-haut, les normes d'équité procédurale sont variables et s'apprécient selon les circonstances de chaque cas. L'équité procédurale comporte une obligation de transparence et de franc-jeu. À ce sujet cette décision nous enseigne ce qui suit :

« "La nature de l'obligation d'agir équitablement.

Tout comme les principes de justice naturelle, la notion d'équité procédurale est éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas. Dans l'arrêt *Nicholson*, précité, le juge en chef Laskin adopte, aux pp. 326 et 327, le passage suivant tiré de l'arrêt du Conseil privé *Furnell c. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660, un pourvoi néo-zélandais où lord Morris of Borth-y-Gest écrit au nom de la majorité, à la p. 679:

[Traduction] La justice naturelle, c'est l'équité exprimée en termes larges et juridiques. On l'a décrite comme «la mise en pratique du franc-jeu.» C'est un catalyseur dont l'action n'est pas uniquement associée au processus judiciaire ou quasi judiciaire. Mais, comme

⁶⁷ Préc., note 61.

⁶⁸ Préc., note 62.

2017-026-001

PAGE : 25

l'a fait remarquer le lord juge Tucker dans Russell v. Duke of Norfolk [1949] 1 All E.R. 109, à la p. 118, les exigences de la justice naturelle sont tributaires des circonstances de chaque affaire particulière et de la question traitée. »

[144] Cette obligation de transparence ou de franc-jeu implique également l'obligation de motiver ses décisions, Dans l'affaire *Société de services Ozanam inc. c. Commission municipale du Québec*⁶⁹, la juge Danielle Grenier mentionne ce qui suit eu égard à l'obligation de motiver une décision :

« (...) Sans exiger du décideur qu'il livre tous les méandres de sa réflexion, on s'attend à ce qu'il s'exprime intelligiblement, de façon à permettre aux justiciables et aux plaideurs de comprendre le processus décisionnel et aux tribunaux supérieurs d'exercer adéquatement leurs pouvoirs de contrôle et de surveillance.

(...) Un organisme administratif ne peut, sans trahir la loi qu'il est chargé d'appliquer ou d'interpréter, se contenter de conclure sans expliquer.

(...)

Une décision doit donc traiter des faits pertinents et déterminants; elle doit les qualifier afin d'éviter l'arbitraire. La qualification des faits fait nécessairement intervenir les facultés cognitives, la compréhension, le raisonnement, le jugement. Le décideur applique donc le droit positif en s'inspirant de la logique. Sa décision doit être intelligible, c'est-à-dire qu'elle doit disposer des faits et du raisonnement, de manière telle que le justiciable puisse en comprendre le sens. Il ne s'agit certes pas de confondre l'absence de motivation avec la faiblesse du raisonnement. Ce n'est pas le fondement de la décision qui est en cause; l'intervention judiciaire ne s'intéresse ici qu'à la formulation. Tout système juridique doit viser la transparence.»

[145] Par ailleurs, afin d'évaluer correctement l'obligation d'équité procédurale, il convient également de pondérer les exigences en fonction du contexte dans lequel on évolue. À ce sujet, la Cour d'appel s'exprimait comme suit dans l'affaire *Mastrocola c. Autorité des marchés financiers*⁷⁰ :

« [18] [...] L'arrêt Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), confirme sans équivoque l'importance d'une motivation adéquate des décisions administratives, particulièrement lorsque celles-ci ont un impact important sur la vie des administrés. Le même arrêt consacre l'appartenance de l'obligation de motiver à la règle de l'équité procédurale, et donc à la justice naturelle.

⁶⁹ 1994 CanLII 6507 (QC CS).

⁷⁰ *Mastrocola c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 995

2017-026-001

PAGE : 26

[19] L'arrêt Baker reconnaît par ailleurs une certaine souplesse à l'obligation de motiver. Les décisions de l'intimée, qui sont des décisions administratives, n'ont assurément pas à être motivées comme le seraient des jugements de la Cour suprême du Canada. L'étendue de l'obligation de motiver dans un cas particulier doit ainsi tenir compte du contexte et du cadre décisionnel, « de la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l'équité procédurale. »»

(références omises)

(nos soulignements)

L'application des principes aux faits en litige et au contexte

[146] L'Autorité est constituée en vertu de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* et est un organisme ayant plusieurs vocations, qui sont prévues à l'article 4 de cette loi :

« 4. L'Autorité a pour mission de :

[...]

2° veiller à ce que les institutions financières et autres intervenants du secteur financier respectent les normes de solvabilité qui leur sont applicables et se conforment aux obligations que la loi leur impose en vue de protéger les intérêts des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers et prendre toute mesure prévue à la loi à ces fins;

3° assurer l'encadrement des activités de distribution de produits et services financiers en administrant en outre les règles d'admissibilité et d'exercice de ces activités et en prenant toute mesure prévue à la loi à ces fins; »

[147] L'article 7 de la Loi prévoit que :

« 7. [...]

L'Autorité agit également à titre de centre de renseignements et de référence dans tous les domaines du secteur financier.

[...]. »

[148] De plus, en raison de cette double vocation, l'article 6 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁷¹ impose à l'Autorité l'obligation de mettre en place les structures administratives appropriées pour assurer l'exercice de l'ensemble de ses fonctions et pouvoirs ainsi que la coordination de ses différentes directions. Cet article se lit comme suit :

«6. L'Autorité crée toute autre direction et se dote des autres structures administratives appropriées pour assurer entre autres l'exercice de l'ensemble des fonctions et pouvoirs relatifs à l'encadrement du secteur financier, la coordination entre les différentes directions, la coordination des

⁷¹ Préc., note 59.

2017-026-001

PAGE : 27

relations avec l'industrie, la coordination des exigences de divulgation à l'Autorité et la coordination de l'inspection et des enquêtes. »

[149] Ainsi, malgré que l'Autorité doit voir à la mise en application de la loi elle a aussi le mandat de renseigner les intervenants de l'industrie via son centre de renseignements et le mandat de coordonner ses interventions.

[150] De l'avis du Tribunal, vu la mission de l'Autorité en lien avec cette dualité de mandat et cette obligation de coordination que le législateur lui a dévolues, son devoir d'équité et son devoir de transparence envers les personnes qui interviennent avec elle se retrouve renforcée.

La transparence eu égard à la décision de l'Autorité de juillet 2017

[151] Dans ce dossier, aucun fait n'est survenu subséquemment à la décision de l'été 2017 restreignant les droits de l'intimé et aucune information additionnelle n'a été versée au dossier suite à cette décision, outre la finalisation de l'entente de supervision qui y est prévue.

[152] Préalablement à cette décision, l'intimé avait fait sa fausse déclaration, s'en était excusé et avait rapidement transmis à l'Autorité toute l'information pertinente entourant sa faillite.

[153] Or, selon le Tribunal, malgré l'intention de l'Autorité de ne viser que la déclaration de faillite de l'intimé par sa décision de juillet 2017, cette dernière indique expressément avoir pris en considération les faits énoncés par l'intimé dans son courriel du 19 juin 2017⁷² et fait une réprimande sur le retard à transmettre les informations requises par le règlement.

[154] Dans son courriel du 19 juin 2017, l'intimé explique les raisons pour lesquelles il n'a pas informé l'Autorité de sa faillite en temps opportun et sa confusion entre les concepts de faillite et de proposition ce qui expliquerait sa fausse déclaration non intentionnelle et son retard.

[155] Étrangement, la décision de juillet 2017 indique qu'aucune observation n'a été soumise, mais son paragraphe 6 indique que l'intimé a transmis des informations à l'Autorité par le biais d'une *Autre demande* le 19 juin 2017, constituant ainsi sa « *version des faits* ».

[156] Dans son témoignage, le représentant de l'Autorité a indiqué au Tribunal que selon l'Autorité, les explications transmises par l'intimé le 19 juin 2017 ne constituaient pas des observations en réponse au préavis transmis mais plutôt une réponse au préavis précédent demandant les informations à l'intimé.

⁷² Pièce I-13

2017-026-001

PAGE : 28

[157] Pour le Tribunal, le fond l'emporte sur la forme et en application des principes énoncés à l'article 4 de la *Loi sur la justice administrative*⁷³ l'Autorité doit s'assurer que ses procédures sont conduites suivant des règles simples, souples et sans formalisme.

[158] Ainsi dans la mesure où l'Autorité traite cette information dans cette décision de juillet 2017, il s'agira d'observations pour les fins de cette décision. L'Autorité a indiqué ces faits dans sa décision et l'intimé qui la reçoit en comprend qu'on a tenu compte de ses propos eu égard au retard, à la non transmission des documents et à sa méprise pour l'information fautive ou trompeuse.

[159] Également, eu égard à cette décision de juillet 2017 et l'obligation de motiver la décision, le Tribunal constate que les représentations de l'intimé ont été retenues par le décideur et désignées à titre de faits, mais la décision n'indique pas qu'elle ne considère pas ces faits ou qu'elle les rejette. À la lecture de cette décision, l'intimé ne peut savoir que ses représentations qualifiées de « sa version des faits » ne sont pas considérées pour les fins de cette décision.

[160] Ceci ressemble à la décision de l'Autorité examinée en 2011 par la Cour d'appel dans la décision *Mastrocola* pour laquelle la Cour mentionne ce qui suit eu égard à l'absence de motifs d'une décision rendue par l'Autorité en vertu de l'article 220 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁷⁴ :

« [22] Là où le bât blesse, c'est dans le fait que l'intimée n'a jugé bon d'énoncer ni les raisons expliquant qu'elle n'a pas retenu les observations présentées à sa demande par l'appelant ni les raisons justifiant le choix de la mesure imposée à ce dernier.

[23] En vertu de l'article 5 de la Loi sur la justice administrative lorsqu'elle envisage de prendre une décision défavorable à un administré, d'en prévenir celui-ci et de lui donner l'occasion de faire valoir son point de vue, et ce, préalablement à la prise de décision (sauf exceptions inapplicables en l'espèce). C'est ce qu'elle a fait ici, invitant l'appelant à soumettre ses observations. [...]

[24] Or, la décision de l'intimée, sauf à renvoyer sommairement à l'existence des observations de l'appelant, n'en dit pas un mot. On peut certainement déduire de ce quasi-mutisme que l'intimée n'a pas cru l'appelant, mais l'on ne connaît pas les raisons de ce scepticisme et le dossier ne les révèle pas. La décision de l'intimée n'explique pas pourquoi elle trouve insatisfaisante la version fournie par l'appelant dans sa déclaration sous serment du 10 septembre 2009 et n'indique aucunement les motifs qui l'ont convaincue de ne pas la retenir : la jugeait-elle non crédible car strictement autoréférentielle? Jugeait-elle qu'elle ne faisait pas le poids devant l'existence de la poursuite pénale? Et si c'est le cas, pourquoi? Avait-elle connaissance d'autres faits qui minaient la version de l'appelant (et qui auraient alors dû être révélés à celui-ci)? On l'ignore. Pourquoi a-t-elle par

⁷³ Préc., note 18.

⁷⁴ Préc., note 1.

2017-026-001

PAGE : 29

ailleurs décidé qu'il était nécessaire de ne pas renouveler le certificat de l'appelant, plutôt que de l'assortir de conditions ou de restrictions, comme il lui était loisible de le faire aux termes de l'article 220 l.d.p.s.f.? On ne le sait pas davantage. »⁷⁵

[161] Le Tribunal constate que tous ces propos s'appliquent à la décision de l'été 2017 de l'Autorité eu égard à l'intimé. À ce sujet la Cour d'appel ajoute :

« Récemment, dans *Dupont c. Université du Québec à Trois-Rivières*, la Cour faisait le point sur l'obligation de motiver incombant aux entités administratives. Elle conclut comme suit à propos de la décision prise par une institution universitaire ayant refusé l'admission d'un candidat à l'un de ses programmes, décision hautement discrétionnaire :

[43] Comme je l'ai déjà mentionné, la décision du Comité de discipline contient l'affirmation suivante : « [...] Pierre Dupont a tenu, devant les membres du comité d'entrevue, un faux discours aux fins d'obtenir une évaluation supérieure pour l'admission au programme de podiatrie [...] ». Aucun indice ne permet de connaître la teneur du faux discours retenu par le Comité de discipline, rien n'explique en quoi ce faux discours aurait influé sur l'évaluation de monsieur Dupont lors de son admission. On ne retrouve à la décision aucune indication du raisonnement tenu, de l'analyse faite et des facteurs évalués par le Comité de discipline dans la prise de sa décision. On ne retrouve pas, non plus, un élément qui fasse état de la position de monsieur Dupont quant au faux discours reproché ni de la raison pour laquelle sa version n'a pas été retenue. Il n'y a aucune explication concernant la suspension imposée ni sa durée. Il n'y a aucune trace des pièces soumises ni des témoignages qui ont été rendus.

[44] À mon avis, la rédaction lacunaire de la décision du Comité de discipline rendait ici illusoire tout contrôle judiciaire et, en conséquence, elle ne satisfait pas les règles de l'équité procédurale qui requièrent, vu les circonstances et notamment les conséquences pour monsieur Dupont sur son avenir, une motivation adéquate.

[26] Ces propos peuvent être transposés à l'espèce et l'on doit, comme dans cette affaire, conclure que la décision de l'intimée ne satisfait pas les règles de l'équité procédurale, prive l'appelant de son droit de connaître les raisons pour lesquelles sa version n'est pas crue et empêche la révision judiciaire complète de la décision. On peut ajouter aussi qu'elle rend illusoire l'exercice prévu par l'article 5 la Loi sur la justice administrative : l'administré qui, à la suite de la demande que lui adresse l'intimée en vertu de cette disposition, prend la peine de faire valoir ses observations a droit en retour à une explication qui, le cas échéant, permet de comprendre pourquoi elles ont été rejetées. La mission de protection du public qui incombe à l'intimée est certes fort importante, mais elle ne la dispense pas de motiver adéquatement ses décisions, respectant en cela le devoir d'équité procédurale qui lui incombe.

⁷⁵ Préc., note 69.

2017-026-001

PAGE : 30

[27] L'intimée n'a pas fourni ces explications à l'appelant, ce qui rend sa décision opaque et inintelligible, puisqu'il n'est pas possible de vérifier si sa conclusion, sur le fond, appartient aux issues possibles de l'affaire.

[Références omises, nos soulignements]

[162] La preuve démontre également qu'en aucun temps et d'aucune manière l'intimé n'a été avisé qu'une autre procédure suivrait la décision de juillet 2017 eu égard au retard à déclarer et aux fausses représentations.

[163] Or, selon l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*, l'Autorité a l'obligation d'informer l'administré de la teneur des plaintes et des oppositions qui le concernent avant de rendre une décision défavorable.

[164] Or, l'Autorité disposait de toute l'information utile pour ce faire au moment de la décision de juillet 2017, puisqu'il est clair du témoignage de son représentant que selon ses processus internes, la Direction de la certification ne traite pas les informations fausses ou trompeuses ou le retard à déclarer et qu'elle envoie ces aspects à sa direction du contentieux.

[165] Ainsi, lors de l'envoi du préavis à l'intimé, l'Autorité n'était peut-être pas en mesure de savoir si elle procéderait ou non sur les questions d'informations fausses ou trompeuses, mais elle était au moins en mesure d'informer l'intimé des suites possibles de ce dossier ou à tout le moins, de réserver ses droits pour les questions qui ne sont pas traitées par cette décision. Ceci aurait permis à l'administré de bien comprendre les actions qui sont prises à son encontre et de prendre les mesures appropriées.

[166] Or, les faits à la base du retard à déclarer et de la fausse information étaient simples, clairs non équivoques et connus au moment de la décision de juillet 2017.

[167] L'Autorité aurait tout aussi bien procéder aussi sur ces aspects du dossier pour la décision de juillet 2017 sans multiplier les procédures en invoquant le manque de probité en vertu de l'article 220 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁷⁶ et s'assurer à la première occasion de la protection du public, quoiqu'elle n'aurait pas pu demander de pénalité administrative en procédant de la sorte.

[168] L'Autorité est maître de son choix de procédures et pouvait procéder autrement et entreprendre la présente procédure, mais devant des manquements aussi clairs et sachant que le dossier serait traité dans un deuxième temps sur ces questions, elle aurait dû faire preuve de transparence envers l'intimé et s'assurer de la clarté de ses processus à son égard.

[169] L'intimé ne peut se douter en lisant cette décision de juillet 2017 que ses excuses pour le retard et la fausse déclaration n'ont pas été retenues par l'Autorité puisque bien au contraire, la décision indique expressément les avoir considérées et n'indique pas ne pas en avoir tenu compte dans son appréciation.

⁷⁶ Id.

2017-026-001

PAGE : 31

[170] L'intimé ne peut connaître les processus internes de l'Autorité dans le traitement de ses dossiers et malgré une attitude proactive en ce sens et de nombreux échanges avec les représentants de l'Autorité, jamais on ne l'a informé de ce à quoi il pouvait s'attendre.

[171] De plus, l'intimé qui reçoit cette décision, ne peut savoir que le paragraphe de la décision qui lui rappelle de déposer en temps ses documents est un paragraphe automatisé, lequel ne s'adresserait pas à sa situation spécifiquement, selon le témoignage du représentant de l'Autorité.

[172] Le Tribunal comprend les impératifs d'automatisation générés par les volumes auxquels est exposée l'Autorité, mais l'intimé qui reçoit une décision comprend que chacun des mots de cette décision se rapportent à lui et il ne doit pas avoir à distinguer ce qui est automatisé de ce qui ne l'est pas.

[173] Selon ce que le Tribunal a pu constater du témoignage de l'intimé, la division organisationnelle bien connue de l'interne de l'Autorité est opaque aux yeux de l'administré qui n'a aucune indication qui lui permet de se douter que la décision qu'il reçoit en juillet 2017 ne vise pas les faits qu'elle dit considérer et qu'une autre instance traitera de ces aspects de son dossier.

[174] De plus, de l'avis du Tribunal, la conclusion de cette décision qui indique que le défaut par l'intimé de se soumettre dans les trente jours de la réception de la décision aux conditions de supervision énoncées donnera lieu au «non-renouvellement du certificat » est difficilement compréhensible dans les circonstances.

[175] En effet, un certificat se renouvelle ou ne se renouvelle pas. Dans ce cas-ci, si ce certificat a été renouvelé alors qu'il devait expirer le 30 juin 2017, la décision du 18 juillet 2017 n'en fait pas état et ne peut conclure postérieurement à son non-renouvellement rétroactif advenant que l'intimé ne respecte pas la condition de supervision de 6 mois prévue à la décision.

[176] Par ailleurs, si cette mention de « non-renouvellement du certificat » à la décision de juillet 2017, traite du renouvellement de 2018, ceci crée une situation pour le moins surprenante ou aucune restriction ne viendrait toucher le certificat jusqu'en 2018, alors que la personne visée par la décision ne respecterait pas la décision.

[177] Après avoir reçu cette décision de juillet 2017, l'intimé a cru que son argumentaire a été pris en compte, qu'il n'a pas été écarté et on lui rappelle de déclarer tout changement à sa situation en temps pour l'avenir. Il a constaté les conditions qu'on lui imposait et il a pensé qu'il s'agissait d'une sanction acceptable et a finalisé le processus d'entente de supervision qu'on lui imposait jugeant cette affaire réglée.

[178] De l'avis du Tribunal, ces lacunes dans la décision de juillet 2017 ne satisfont pas les règles de l'équité procédurale qui requièrent transparence, motivation adéquate, cohérence et intelligibilité.

[179] Par ailleurs, ce qui est particulier ici c'est que cette décision satisfaisait l'intimé, il était en accord avec cette dernière et disposé à s'y soumettre. Habituellement, le

2017-026-001

PAGE : 32

manquement à une règle d'équité procédurale eu égard à une décision invalide la décision, mais dans ce cas-ci, ce que le Tribunal examinera, ce sont les gestes posés ultérieurement à cette décision par l'administration en lien avec les contenus de cette dernière.

La transparence et la présente procédure eu égard à l'intimé

[180] Suite à cette décision de juillet 2017, l'Autorité a entamé la présente procédure auprès du Tribunal eu égard au retard à déclarer la faillite et à l'information fautive ou trompeuse transmise par l'intimé.

[181] Le Tribunal note que la procédure qui lui a été soumise relate tous les événements qui ont marqué l'inscription de l'intimé depuis au moins 1999 et tous les appels faits au service à la clientèle de l'Autorité depuis 2014, mais ne fait aucune mention de la décision de juillet 2017 qui a imposé une supervision des activités de l'intimé pour une période de six mois en raison de sa faillite.

[182] Tout au contraire et tel que mentionné précédemment, cette procédure fait état non seulement des fausses informations, mais son libellé fait également mention à son paragraphe 17 de la possibilité pour l'Autorité de refuser de renouveler un certificat alors que le certificat de l'intimé a été renouvelé depuis. De plus, postérieurement à ce renouvellement serait survenue la décision de juillet 2017⁷⁷.

[183] L'Autorité, au paragraphe 18 de sa demande, reproche à l'intimé ce qui suit :

«Or, eu égard aux faits mentionnés ci-haut, il appert que Lefebvre a, en toute connaissance de cause, omis de fournir à l'Autorité les renseignements et documents pertinents concernant sa faillite; »

[184] Or, à ce moment, l'intimé avait déjà fourni le 19 juin précédent tous les renseignements et documents pertinents concernant sa faillite à la Direction de la certification et de l'inscription de l'Autorité.

[185] Pour l'intimé qui reçoit cette procédure quelques jours après la décision de juillet 2017 et ses pourparlers avec l'Autorité pour régler son entente de supervision, ceci est incompréhensible. Le premier réflexe qu'il a est alors d'appeler l'auteur de la procédure, pensant que cette personne n'est pas informée de la décision de juillet 2017 et que l'affaire est réglée.

[186] Malgré que le recours pris devant ce Tribunal soit différent de celui ayant donné lieu à la décision de juillet 2017, tel que mentionné ci-avant, il se peut que cette information ait été considérée non-pertinente par l'Autorité, qui ne l'a pas alléguée au soutien de sa procédure.

[187] Cependant, l'Autorité a amendé sa procédure en août 2017 et n'y a jamais ajouté cette décision de juillet 2017 et c'est l'intimé qui dans le cadre de ses procédures a porté ces faits et la décision de juillet 2017 à la connaissance du Tribunal.

⁷⁷ Préc., note 3, par. 17.

2017-026-001

PAGE : 33

[188] Malgré qu'elle cite l'article qui traite du délai à déposer, l'Autorité n'a pas non plus amendé sa procédure pour indiquer qu'en plus de la fausse déclaration, le défaut reproché à l'intimé est de ne pas avoir transmis les documents et informations dans le délai prévu au règlement et non de ne pas avoir transmis les documents et renseignements tout court.

[189] Le manque de cohérence et de transparence de la procédure soumise au Tribunal à ce sujet est évident et sans les représentations de l'intimé, le Tribunal aurait pu rendre une décision qui n'aurait pas tenu compte de la suspension achevée de six mois du certificat de l'intimé en raison de sa faillite.

[190] Selon les règles de l'équité procédurale, l'Autorité a l'obligation d'agir avec transparence avec ses administrés et comme la Cour Suprême le dit dans l'affaire *Brosseau*⁷⁸, elle a l'obligation de jouer franc jeu.

[191] Dans l'affaire *Brosseau*⁷⁹, la Cour exprimait ce qui suit :

« La situation particulière du tribunal en l'espèce est essentiellement la même que celle dans l'affaire *Re W. D. Latimer Co. and Attorney-General for Ontario*, précitée. Le juge Wright de la Cour suprême de l'Ontario y faisait les remarques suivantes à la p. 404:

[TRADUCTION] La Cour doit décider ce qui est franc-jeu dans des circonstances particulières, et dans quelle mesure et de quelle manière le pouvoir des tribunaux de l'appliquer devrait être exercé. D'une part, elle doit veiller à ce que le citoyen ne soit pas traité injustement ou placé dans une situation où il pourrait subir un péril injustifié aux mains d'une personne ou d'un organisme qui exerce la compétence. D'autre part, elle doit veiller à ce que ces personnes ou ces organismes qui cherchent à exécuter leurs obligations publiques ne soient pas gênés indûment dans leur travail et à ce que le but visé par l'assemblée législative, si c'est la source de leur compétence, soit respecté et réalisé tel qu'il a été exprimé.

La structure particulière et les responsabilités de la Commission doivent être examinées pour évaluer les allégations de partialité. Dans l'affaire *Latimer*, le juge Dubin, au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, a rejeté la plainte de partialité. Il a reconnu, à la p. 135, que la Commission avait une responsabilité envers le public et les personnes inscrites:

[TRADUCTION] Je suis d'avis que l'obligation de la Commission envers les personnes inscrites est semblable à celle d'un organisme professionnel traitant de questions relatives à la discipline de ses membres. L'obligation qui incombe à la Commission de protéger les membres du public contre la mauvaise conduite des personnes inscrites est, évidemment, un des buts

⁷⁸ *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, préc., note 59.

⁷⁹ *Id.*

2017-026-001

PAGE : 34

principaux de la loi, mais la loi lui impose également l'obligation de traiter équitablement ceux dont le gagne-pain est placé entre ses mains et, à mon avis, il n'y a aucun avantage à faire prévaloir l'une de ses fonctions sur l'autre. »

(nos soulignements)

[192] Dans le traitement du dossier, l'Autorité a suivi des processus internes de traitement qui rendent clairs pour elle les démarches et la suite des procédures au dossier de l'intimé, mais pour ce dernier, qui est de l'autre côté de la clôture, rien de tout cela n'est clair, ni cohérent, ni compréhensible vu l'absence de clarté de ce qu'on lui a transmis et communiqué.

[193] De l'avis du Tribunal, la décision qu'a reçue l'intimé en juillet 2017 n'indiquait pas qu'elle ne tenait pas compte des faits apportés par l'intimé dans son courriel de juin 2017.

[194] Cette décision avec son paragraphe automatisé l'avisant de divulguer son dossier de faillite dans les délais prévus, lui laissait croire que le décideur avait tenu compte de cet aspect lorsqu'il a ordonné sa condition de supervision de six mois.

[195] Ces circonstances ont créé chez l'intimé une expectative raisonnable à l'effet que l'affaire était close à ce moment.

[196] Au-delà de cette décision de juillet 2017, l'imbroglie entourant l'envoi de la présente procédure de manière contemporaine avec les pourparlers de l'intimé avec l'Autorité ont ajouté au manque de transparence et de cohérence constaté dans cette affaire.

[197] À ce moment, la procédure reçue et déposée au Tribunal n'adressait pas clairement les manquements reprochés à l'intimé en ce qu'on lui reprochait de ne pas avoir transmis les documents et renseignements au lieu de reprocher de ne pas avoir transmis les documents dans le délai.

[198] De plus, cette procédure évoquait la possibilité de ne pas renouveler le certificat, alors qu'il aurait été renouvelé et ne tenait pas compte de la décision de juillet 2017, soit des conditions grevant le certificat de l'intimé, ainsi que du renouvellement du certificat ajoutant à la confusion.

[199] Les circonstances entourant cette affaire amènent le Tribunal à conclure que l'Autorité a manqué à son obligation d'équité procédurale à l'égard de l'intimé tant par sa décision de juillet 2017 que par les suites données à cette affaire et qu'elle n'a pas respecté les obligations que lui imposent *Loi sur la justice administrative*⁸⁰ en ce sens. Le Tribunal se rend ainsi aux arguments du procureur de l'intimé à l'effet que la présente procédure serait «dans les présentes circonstances» un abus de procédures.

⁸⁰ Préc., note 18.

2017-026-001

PAGE : 35

[200] Ainsi, dans la présente situation, le remède au manquement à l'équité procédurale de la décision de juillet 2017 ne peut être le même que dans l'affaire *Mastrocola*, mais de l'avis du Tribunal, il n'y a pas qu'un seul remède à une telle situation.

[201] En effet, selon la doctrine de l'abus de procédure telle que décrite par la Cour Suprême dans la décision *Ville de Toronto*⁸¹:

« 37 Dans le contexte qui nous intéresse, la doctrine de l'abus de procédure fait intervenir [TRADUCTION] « le pouvoir inhérent du tribunal d'empêcher que ses procédures soient utilisées abusivement, d'une manière [. . .] qui aurait [. . .] pour effet de discréditer l'administration de la justice » (Canam Enterprises Inc. c. Coles (2000), 2000 CanLII 8514 (ON CA), 51 O.R. (3d) 481 (C.A.), par. 55, le juge Goudge, dissident, approuvé par [2002] 3 R.C.S. 307, 2002 CSC 63 (CanLII)). Le juge Goudge a développé la notion de la façon suivante aux par. 55 et 56 :

[TRADUCTION] La doctrine de l'abus de procédure engage le pouvoir inhérent du tribunal d'empêcher que ses procédures soient utilisées abusivement, d'une manière qui serait manifestement injuste envers une partie au litige, ou qui aurait autrement pour effet de discréditer l'administration de la justice. C'est une doctrine souple qui ne s'encombre pas d'exigences particulières telles que la notion d'irrecevabilité (voir *House of Spring Gardens Ltd. c. Waite*, [1990] 3 W.L.R. 347, p. 358, [1990] 2 All E.R. 990 (C.A.)).

Un cas d'application de l'abus de procédure est lorsque le tribunal est convaincu que le litige a essentiellement pour but de rouvrir une question qu'il a déjà tranchée.

[Nos soulignements]

[202] Ainsi selon cette décision :

«Ainsi qu'il ressort du commentaire du juge Goudge, les tribunaux canadiens ont appliqué la doctrine de l'abus de procédure pour empêcher la réouverture de litiges dans des circonstances où les exigences strictes de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée (généralement les exigences de lien de droit et de réciprocité) n'étaient pas remplies, mais où la réouverture aurait néanmoins porté atteinte aux principes d'économie, de cohérence, de caractère définitif des instances et d'intégrité de l'administration de la justice. »

[203] Dans les circonstances, le Tribunal est d'avis que le remède approprié eu égard à ce manquement à l'équité procédurale est le rejet de la présente procédure à l'égard de l'intimé. Le Tribunal est convaincu que de donner suite aux demandes de l'Autorité dans la présente procédure serait manifestement injuste à son égard, malgré ses manquements aux obligations que lui imposaient la Loi.

⁸¹ *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63.

2017-026-001

PAGE : 36

[204] De l'avis du Tribunal, la condition de supervision de six mois est une condition trop légère compte tenu des manquements commis par l'intimé, mais le Tribunal rappelle que malgré ses nombreux appels au Centre d'information de l'Autorité, l'intimé n'avait aucune idée ce à quoi il pouvait s'attendre comme décision.

[205] N'eut été de la situation de manquement à l'équité procédurale, les manquements commis par l'intimé pour avoir transmis une information fautive ou trompeuse à l'Autorité et d'avoir déclaré sa faillite en retard auraient commandé une sanction sévère, mais les sanctions rendues par le Tribunal ne sont pas punitives et sont rendues dans l'intérêt public.

[206] Ainsi, dans son appréciation de la situation et de l'intérêt public, le Tribunal a également considéré les éléments contextuels suivants :

- L'intimé vient tout juste de terminer une période de six mois lors desquelles des conditions de supervision ont été suivies et cette supervision a bien été, et ce, de l'avis de l'intimé et de l'Autorité.
- L'intimé a un dossier disciplinaire vierge, malgré qu'il exerce ses activités depuis au moins 1994 (24 ans).
- L'intimé est maintenant libéré de sa faillite, le Tribunal ne voit pas la pertinence d'imposer des conditions de supervision additionnelles à ses activités aux six mois déjà faits pas plus qu'une suspension de son certificat.
- Depuis l'inscription de son cabinet en février 2015, l'intimé a dû en confier la supervision à un tiers dirigeant responsable en raison de sa proposition de consommateur 2014. Or, dans son témoignage et lors d'une de ses conversations avec une agente de l'Autorité, il a affirmé que s'il avait été bien informé il aurait déclaré faillite en 2014 au lieu de faire une proposition de consommateur. Ceci lui aurait permis plus tôt d'être dirigeant responsable de son cabinet s'il avait bien compris les tenants et aboutissants de ses choix, lorsqu'il a demandé conseil. Dans ces circonstances, le Tribunal ne juge pas approprié de lui imposer, tel que le demande l'Autorité, trois années supplémentaires lors desquelles il ne pourrait être dirigeant responsable de sa firme.
- L'intimé a toujours collaboré avec l'Autorité et a démontré qu'il exerçait un suivi serré de ses affaires toujours soucieux du maintien de son permis et ce, à l'exception de la non divulgation de sa faillite en temps opportun qu'il pensait pouvoir expliquer par sa confusion des concepts de faillite et de proposition de consommateur.
- Ses trois appels au Centre d'information de l'Autorité entre 2014 et 2017 témoignent d'une inquiétude constante et d'un stress omniprésent relié au risque de perdre son droit de pratique en lien avec son insolvabilité, qui n'ont aucunement été apaisés par les réponses reçues, bien au contraire.

2017-026-001

PAGE : 37

- Préalablement à sa faillite et lors de la demande d'inscription de son cabinet, l'Autorité avait eu l'occasion d'analyser les circonstances entourant sa proposition de consommateur qui a découlé en faillite et avait déjà déterminé qu'il n'y avait aucun risque pour le public en inscrivant le cabinet de l'intimé.
- Se disant victime d'injustice, l'intimé a dû se faire représenter dans la présente procédure pour faire valoir des droits, ce qui lui a occasionné des frais et débours ce dont le Tribunal tient compte.

[207] En somme, le Tribunal ne croit pas qu'une sanction administrative quelconque servirait l'intérêt public en la présente instance et tenant compte des circonstances particulières entourant la présente affaire.

DISPOSITIF

POUR CES MOTIFS, le Tribunal administratif des marchés financiers, en vertu des articles 93 et 94 de la *Loi sur l'encadrement du secteur financiers*⁸² et des articles 115, 115.1 et 115.9 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁸³ :

REJETTE la demande amendée de l'Autorité des marchés financiers.

M^e Elyse Turgeon, juge administratif

M^e Ève Demers
(Contentieux de l'Autorité des marchés financiers)
Procureure de l'Autorité des marchés financiers

M^e Quentin Leclercq
(Lecours, Hébert avocats inc.)
Procureur de Dany Lefebvre

Date d'audience : 1^{er} février 2018

⁸² Telle que contenue dans la *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières*, L.Q. 2018, c. 23.

⁸³ Préc., note 1.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES MARCHÉS FINANCIERS

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
MONTRÉAL

DOSSIER N° : 2018-014

DÉCISION N° : 2018-014-001

DATE : Le 4 octobre 2018

EN PRÉSENCE DE : M^e JEAN-PIERRE CRISTEL

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Partie demanderesse

c.

CHARLES ROBERGE

Partie intimée

DÉCISION

HISTORIQUE DU DOSSIER

[1] Le 17 mai 2018, l'Autorité des marchés financiers (ci-après l'« Autorité ») a déposé au Tribunal administratif des marchés financiers (ci-après « Tribunal ») une demande de pénalité administrative, d'interdiction d'opérations sur valeurs et de mesure propre à assurer le respect de la loi à l'encontre de l'intimé Charles Roberge.

[2] À la suite d'audiences *pro forma*, le Tribunal a fixé au 8 août 2018 la date de l'audience durant laquelle il entendrait au mérite la demande de l'Autorité dans cette affaire.

2018-014-001

PAGE : 2

AUDIENCE

[3] L'audience du 8 août 2018 s'est tenue au siège du Tribunal en présence du procureur de l'Autorité. Bien que dûment informé de la tenue de cette audience, l'intimé Charles Roberge était absent et non représenté.

[4] Durant l'audience le procureur de l'Autorité a requis du Tribunal la permission d'amender sa demande afin de remplacer la première conclusion demandée par l'Autorité par la suivante, ce qui lui fut accordé¹ :

« **INTERDIRE** à l'intimé Charles Roberge d'exercer toute activité en vue d'effectuer, directement ou indirectement, une opération sur valeurs sur toute forme d'investissement visée par la *Loi sur les valeurs mobilières* à l'exception des titres détenus personnellement par Charles Roberge par l'entremise d'un courtier dûment inscrit dans un compte personnel et avec des sommes n'ayant pas été obtenues en contravention à la *Loi sur les valeurs mobilières*. »

[5] Le procureur de l'Autorité a fait témoigner une enquêtrice œuvrant au sein de cet organisme. Celle-ci a, par son témoignage et à l'aide des pièces qu'elle a déposées, présenté les faits allégués dans la demande de l'Autorité.

[6] Le procureur de l'Autorité a plaidé que la preuve, non-contredite, présentée au Tribunal dans la présente affaire démontre que l'intimé Charles Roberge a commis des manquements répétés aux articles 11, 12 et 148 de la *Loi sur les valeurs mobilières*² en effectuant des placements sans prospectus auprès du public investisseur et en exerçant l'activité de courtier sans détenir l'inscription requise à cet effet.

[7] Le procureur de l'Autorité a présenté une jurisprudence pertinente et a conclu ses représentations en demandant au Tribunal de mettre en œuvre à l'encontre de l'intimé Charles Roberge l'ensemble des mesures, de nature préventive et dissuasive, décrites dans la conclusion de la demande amendée de l'Autorité, et ce, afin de protéger l'intérêt public.

ANALYSE

[8] La preuve présentée au Tribunal a établi que, durant la période des manquements à la *Loi sur les valeurs mobilières* qui lui sont reprochés dans le cadre de la présente affaire, l'intimé Charles Roberge est un résident du Québec³.

[9] Il n'a jamais déposé de prospectus auprès de l'Autorité, bénéficié d'un visa de prospectus ou d'une dispense quelconque d'effectuer le dépôt d'un prospectus⁴. De plus, il n'a jamais été inscrit à quelque titre que ce soit auprès de l'Autorité⁵.

¹ Le 9 août 2018, le procureur de l'Autorité a fait parvenir au secrétariat du Tribunal une version amendée de sa demande qui inclut cette modification.

² RLRQ, c. V-1.1.

³ Pièces D-7, D-8 et D-9 déposées par l'Autorité.

⁴ Pièce D-3 déposée par l'Autorité.

⁵ Pièce D-2 déposée par l'Autorité.

2018-014-001

PAGE : 3

[10] Par ailleurs, il appert de la preuve que l'intimé Charles Roberge a plusieurs antécédents judiciaires en matière criminelle⁶, notamment pour introduction par effraction, possession simple de drogue, défaut de se conformer à une ordonnance, menaces et omission de se conformer à un engagement.

[11] L'Autorité a présenté une preuve abondante et détaillée démontrant que l'intimé Charles Roberge a commis, en 2017, des manquements répétés aux articles 11, 12 et 148 de la *Loi sur les valeurs mobilières* en effectuant des placements sans prospectus et en exerçant l'activité de courtier sans détenir une inscription auprès de l'Autorité.

[12] Compte tenu de l'absence de l'intimé Charles Roberge lors de l'audience durant laquelle le Tribunal a entendu, au mérite, la demande amendée de l'Autorité liée à la présente affaire, cette preuve est non-contredite.

[13] Cette preuve révèle, en particulier, que l'intimé Charles Roberge a fait diffuser, entre le 20 septembre et le 15 novembre 2017 douze annonces - accessibles au public investisseur sur le site Internet www.kijiji.ca⁷ - qui sollicitaient des investissements pour un projet dans le secteur minier, et ce, alors qu'il ne détenait pas les prospectus et inscription à titre de courtier nécessaires pour légalement le faire.

[14] Il appert aussi de la preuve que ces annonces avaient été consultées 579 fois, en date du 15 novembre 2017, et qu'elles furent diffusées dans des sections du site Internet www.kijiji.ca s'adressant au public investisseur de différentes villes du Québec ainsi qu'à une occasion à celui de la ville de Calgary en Alberta.

[15] À titre d'exemple, le Tribunal reproduit ci-après une de ces annonces, laquelle fut diffusée le 15 novembre 2017 sur le site Internet www.kijiji.ca⁸:

« J'offre un investissement dans le secteur minier 12 % de rendement.
Pour plus de renseignements n'hésitez à communiquer avec nous. »

[16] La preuve présentée au Tribunal inclut un échange de courriel entre l'intimé Charles Roberge et une enquêteuse de l'Autorité utilisant, dans le cadre d'une opération d'infiltration, l'identité fictive d'un investisseur potentiel répondant à une des annonces susmentionnées de l'intimé⁹. Le Tribunal note que, dans cet échange de courriels, l'intimé Charles Roberge a notamment affirmé ce qui suit :

- Il s'est rendu au Yukon pour y chercher de l'or;
- Il a trouvé de l'or sur un terrain au Yukon, il a acheté ce terrain et souhaite maintenant y retourner avec une foreuse afin de trouver plus d'or;
- Pour réaliser son projet, il a besoin de 1 000 000 \$ et il promet de tirer 10 000 000 \$ de rendement de cette affaire;

⁶ Pièce D-1 déposée par l'Autorité.

⁷ Pièces D-4 à D-9 déposées par l'Autorité.

⁸ Pièce D-4 déposée par l'Autorité.

⁹ Pièce D-11 déposée par l'Autorité.

2018-014-001

PAGE : 4

- Il cherche 10 investisseurs prêts à investir chacun 100 000 \$ pour former une société dédiée à ce projet;
- Ce projet aurait une « valeur sûre » de 4 000 000 \$ sur deux ans, dont la moitié serait réinvestie dans l'affaire pour en assurer l'expansion;
- Il refuse de transmettre par courriel toute information concernant ce projet, mais indique se trouver au Saguenay et assure être en mesure de se déplacer partout au Québec et outre-mer pour discuter de l'investissement moyennant un « dépôt de sécurité ».

[17] Par ailleurs, il appert aussi de la preuve qu'en décembre 2017 deux enquêteurs de l'Autorité ont communiqué par téléphone avec l'intimé Charles Roberge afin d'obtenir sa version des faits. Celui-ci leur a alors déclaré ce qui suit :

- Il s'est rendu en 2014 au Yukon pour faire de la prospection et a trouvé de l'or;
- Il a acheté des terrains et recherché des investisseurs pour y retourner;
- Il n'a pas d'investisseur à ce jour, mais serait en négociation avec quelques personnes;
- Ses démarches auraient suscité beaucoup d'intérêt, mais la plupart de ses correspondants se sont désistés;
- Il n'a pas de plan d'affaires et ne transmet aucun document avant de rencontrer les investisseurs potentiels pour éviter de se faire voler son idée;
- Il a admis : (i) ne pas être au courant de la réglementation en matière de valeurs mobilières, (ii) n'y accorder aucune importance, et (iii) avoir l'intention de poursuivre ses démarches de sollicitation même s'il contrevient à la loi.

[18] Le Tribunal rappelle que l'article 1 de la *Loi sur les valeurs mobilières* prévoit notamment ce qui suit :

« 1. La présente loi s'applique aux formes d'investissement suivantes:

- 1° une valeur mobilière reconnue comme telle dans le commerce, notamment les actions, les obligations, les parts sociales des entités constituées en personne morale ainsi que les droits et les bons de souscription;
- 2° un titre, autre qu'une obligation, constatant un emprunt d'argent;
- 3° un dépôt d'argent constaté ou non par un certificat à l'exception de ceux reçus par les gouvernements du Québec et du Canada, leurs ministères et les organismes qui en sont mandataires;
- 4° (paragraphe abrogé);
- 5° (paragraphe abrogé);
- 6° une part d'un club d'investissement;
- 7° un contrat d'investissement;

2018-014-001

PAGE : 5

8° (paragraphe abrogé);

8.1° une option ou un autre instrument dérivé non négociable, dont la valeur est fonction de la valeur ou du cours d'un titre, accordé à titre de rémunération ou de paiement d'un bien ou d'un service;

9° toute autre forme d'investissement déterminée par règlement du gouvernement.

Le contrat d'investissement est un contrat par lequel une personne s'engage, dans l'espérance du bénéfice qu'on lui a fait entrevoir, à participer aux risques d'une affaire par la voie d'un apport ou d'un prêt quelconque, sans posséder les connaissances requises pour la marche de l'affaire ou sans obtenir le droit de participer directement aux décisions concernant la marche de l'affaire. »

[19] Par ailleurs, les articles 11, 12 et 148 de cette loi prévoient que :

« 11. Toute personne qui entend procéder au placement d'une valeur est tenue d'établir un prospectus soumis au visa de l'Autorité. La demande de visa est accompagnée des documents prévus par règlement.

Toutefois, dans le cas du placement par un courtier de titres pris ferme, il incombe à l'émetteur d'établir le prospectus. »

« 12. Toute personne qui entend procéder, à partir du Québec, au placement d'une valeur auprès de personnes établies à l'extérieur du Québec est tenue d'établir un prospectus soumis au visa de l'Autorité.

Toutefois, le prospectus n'est pas exigé lorsque l'Autorité donne son accord ou ne formule pas d'opposition dans les 15 jours suivant la réception des informations exigées par règlement. »

« 148. Nul ne peut agir à titre de courtier, de conseiller ou de gestionnaire de fonds d'investissement, à moins d'être inscrit à ce titre. »

[20] D'autre part, l'activité de courtier et de placement est clairement définie à l'article 5 de la *Loi sur les valeurs mobilières*:

«courtier» : toute personne qui exerce ou se présente comme exerçant les activités suivantes:

1° des opérations sur valeurs comme contrepartiste ou mandataire;

2° le placement d'une valeur pour son propre compte ou pour le compte d'autrui;

3° tout acte, toute publicité, tout démarchage, toute conduite ou toute négociation visant même indirectement la réalisation d'une activité visée au paragraphe 1° ou 2°; »

«placement» :

1° le fait, par un émetteur, de rechercher ou de trouver des souscripteurs ou des acquéreurs de ses titres;

2018-014-001

PAGE : 6

...
 7° le fait, par un intermédiaire, de rechercher ou de trouver des souscripteurs ou des acquéreurs de titres faisant l'objet d'un placement en vertu des paragraphes 1° à 6°;
 ... »

[21] À la lumière de la preuve, non-contredite, qui lui a été présentée, le Tribunal est d'avis que l'intimé Charles Roberge a commis des manquements graves et répétés aux articles 11, 12 et 148 de la *Loi sur les valeurs mobilières* en exerçant - par la publication de douze annonces sollicitant des investissements du public investisseur - des activités de courtier et de placement sans détenir les inscriptions et prospectus requis auprès de l'Autorité.

[22] Qui plus est, le Tribunal considère comme un facteur très aggravant le fait que l'intimé Charles Roberge a explicitement affirmé à deux enquêteurs de l'Autorité qu'il a l'intention de poursuivre ses illicites activités.

[23] Comme le soulignait avec justesse l'Ontario Securities Commission dans l'affaire *First Federal Capital (Canada) Corp. (Re)* :

“(55) Sophisticated investors are not approached with investment opportunities through the Internet. Relatively unsophisticated retail investors are the target of solicitations though the Internet. The reach of the Internet is far and wide. We have no reason to believe that First Federated intended only to attract the interest of accredited investors with respect to whom there may exist exemptions from the registration and prospectus requirements of Ontario securities law. Indeed, an examination of the material that was contained on the web site refers to unsophisticated people and retail investors that are unaware of how the bank market operates”.¹⁰

[24] Compte tenu de cette preuve, le Tribunal est d'avis qu'il est nécessaire, afin de protéger le public investisseur et assurer l'intégrité du marché, de mettre en œuvre un ensemble de mesures de nature préventive et dissuasive à l'encontre de l'intimé Charles Roberge.

[25] Le Tribunal rappelle, qu'afin de protéger l'intérêt public, l'article 265 de la *Loi sur les valeurs mobilières* lui permet d'interdire à une personne toute activité reliée à une opération sur valeurs et que l'article 273.1 de cette loi établit ce qui suit :

« **273.1** Le Tribunal administratif des marchés financiers, après l'établissement de faits portés à sa connaissance qui démontrent qu'une personne a, par son acte ou son omission, contrevenu ou aidé à l'accomplissement d'une telle contravention à une disposition de la présente loi ou d'un règlement pris en application de celle-ci, peut imposer à cette personne une pénalité administrative et en faire percevoir le paiement par l'Autorité.

¹⁰ *First Federal Capital (Canada) Corp. (Re)*, (2004), 27 O.S.C.B. 1603.

2018-014-001

PAGE : 7

Le montant de cette pénalité ne peut, en aucun cas, excéder 2 000 000 \$ pour chaque contravention. »

[26] Après avoir considéré un ensemble de critères repris par la jurisprudence¹¹, le Tribunal est d'avis qu'il est dans l'intérêt public d'interdire à l'intimé Charles Roberge toute activité reliée à une opération sur valeurs, sauf de la manière suivante : l'intimé Charles Roberge pourra transiger, par l'entremise d'un courtier dûment inscrit, les titres qu'il détient personnellement dans un compte chez ce courtier et qu'il a acquis avec de l'argent obtenu d'une manière qui ne contrevient pas à la loi

[27] De plus, après avoir considéré les pénalités administratives imposées dans des circonstances semblables¹², le Tribunal est d'avis qu'il est nécessaire d'imposer à l'intimé Charles Roberge - à titre de mesure dissuasive - une pénalité administrative de 15 000 \$ pour les manquements graves et répétitifs¹³ qu'il a commis aux articles 11, 12 et 148 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, et ce, afin de faire passer un message clair, tant à l'intimé Charles Roberge qu'à l'ensemble des intervenants sur la place financière, qu'un tel comportement ne sera pas toléré.

[28] D'autre part, le Tribunal considère essentiel, afin de protéger l'intérêt public, d'ordonner à l'intimé Charles Roberge de retirer promptement toute publication ou information diffusée par Internet ou autrement qui constitue de l'activité de courtier et/ou de placement de valeurs au sens de l'article 5 de la *Loi sur les valeurs mobilières*.

[29] Par conséquent, après avoir dûment considéré l'ensemble de la preuve, de la jurisprudence et de l'argumentation qui lui a été présenté par le procureur de l'Autorité, le Tribunal considère approprié de mettre en œuvre, dans l'intérêt public, les mesures demandées par le régulateur à l'encontre de l'intimé Charles Roberge.

DISPOSITIF

POUR CES MOTIFS, le Tribunal administratif des marchés financiers, en vertu des articles 93 et 94 de la *Loi sur l'encadrement du secteur financier*¹⁴ et des articles 265 et 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*¹⁵, et afin de protéger l'intérêt public :

¹¹ Notamment dans la décision *Autorité des marchés financiers c. Demers*, 2006 QCBDRVM 17.

¹² Notamment dans les décisions *Autorité des marchés financiers c. Salanon*, 2016 QCTMF 11; *Autorité des marchés financiers c. Affluent Group Corp.*, 2015 QCBDR 8; *Autorité des marchés financiers c. Cioppi*, 2015 QCBDR 151; *Autorité des marchés financiers c. Karcz*, 2015 QCBDR 107; *Autorité des marchés financiers c. Roy*, 2014 QCBDR 77; *Autorité des marchés financiers c. Romain*, 2015 QCBDR 128; *Autorité des marchés financiers c. Daigle*, 2015 QCBDR 72; *Autorité des marchés financiers c. Catino*, 2015 QCBDR 78; *Autorité des marchés financiers c. Mvondo*, 2016 QCTMF 12; *Autorité des marchés financiers c. Pettinichio*, 2017 QCTMF 39; *Autorité des marchés financiers c. Paul*, 2017 QCTMF 62; *Autorité des marchés financiers c. Nicolas (Schneider Nicolas)*, 2017 QCTMF 93; *Autorité des marchés financiers c. Fafard*, 2016 QCTMF 25.

¹³ Voir le paragraphe 13 de la présente décision.

¹⁴ Telle que contenue dans la *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières*, L.Q. 2018, c.23.

¹⁵ Préc., note 2.

2018-014-001

PAGE : 8

INTERDIT à l'intimé Charles Roberge d'exercer toute activité en vue d'effectuer, directement ou indirectement, une opération sur valeurs sur toute forme d'investissement visée par la *Loi sur les valeurs mobilières*, sauf de la manière suivante : l'intimé Charles Roberge pourra transiger, par l'entremise d'un courtier dûment inscrit, les titres qu'il détient personnellement dans un compte chez ce courtier et qu'il a acquis avec de l'argent obtenu d'une manière qui ne contrevient pas à la loi ;

ORDONNE à l'intimé Charles Roberge de retirer, à l'intérieur d'un délai de vingt-quatre (24) heures de la signification de la présente décision, tout écrit ou contenu publié ou diffusé, directement ou indirectement par internet ou autrement, notamment sur le site internet www.kijiji.ca, qui constitue de l'activité de courtier et/ou le placement de valeurs au sens de l'article 5 de la *Loi sur les valeurs mobilières*;

IMPOSE une pénalité administrative à l'intimé Charles Roberge de 15 000 \$ pour des manquements aux articles 11, 12 et 148 de la *Loi sur les valeurs mobilières*;

AUTORISE l'Autorité des marchés financiers à percevoir le paiement de cette pénalité.

M^e Jean-Pierre Cristel
Juge administratif

M^e Simon Ouellet
(Contentieux de l'Autorité des marchés financiers)
Procureur de l'Autorité des marchés financiers

Date d'audience : 8 août 2018