

BUREAU DE DÉCISION ET DE RÉVISION

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
MONTRÉAL

DOSSIER N° : 2009-031

DÉCISION N° : 2009-031-001

DATE : Le 22 décembre 2011

EN PRÉSENCE DE : M^e ALAIN GÉLINAS
M^e CLAUDE ST PIERRE
M. JACQUES LABELLE

LUC PELLETIER
Partie demanderesse

c.

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS
Partie intimée

**DÉCISION SUR DEMANDE DE RÉVISION D'UNE DÉCISION DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS
FINANCIERS**

[art. 322 de la *Loi sur les valeurs mobilières* (L.R.Q., c. V.-1.1) et art. 93 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* (L.R.Q., c. A-33.2)]

M^e Sabia Chicoine
(B.C.F. s.e.n.c.r.l.)
Procureure de Luc Pelletier

M^e Richard Proulx
(Girard et al.)
Procureur de l'Autorité des marchés financiers

Date d'audience : 5 mai 2010

DÉCISION

OPINION DE M^e CLAUDE ST PIERRE

[1] Le 1^{er} octobre 2009, le demandeur Luc Pelletier a déposé auprès du Bureau de décision et de révision (ci-après le « *Bureau* ») une demande de révision d'une décision que l'Autorité des marchés financiers (ci-après l'« *Autorité* ») a rendue à son encontre le 2 septembre 2009.

[2] Luc Pelletier est un initié de la société Ressources Vantex Ltée (ci-après « *Vantex* ») et l'Autorité lui a reproché d'avoir fait défaut de se conformer à ses obligations d'initié, en déposant en retard sa déclaration de modification d'emprise sur les titres de cette société. Il avait reçu 250 000 options d'achat d'actions de Vantex, mais il n'a déposé sa déclaration de modification d'emprise auprès de l'Autorité qu'au moment où cet organisme lui a rappelé de le faire.

[3] L'Autorité lui a envoyé un préavis à l'effet qu'il avait contrevenu à des dispositions de la *Loi sur les valeurs mobilières*¹ et du *Règlement sur les valeurs mobilières*² et que, de ce fait, il encourait une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 5 000 \$. L'Autorité lui a octroyé un délai de 15 jours pour lui envoyer ses observations, à la suite de quoi, elle rendrait sa décision. Le demandeur a transmis ses observations à l'Autorité.

[4] Le 2 septembre 2009, l'Autorité a rendu sa décision à l'égard de Luc Pelletier³ en lui imposant une sanction de 5 000 \$ pour 100 \$ par jour d'omission de déclarer pour un maximum de 5 000 \$ par déclaration.

[5] À la suite de cette décision, le demandeur s'est pourvu en révision devant le Bureau, le tout en vertu de l'article 322 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁴ et de l'article 93 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁵. L'audience a procédé le 5 mai 2010 au siège du Bureau de manière conjointe avec les dossiers 2009-026 à 2009-030 qui sont également des initiés de Vantex qui ont aussi fait l'objet de l'imposition

¹ L.R.Q., c. V-1.1.

² D. 660-83, (1983) 115 G.O., 2, 1511.

³ *Luc Pelletier*, Autorité des marchés financiers, Montréal, N° 20090019813-1, 2 septembre 2009, J. Deslauriers, 3 pages.

⁴ Précitée, note 1.

⁵ L.R.Q., c. A-33.2.

d'une sanction pécuniaire par l'Autorité pour leur défaut d'avoir déposé dans les délais requis leur déclaration de modification à leur emprise sur les titres de Vantex.

L'AUDIENCE

LA PREUVE DES PARTIES

[6] La procureure des demandeurs dans l'ensemble des dossiers 2009-026 à 2009-031 a déclaré que puisque ses clients sont tous des administrateurs de Vantex et que les faits qui leur sont reprochés ont tous la même cause d'action, à savoir l'émission par cette société d'options d'achat d'actions, elle acceptait de procéder par une preuve commune. Elle a de plus soumis qu'elle ne contestait pas le fait que ses clients avaient omis de déposer leur rapport d'initié dans le délai requis par la loi et la réglementation et que, par conséquent, elle ne s'objectait pas au dépôt de la preuve de l'Autorité relative aux demandeurs quant aux délais de dépôt.

La preuve de l'Autorité

[7] Le procureur de l'Autorité a fait entendre le témoignage d'une analyste aux déclarations des initiés de cet organisme; elle a témoigné quant aux actes reprochés à l'ensemble des demandeurs dans les dossiers 2009-026 à 2009-031 et a déposé en preuve toute la documentation pertinente qui est relative à chacun des demandeurs. Sur ordre du tribunal, cette preuve a été versée dans chacun de leurs dossiers respectifs.

La preuve du demandeur

[8] Denis Bélisle a témoigné à titre de secrétaire corporatif et membre du conseil d'administration de Vantex. Suivant les réunions du conseil d'administration, son rôle consiste à en rapporter le contenu aux procès-verbaux, y compris les résolutions qui y ont été adoptées.

[9] Au moment de la commission des actes reprochés, il avait le devoir d'assurer la déclaration auprès du Système électronique de déclarations des initiés⁶ (ci-après « SÉDI ») et de la Bourse de croissance TSX (ci-après « le TSX ») de l'attribution d'options aux administrateurs de Vantex. Il a témoigné à l'effet que tous les membres du conseil d'administration sont au courant de leurs devoirs de déclaration auprès de SÉDI ou de la Bourse; il ajoute qu'ils sont avisés que leur entreprise s'occupe de ces déclarations.

⁶ Voir *Norme canadienne 55-102, Système électronique de déclaration des initiés (SÉDI)*, 2001-07-20, Vol. XXXII, n° 29, BCVMQ, telle qu'amendée.

[10] Il indique que depuis sept ans, Vantex fait affaires avec un particulier qui a la responsabilité d'aviser SÉDI et le TSX de l'attribution d'options. Il s'agit de Denis Tremblay; ce dernier a le mandat de faire toutes les déclarations au nom de Vantex dans ces systèmes relativement aux options d'achat d'actions attribuées aux administrateurs de cette compagnie. Il s'occupe également de la préparation des communiqués de presse et des relations avec la Bourse.

[11] Le témoin ajoute que Denis Tremblay a quatorze ans d'expérience dans ce domaine. Lors de l'attribution des options qui a eu lieu à la réunion du conseil d'administration du 24 janvier 2008, le témoin dit avoir eu la responsabilité de faire le procès-verbal de la réunion. Il a ensuite avisé Denis Tremblay par courriel et a parlé avec ce dernier au téléphone pour qu'il exécute son devoir et s'assure que les démarches soient effectuées auprès de SÉDI.

[12] Le témoin continue en disant avoir avisé Denis Tremblay le 30 ou 31 janvier 2008. Ce dernier lui a alors dit qu'il devait s'assurer auprès du TSX que l'émission des options était conforme au régime d'octroi. Le 8 février 2008, le témoin a relancé Denis Tremblay. Ce dernier lui a répondu qu'il attendait les autorisations du TSX pour approuver le régime; à cette date, les choses suivaient leur cours.

[13] Le témoin a alors expliqué qu'au moment de l'octroi des options aux administrateurs de Vantex, on s'est aperçu que le nombre des options octroyées dépassait ce que le régime en place autorisait. À la date du 8 février 2008, Denis Tremblay attendait que le TSX approuve la modification au régime. Il aurait pu ensuite entreprendre les démarches pour déposer les déclarations auprès de SÉDI.

[14] Le témoin ajoute que Denis Tremblay a aussi préparé les communiqués de presse annonçant la modification du régime d'octroi d'options de Vantex ainsi que l'octroi d'options d'achat d'actions. Denis Tremblay a également déposé ces communiqués dans SEDAR. Le témoin affirme qu'il n'avait aucune raison de croire que les démarches du dépôt dans SÉDI n'avaient pas été effectuées. Il dit avoir communiqué à deux reprises avec Denis Tremblay pour s'en assurer, comme c'était son devoir de le faire.

[15] Denis Tremblay lui a dit qu'il attendait l'autorisation du TSX, car si elle refusait d'approuver le régime, il n'aurait plus été nécessaire de faire les dépôts auprès de SÉDI. Ce n'est qu'un an plus tard, lorsque le témoin a reçu un avis de l'Autorité qu'il s'est rendu compte que les dépôts n'avaient pas eu lieu. Il ajoute que les autres membres du conseil d'administration étaient au courant de leurs devoirs mais qu'ils se fiaient à Denis Tremblay pour le dépôt.

[16] Il ne semble pas à sa connaissance que Denis Tremblay ait commis d'autres oublis de ce type. En contre-interrogatoire, le témoin a été interrogé relativement à la lettre d'approbation du régime par le TSX; il y est mentionné que la demande

d'approbation du régime date du 22 février 2008, soit postérieurement à l'appel du témoin du 8 février 2008, au cours duquel Denis Tremblay a dit qu'il attendait la réponse du TSX à sa demande.

[17] Le témoin indique alors qu'à cette date, il n'avait pas de raison de croire que cela n'avait pas été fait. Il estime avoir accompli plus de démarches que cela n'était nécessaire normalement. Mais après cela, il n'en a pas fait d'autres. Il ne se souvient pas que d'autres membres du conseil d'administration lui en aient parlé ensuite pour faire un suivi en cours de réunions du conseil d'administration.

[18] La procureure du demandeur a ensuite fait entendre le témoignage du président du conseil d'administration de Vantex, à savoir Robert Bouvier. Ce dernier a dit que cette société a toujours fait affaires avec la firme de Denis Tremblay. Il explique quelle était la méthode suivie par le conseil pour octroyer des options et comment les membres étaient mis au courant des procédures.

[19] Il ajoute que les démarches habituelles ont été suivies de la même manière pour l'émission des options qui font l'objet du présent dossier. Mais il y a eu problème car il a fallu faire approuver le régime d'options par la Bourse et attendre que cela soit confirmé. Mais la procédure habituelle a été suivie puisque le secrétaire de Vantex était en contact avec Denis Tremblay. Puis, ajoute le témoin, il a reçu une lettre de l'Autorité comme quoi le dépôt des rapports n'avait pas eu lieu.

[20] Auparavant, le dépôt des rapports a toujours été confirmé dans les jours suivants, mais dans le cas présent, les choses ont dérapé alors que le témoin croyait que tout avait été fait. Il rappelle que Denis Tremblay a toujours accompli ses tâches dans le passé et, que de ce fait, il était en droit de penser que cela avait été fait cette fois-ci.

[21] En contre-interrogatoire, il a reconnu ne pas avoir fait de suivi personnel quant au dépôt du rapport auprès de SÉDI. Selon le témoin, il y a eu une faille; personne ne s'en est aperçu car les étapes habituelles avaient été suivies. Il ajoute n'avoir personnellement appelé ni le secrétaire de Vantex, ni Denis Tremblay.

[22] La procureure du demandeur a ensuite fait entendre le témoignage de Denis Tremblay qui s'est identifié comme agent de Vantex pour SÉDI. Il a expliqué offrir ses services comme gestionnaire de sociétés publiques, agent de services SÉDI, agent de dépôt SEDAR et fournisseur de services corporatifs. Il déclare être bien au fait des obligations d'un administrateur.

[23] Il explique que son mandat chez Vantex consistait à être agent SÉDI pour le dépôt de déclarations, et ce, pour le bénéfice d'une trentaine de personnes au sein de cette société. Il exerce également la gestion de cette société publique, soit les demandes d'approbation à la Bourse, la rédaction et la diffusion des communiqués, le dépôt de

documents auprès de l'Autorité et les déclarations d'initié. Il dit avoir couvert tous les aspects d'une société publique depuis quatorze ans.

[24] Denis Tremblay explique que le 31 janvier 2008, le secrétaire corporatif de Vantex l'a informé que le conseil d'administration avait, le 24 janvier 2008, octroyé des options d'achat d'actions à ses administrateurs. Il a alors vérifié le régime des options pour constater qu'il n'y avait pas assez d'actions dans le régime pour couvrir toutes les options octroyées par Vantex. L'octroi des options n'étant pas valide puisque le régime n'était pas assez élevé, il a demandé au TSX de modifier le régime.

[25] Après l'approbation accordée par le TSX, l'augmentation des options octroyées pouvait se faire. Le 8 février 2008, le secrétaire corporatif de Vantex l'a appelé; il voulait savoir si la déclaration SÉDI suite à l'octroi des options avait été faite. Comme le témoin n'avait pas reçu le feu vert de la Bourse à cette date, le dépôt n'était pas encore fait. Le TSX a approuvé la modification le 25 février 2008. Denis Tremblay a informé les membres du conseil d'administration de Vantex par courriel.

[26] Il a également préparé les communiqués de presse relatifs au changement du régime et à l'octroi des options. Mais il a omis de déposer les déclarations de modification d'emprise auprès de SÉDI. Il attribue ce délai inhabituel entre l'octroi des options et sa déclaration par la nécessité de faire approuver la modification du régime par le TSX. Personne, a-t-il ajouté, n'a pensé à faire la déclaration, pas même lui.

[27] Il ajoute qu'à cette époque, il s'est rendu à un très important show minier à Toronto où il avait un kiosque. Cela a nécessité un important travail de préparation, ce qui explique son oubli. Il a ensuite été victime d'un épuisement qui l'a amené à s'absenter 10 jours de son bureau.

[28] En contre-interrogatoire, Denis Tremblay a été requis d'expliquer pourquoi le communiqué de presse qu'il a émis le 19 mars 2008 indiquait que le TSX avait approuvé la modification au régime le même jour, soit le 19 mars 2008, alors que la décision de cette Bourse datait du 25 février 2008. Denis Tremblay a indiqué que c'était une erreur de sa part, probablement parce que le communiqué était basé sur un modèle.

[29] Il a aussi indiqué que c'était par oubli qu'il n'a pas préparé un communiqué le 25 février 2008 pour annoncer l'approbation du TSX. Il a aussi reconnu ne pas avoir pensé à déposer les déclarations SÉDI des initiés de Vantex quand il a reçu la décision du TSX. Il dit s'être aperçu que les dépôts SÉDI n'avaient pas été faits au moment où il a publié le communiqué du 19 mars 2008. Mais il a quand même oublié de les déposer à cette date.

[30] Toujours en contre-interrogatoire, il a dit que personne chez Vantex ne lui a souligné qu'il y avait erreur sur le communiqué concernant cette société. Il a dit qu'il soumet parfois le contenu de ses communiqués aux membres du conseil d'administration, mais pas toujours. Il dit ne pas savoir s'il envoie les communiqués au secrétaire corporatif lorsqu'ils sont divulgués. Il dit finalement que le tout est passé à travers les mailles du filet.

[31] Interrogé à savoir si les membres du conseil d'administration lui avaient confié le mandat d'effectuer les dépôts de leurs rapports SÉDI, il a répondu que ce n'était pas un mandat. Il a indiqué que c'était un service complémentaire qu'il offrait aux clients. Encore faut-il que les initiés l'en informent. Il effectue ce dépôt parce qu'il est au courant; il le fait de son propre chef.

[32] Mais la responsabilité incombe aux initiés de l'informer. Il ajoute ne pouvoir savoir ce que 40 initiés font dans leur portefeuille et ne pas pouvoir toujours le déclarer. C'est un manquement important chez plusieurs personnes. Il dit ne pas avoir de contrat signé à ce sujet mais il est sous-entendu qu'il est là pour déposer les déclarations, si les personnes le veulent.

[33] Il rappelle que le secrétaire corporatif de Vantex l'a informé de l'octroi des options mais qu'individuellement, personne d'autre n'a communiqué avec lui. De plus, personne ne lui a demandé si cela avait été fait. Il ajoute que le 19 mars 2008, SÉDI ne lui est pas venu à l'esprit. Il n'est pas d'ailleurs sûr que ce soit lui qui ait rédigé le communiqué de presse à cette date.

[34] Il ne se souvient pas vraiment quand il s'est rendu compte que les rapports SÉDI n'avaient pas été déposés. Il déclare finalement que c'est lui qui a effectué le dépôt des rapports SÉDI des initiés de Vantex en février 2009, suite à un avis de l'Autorité à cet effet, avis qui a été envoyé à tous les initiés de Vantex.

L'ARGUMENTATION DES PARTIES

L'argumentation de l'Autorité

[35] Le procureur de l'Autorité a d'abord rappelé que le demandeur a admis ne pas avoir déposé son rapport de modification d'emprise en temps opportun. La position du demandeur repose surtout sur la présence de diligence raisonnable. Il cite une jurisprudence du Bureau quant à ce qui est nécessaire en matière de sanction pour défaut de déposer les rapports par les initiés⁷ :

« Pour conclure à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire en raison du défaut d'un initié de déposer dans le délai prescrit sa

⁷ *Lesage c. Autorité des marchés financiers*, 2010 QCBDR 30.

déclaration de modification à l'emprise, l'Autorité doit démontrer les points suivants :

- Il s'agit d'un initié au sens de l'article 89 de la Loi;
- Il s'agit d'un initié à l'égard d'un émetteur assujéti au sens de l'article 68 de la Loi;
- Il y a une modification à l'emprise sur les titres de cet émetteur assujéti;
- Le délai de 10 jours pour déclarer toute modification à l'emprise n'a pas été respecté, tel que prescrit à l'article 174 du Règlement. »⁸

[36] Or, l'Autorité a fait la preuve de tout cela. Il y a ensuite toute l'importance qu'on attache au dépôt des rapports d'initié en temps opportun. Révisant les faits, il constate que le conseil d'administration a fait montre de négligence dès le mois de janvier 2008, en émettant des options aux membres du conseil d'administration à un nombre supérieur à ce qui était autorisé par le régime de Vantex.

[37] Denis Tremblay ayant constaté cela, il obtient du TSX une autorisation de modifier le régime. Le seul suivi qui sera ensuite fait sera l'appel du secrétaire corporatif de Vantex le 8 février 2008; il appelle Denis Tremblay à cette date pour vérifier ce qui arrive avec le dépôt des rapports des initiés. Mais il n'y aura plus après cela le moindre suivi supplémentaire à cet égard, de qui que ce soit.

[38] Le second témoin, à savoir Robert Bouvier, s'est pour sa part préoccupé de savoir si le TSX avait donné son approbation au régime, Or, en général, le dépôt SÉDI était confirmé après un ou deux jours. Cette fois-là, il n'y a pas eu confirmation, mais personne ne s'en est inquiété. Le procureur de l'Autorité ajoute que le communiqué que Denis Tremblay a émis le 19 mars 2008 relativement à l'approbation de la distribution des options était erroné puisqu'il annonçait une mauvaise date de décision.

[39] Il y a donc dans ces dossiers de nombreuses erreurs qui contredisent les affirmations du demandeur. Il ne s'est pas assuré que ses obligations ont été dûment remplies. En fait, les administrateurs et dirigeants de Vantex se fiaient au secrétaire corporatif de cette société qui envoyait le tout à Denis Tremblay. Mais aucun de ceux-ci n'a fait le moindre suivi. Alors, leurs obligations sont "tombées entre deux chaises".

[40] Certains se sont inquiétés de l'approbation du régime par le TSX mais aucun suivi ne fut accompli pour le dépôt du rapport SÉDI. Or, il est du devoir des initiés de s'assurer que ces rapports avaient été déposés et non pas de se décharger de leurs responsabilités sur le dos d'un tiers, en l'occurrence Denis Tremblay. Le procureur a

⁸ *Id.*, 9-10, par. 27.

alors, avec l'aide de la jurisprudence, souligné l'importance que revêt la divulgation des initiés pour le marché.

[41] Il a continué en indiquant que la préparation de communiqués de presse ne décharge pas les initiés de déposer leurs rapports sur SÉDI. De plus, le demandeur ne peut invoquer le caractère exceptionnel de la situation, tel que provoqué par la nécessité d'obtenir l'approbation du TSX; ce n'est pas une excuse. Le procureur de l'Autorité a déclaré que le demandeur a présenté une preuve de diligence raisonnable.

[42] Pourtant, il n'y a eu aucun suivi après que le TSX eût prononcé sa décision. Il n'y a eu ensuite aucun suivi à la suite des réunions ultérieures du conseil d'administration de Vantex. Or, pour faire la preuve de la diligence raisonnable, il faut, comme l'a déclaré la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sault Ste-Marie*⁹, qu'une personne ait pris tous les moyens et les précautions nécessaires pour ne pas commettre l'infraction reprochée.

[43] Et les tribunaux seront plus sévères face à des professionnels. Or, dans le présent dossier, on est en présence d'un initié qui a été informé de ses devoirs mais qui n'a pas pris toutes les précautions nécessaires. Il ne peut non plus invoquer la faute commise par un tiers. La preuve dans ce dossier est insuffisante à cet égard. De plus, si on suit une décision du Bureau¹⁰, la défense de diligence raisonnable n'est de toute façon pas accessible dans le cas du demandeur.

L'argumentation du demandeur

[44] La procureure du demandeur suggère que, contrairement à ce qu'affirme le procureur de l'Autorité dans le présent dossier, la diligence raisonnable est au cœur du débat. Elle ajoute ne pas tenter d'importer dans le débat la notion de la diligence raisonnable du droit pénal mais affirme qu'existe une telle notion en matière de sanction administrative; elle en invoque le concept devant le Bureau.

[45] Après avoir révisé les dispositions législatives et réglementaires en la matière, la procureure du demandeur rappelle qu'en vertu de l'article 274.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*¹¹, l'Autorité "peut" imposer une telle sanction; cela importe la discrétion au niveau de cet organisme qui peut déterminer si elle imposera la sanction. L'article 271.14 du *Règlement sur les valeurs mobilières*¹² prévoit l'imposition de la pénalité administrative.

⁹ *R. c. Sault-Ste-Marie (Ville)*, [1978] 2 R.C.S. 1299.

¹⁰ *Autorité des marchés financiers c. F. D. de Leeuw et Associés*, 2009 QCBDRVM 65.

¹¹ Précitée, note 1.

¹² Précité, note 2.

[46] Mais cette disposition ne prévoit pas que l'Autorité doive imposer une sanction de 5 000 \$; cette disposition doit se lire en association avec l'article 274.1 de la Loi qui donne le pouvoir à l'Autorité de sanctionner une conduite. Il faut également se rappeler que la réglementation est subordonnée à la loi.

[47] Elle soumet également que l'article 322 de la *Loi sur les valeurs mobilières* est relatif à une demande de révision de la discrétion de l'Autorité d'imposer une pénalité. Pour que ce pouvoir signifie quelque chose, il faut qu'il puisse y avoir des circonstances permettant que la pénalité soit imposée.

[48] La procureure indique qu'il existe une différence entre un initié qui a simplement oublié, sans excuse apparente, de déposer le rapport SÉDI et un initié qui n'a pu déposer son rapport sur SÉDI parce qu'il est décédé. À l'intérieur de cette marge, existe la possibilité de plusieurs circonstances et il est du devoir du Bureau de tracer une frontière.

[49] Elle soumet la cause *Corporation de l'école polytechnique*¹³, tranchée par la Cour fédérale d'appel en matière de l'imposition d'amendes en matière fiscale. Or, cette cause traite longuement de la diligence raisonnable :

« Notre cour a déjà statué que rien ne s'oppose à ce que le moyen de défense de la diligence raisonnable, dont une personne peut se prévaloir à l'encontre d'infractions de responsabilité stricte, puisse être invoqué à l'encontre de pénalités administratives. »¹⁴

[50] Elle cite le passage de cette cause relatif à ce qui est exigé pour qu'une défense de diligence raisonnable en matière administrative réussisse :

« Une infraction de responsabilité stricte exige l'élément moral minimum de la négligence pour justifier une déclaration de culpabilité. La négligence consiste en l'ignorance déraisonnable des faits constitutifs de l'infraction, ou en l'omission de faire preuve de diligence raisonnable en prenant des mesures que prendrait une personne raisonnable. Puisque l'ignorance de la loi n'en excuse pas la violation, la diligence raisonnable consiste à prendre des mesures pour s'acquitter d'une obligation imposée par la loi et non pas vérifier l'existence d'une interdiction légale ou son interprétation. »¹⁵

[51] Plus loin, la Cour ajoute :

¹³ *Corporation de l'école polytechnique c. Canada*, 2004 CAF 127 (CANLII).

¹⁴ *Id.*, 10, par. 27.

¹⁵ *Id.*, 12, par.36.

« Ce bref tour d'horizon de la loi et de la jurisprudence nous amène à la conclusion suivante. Sauf exceptions, l'erreur commise de bonne foi et l'erreur de droit raisonnable portant sur l'existence et sur l'interprétation d'une loi ne sont pas reconnues comme moyen de défense à des infractions criminelles non plus qu'à des infractions de responsabilité stricte ou à des poursuites régies par les principes applicables à la responsabilité stricte. »¹⁶

[52] Dans ces circonstances, continue-t-elle, la diligence raisonnable ne peut se limiter à dire qu'on a consulté un avocat ou qu'on a délégué l'exécution de son devoir à un tiers. Le demandeur n'invoque ni l'erreur de bonne foi, puisqu'il était au courant de ses responsabilités, ni l'erreur de droit, puisqu'il connaissait la loi.

[53] Mais il invoque ne pas avoir seulement donné le mandat à Denis Tremblay. Il dit plutôt qu'un système était en place et qu'il avait toujours fonctionné auparavant. C'est-à-dire l'existence d'un conseil d'administration sérieux dont le secrétaire corporatif tenait les procès-verbaux des réunions. Ce secrétaire ramassait les informations nécessaires aux options, puis les transmettait à Denis Tremblay.

[54] Ce dernier avait la responsabilité de faire les déclarations SÉDI. Et il l'a toujours fait dans les circonstances habituelles, jusqu'à la circonstance particulière survenue en février 2008, à savoir que le régime d'options a eu besoin d'être modifié. Denis Tremblay avait le mandat d'appuyer la société en matière de conformité. C'est quelque chose qu'il faisait depuis 14 ans.

[55] Les membres du conseil d'administration l'ont choisi comme expert en cette matière pour les épauler et être certains que leurs obligations d'administrateurs soient respectées. Ils n'ont pas choisi pour ce faire une secrétaire ou une simple adjointe mais un expert. Est survenue une circonstance particulière, à savoir la nécessité d'obtenir une autorisation du TSX. L'approbation du régime d'options préoccupait les administrateurs.

[56] Denis Tremblay a été autorisé le 31 janvier 2008 à faire le dépôt des déclarations SÉDI. Mais il n'a pu le faire car il devait d'abord obtenir l'autorisation de la Bourse, ce dont ont été informés les administrateurs. Le 8 février 2008, le secrétaire corporatif a fait un suivi du dépôt des déclarations; Denis Tremblay lui a indiqué que cela ne pouvait avoir lieu vu qu'il attendait l'approbation du TSX.

[57] Denis Tremblay a déposé la demande d'autorisation auprès du TSX. Il a rédigé un communiqué de presse annonçant l'autorisation du régime et un autre pour indiquer que les options avaient été attribuées. Ces circonstances, dit la procureure du

¹⁶ *Id.*, 12, par. 38.

demandeur, permettait au demandeur de raisonnablement croire que Denis Tremblay avait rempli son mandat au complet, y compris la déclaration SÉDI.

[58] Tentant de distinguer des causes de jurisprudence soulevées par l'Autorité, la procureure a soumis qu'il y avait preuve de diligence raisonnable au dossier. Le secrétaire corporatif de Vantex a pris des mesures au nom du conseil d'administration de la société pour s'assurer que le mandat de Denis Tremblay soit rempli. Ce mandat était clair et toutes les informations requises lui avaient été fournies. Le demandeur avait toutes les raisons de croire qu'il avait été accompli.

[59] La procureure du demandeur rappelle subsidiairement que si le Bureau n'accueille pas la demande de son client, le Bureau devrait diminuer les pénalités. Selon elle, l'Autorité a de par l'effet de la loi la discrétion quant au *quantum* des pénalités. Elle soumet que vu les démarches faites par le demandeur, la défense de diligence raisonnable et les circonstances particulières, la pénalité imposée devrait être révisée à 500 \$ pour chaque déclaration non déposée.

[60] En réponse, le procureur de l'Autorité rappelle que deux des administrateurs se sont vus reprocher plus d'une omission de dépôt auprès de SÉDI. C'est donc que le système mis sur pied par le conseil d'administration de Vantex n'était pas parfait.

LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

[61] Les textes pertinents au présent litige sont les suivants :

« *Loi sur les valeurs mobilières*

5. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, il faut entendre par:

«administrateur»: un membre du conseil d'administration d'une personne morale ou une personne physique exerçant des fonctions similaires pour une autre personne;

89. Est un initié:

1° tout administrateur ou dirigeant d'un émetteur;

90. Exerce une emprise sur des titres la personne qui en est propriétaire ou qui les contrôle.

96. Toute personne qui devient initiée à l'égard d'un émetteur assujetti est tenue de déclarer à l'Autorité, le cas échéant, son emprise sur les titres de cet émetteur, selon les modalités, en la forme et dans le délai déterminés par règlement.

274.1. L'Autorité peut imposer, dans les cas, aux conditions et conformément aux montants déterminés par règlement, une sanction administrative pécuniaire pour une omission ou un acte fait en

contravention à une disposition prévue aux titres II ou III de la présente loi ou prévue par un règlement pris pour leur application, sauf à l'égard de l'information occasionnelle visée à l'article 73 que doit fournir un émetteur assujéti concernant un changement important.

*Règlement sur les valeurs mobilières*¹⁷

171. En application de l'article 96 de la Loi, la personne qui devient initiée déclare à l'Autorité son emprise sur les titres de l'émetteur dans les dix jours suivant un tel événement¹⁸.

271.14. Tout initié ou tout dirigeant ou administrateur réputé initié qui contrevient à une disposition des articles 96 à 98 ou 102 de la Loi, parce qu'il a fait défaut de déclarer son emprise sur des titres ou une modification à cette emprise, est tenu au paiement d'une sanction administrative pécuniaire de 100 \$ par omission de déclarer pour chaque jour au cours duquel il est en défaut, jusqu'à concurrence d'une somme maximale de 5 000 \$. »

L'ANALYSE

[62] Dans le présent dossier, une partie du litige est réglée par le fait que le demandeur reconnaît qu'il a omis de déposer son rapport de modification d'emprise auprès de SÉDI. Le seul point en litige reste de savoir s'il a fait montre de diligence raisonnable, ce qui lui permettrait de faire réviser la décision le visant. Le procureur de l'Autorité soulève qu'il n'a pas fait preuve de diligence raisonnable et que de toute manière, cette défense n'est pas vraiment disponible pour le demandeur.

[63] Le soussigné a déjà prononcé une décision en vertu de laquelle il a été reconnu qu'une personne qui fait défaut de déposer son rapport sur SÉDI dans les délais requis dans la loi et la réglementation peut présenter une preuve qu'il a fait montre de diligence raisonnable pour remplir ses devoirs à cet égard¹⁹. D'ailleurs, la procureure du demandeur a cité l'arrêt *Corp. de l'école polytechnique*²⁰ qui est très éclairant à cet égard.

[64] Le soussigné a longuement révisé la preuve des parties, ayant écouté soigneusement les témoignages. Il s'agit ici de savoir si les gestes posés peuvent qualifier le demandeur comme ayant fait montre de diligence raisonnable pour déposer son rapport de modification d'emprise sur les titres de Vantex auprès de SÉDI.

¹⁷ Précité, note 2.

¹⁸ Cet article est maintenant abrogé.

¹⁹ Voir *Côté c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCBDR 38.

²⁰ Précitée, note 13.

[65] Pour le procureur de l'Autorité, ces gestes ne sont pas suffisants. Dans les faits, le secrétaire corporatif de l'émetteur assujetti, à savoir Denis Bélisle, était celui qui devait voir au dépôt SÉDI. Pour ce faire, il traitait avec Denis Tremblay qui était l'agent de Vantex chargé d'assurer le suivi corporatif des activités des membres du conseil d'administration. Or, pour l'Autorité, ce témoin n'a appelé son agent qu'une seule fois pour s'enquérir du dépôt SÉDI, soit le 8 février 2008.

[66] Il ne semble plus s'en être ensuite inquiété. Pour la procureure du demandeur, ce dernier a fait preuve de diligence raisonnable car un système est mis sur pied par lequel un agent qui, en contact avec le secrétaire de l'émetteur assujetti, assurait le suivi des attributions d'options en effectuant le dépôt SÉDI. C'est seulement quand un os est survenu que le tout a dérapé.

[67] Le régime d'options de Vantex n'était pas suffisamment provisionné pour fournir les options attribuées aux administrateurs. Il a fallu le modifier et faire approuver la modification par la Bourse de croissance TSX. Puis, pour une raison que personne ne peut expliquer, tout s'est déréglé. Plus personne ne s'est inquiété du dépôt SÉDI, à commencer par l'agent qui avait le mandat de le faire.

[68] Ce ne sera qu'un an plus tard que l'Autorité rappellera tout le monde à l'ordre et leur distribuera des pensums, sous la forme d'avis de pénalités administratives. Pour le demandeur, la mise sur pied de leur système de dépôt SÉDI par un agent suffit. Le fait qu'il y a eu un pépin ne saurait le disqualifier pour autant. Pour l'Autorité, le demandeur a commis une première erreur dans l'attribution d'options dans le cadre d'un régime erroné.

[69] Puis, un seul des administrateurs s'est informé une seule fois, à savoir Denis Bélisle le secrétaire corporatif. Ensuite, plus rien. L'agent a échappé le bâton mais personne ne s'en est inquiété auprès de lui ou autrement. Il faudra en fait une année entière pour que les erreurs soient corrigées. Le secrétaire corporatif s'en est informé une seule fois, le président du conseil d'administration ne s'est jamais enquis du tout ni auprès du secrétaire ni auprès de l'agent.

[70] Le demandeur se fiait au fait que cela avait toujours été fait avant; il a donc pris pour acquis que cela se ferait correctement. La preuve ne révèle pas la moindre intervention de la part du demandeur. La procureure du demandeur a soumis que seule une circonstance particulière a fait que l'agent de Vantex n'a pas fait les dépôts SÉDI en temps opportun.

[71] L'approbation de la modification au régime d'options de Vantex par le TSX aurait mis du sable dans l'engrenage du système et empêché le dépôt SÉDI. Il semblerait que les services fournis par Denis Tremblay ne sont prévus que pour fournir un travail routinier et machinal qui ne fonctionne que par beau temps et sur une mer d'huile.

[72] Au moindre pépin, la machine s'enraye, mais cela n'altère pas que le demandeur aurait agi avec diligence raisonnable. Quant à Denis Tremblay, son témoignage révèle qu'il est, ou peut-être n'est pas, l'agent chargé du suivi corporatif de Vantex. Il a une expérience de 14 ans en ce domaine, mais il a fourni un témoignage quelque peu contradictoire devant le Bureau.

[73] Il est chargé d'effectuer les dépôts SÉDI pour les administrateurs de Vantex. Le demandeur soutient qu'un système est en place pour assurer que les déclarations de conformité de cette société soient prises en charge par un agent, à savoir Denis Tremblay. Il aurait reçu le mandat entre autres choses, de déposer auprès de SÉDI les rapports de modification d'emprise des membres du conseil d'administration de la société, lorsque cela est nécessaire.

[74] En cours de témoignage, Denis Tremblay a semblé reconnaître le fait qu'il a été mandaté pour ce faire. Cependant, interrogé sur ce mandat, il a alors déclaré qu'il n'en était pas vraiment chargé. Il n'avait pas de contrat à ce sujet; c'était un service complémentaire qu'il rendait. Mais il ne pouvait savoir ce que les initiés faisaient dans leur portefeuille.

[75] C'était leur devoir de l'informer à ce sujet. Il pouvait faire le dépôt SÉDI si on le lui demandait. Mais, a-t-il dit, il n'était pas informé de cela. Le témoignage de Denis Tremblay est plutôt confus quant à ses devoirs d'agent. De plus, les divers témoignages révèlent qu'il a commis plusieurs erreurs dans ce dossier :

- il n'a pas effectué le dépôt des rapports SÉDI des administrateurs dans les délais requis;
- le 8 février 2008, il a avisé le secrétaire de Vantex qu'il avait déposé une demande d'approbation du régime auprès du TSX alors que la décision de cette dernière mentionne que la demande a été déposée le 22 février 2008;
- il a omis de faire un communiqué de presse le 25 février 2008 pour annoncer la décision du TSX autorisant la modification au régime;
- après avoir reçu la décision du TSX, il s'est souvenu ne pas avoir déposé les rapports SÉDI des administrateurs mais il ne les a pas plus déposés pour autant;
- il a publié un communiqué de presse le 19 mars 2008 pour annoncer que le même jour, le TSX avait approuvé le régime d'options de Vantex alors que cette approbation datait du 25 février 2008; et

- il n'a effectué les dépôts des rapports SÉDI qu'un an plus tard, soit en 2009, après que l'Autorité l'eût avisé que cela n'avait pas encore été fait.

[76] Les parties sont d'accord avec la jurisprudence pour reconnaître qu'on ne peut justifier l'absence de dépôt d'un document par le fait que le tiers chargé de le faire a commis une erreur et a omis d'exécuter son devoir; cela ne peut être considéré comme de la diligence raisonnable²¹.

[77] Cette situation nous amène à toute l'importance que représente pour les administrateurs d'une société le fait de choisir soigneusement le mandataire qui sera chargé de déposer les rapports corporatifs, mais également le fait de superviser soigneusement ses activités, de façon régulière et continue. Or, rien de tel n'apparaît dans le présent dossier. Le secrétaire corporatif a, le 31 janvier 2008, avisé Denis Tremblay de l'attribution des options. Il l'a appelé le 8 février 2008 pour faire un suivi et ce dernier lui a répondu qu'il attendait l'approbation du régime d'options.

[78] Puis plus rien. Le président du conseil d'administration n'a rien fait ni d'ailleurs les autres administrateurs. Le demandeur, tout comme les autres administrateurs, s'est fié aux services de Denis Tremblay et a pris pour acquis que l'ayant fait auparavant, l'agent et mandataire allait encore le faire. Mais au premier pépin, celui-ci a cafouillé, comme si son mandat ne pouvait s'exercer qu'en autant que tout va bien et qu'il n'y a pas de "circonstance particulière" pour le faire dérailler.

[79] Dans la situation particulière que représente l'ensemble des dossiers 2009-026 à 2009-031, l'agent Denis Tremblay a commis erreur sur erreur, mettant ses mandants en difficultés. D'où la présente audience. En matière de diligence raisonnable, il est nécessaire que ceux qui invoquent cette défense puissent faire la preuve, comme le dit la jurisprudence²², qu'ils n'ont pas été négligents et qu'ils ont pris toutes les précautions raisonnables pour éviter l'événement qui mène à l'imposition de la peine²³.

[80] De ce fait, le soussigné estime que la diligence raisonnable signifie que le choix d'un mandataire par les mandants doit être éclairé; il doit donner à ceux qui le font l'assurance que les tâches législatives et réglementaires ainsi déléguées seront accomplies scrupuleusement et ponctuellement. Pour ce faire, les mandants devront de plus suivre l'accomplissement des tâches de leurs mandataires de façon assez régulière et répétée.

[81] Ainsi le tribunal sera en état de déterminer qu'ils ont fait montre de diligence raisonnable en confiant un mandat et en s'assurant qu'il est exécuté rigoureusement. Prendre les services du mandataire pour acquis n'est sûrement pas faire montre de

²¹ Voir par exemple, *Lesage c. Autorité des marchés financiers*, précitée, note 7, 13-14, par. 44-45.

²² *Corporation de l'école polytechnique c. Canada*, précitée, note 13.

²³ *Id.*, par. 28 à 30.

diligence raisonnable. Un seul des mandants, à savoir le secrétaire corporatif, a appelé à une seule reprise Denis Tremblay pour vérifier s'il avait accompli son devoir et la réponse obtenue fut négative.

[82] Le demandeur n'a effectué aucun suivi pour assurer le respect de ses obligations. Le mandataire a accumulé les erreurs dans l'exécution de son mandat, erreurs qui se sont juxtaposées dans l'espace et dans le temps. De plus, plutôt que de nous convaincre qu'un véritable système en regard du dépôt des déclarations d'initié susceptible de donner ouverture à une défense de diligence raisonnable a été mis en place, les témoignages m'amènent à conclure que système, si système il y a, en était un tellement imprécis et intangible, qu'il ne peut répondre aux exigences que l'on est en droit de s'attendre.

[83] Les témoins parlent tantôt de mandat, tantôt d'initiative de leur propre chef, aucun d'eux ne pouvant décrire clairement les tenants et aboutissants du système. Ils semblent tous satisfaits de balises vagues et imprécises. J'estime que les initiés se sont trop facilement dégagés de leur responsabilité et que la personne qui effectuait physiquement les déclarations, sans pour autant être en mesure d'affirmer que toutes les opérations d'initiés étaient couvertes, était plus un intermédiaire qu'un véritable mandataire.

[84] En effet, encore aurait-il fallu démontrer l'existence d'un réel mandat et non pas d'une vague façon de procéder. Dans ces circonstances, le soussigné est convaincu que le demandeur n'a fait montre de diligence raisonnable ni par le choix du mandataire ni par les gestes qu'il n'a pas su poser. Et plaider l'automatisme du système mis en place ne suffit pas.

[85] Subsidiairement, la procureure du demandeur requiert que si le Bureau détermine que son client doit payer la sanction pécuniaire, que le quantum en soit baissé. Elle estime que le libellé de l'article 274.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières* donne à l'Autorité la discrétion de poursuivre une personne et que cette discrétion s'étend au montant imposé à titre de pénalité. Le soussigné n'est pas d'accord avec cette approche.

[86] Cette disposition donne à l'Autorité la discrétion d'imposer une pénalité administrative à un initié mais lorsque cette décision est prise, la sanction administrative pécuniaire acquiert un caractère automatique. Le libellé de l'article 271.14 du *Règlement sur les valeurs mobilières* est clair et précis à ce sujet et l'Autorité n'a pas le pouvoir d'en modifier les effets, une fois qu'elle a décidé de l'imposer.

[87] Par conséquent, le soussigné n'est prêt à accueillir ni la demande de révision du demandeur ni ses conclusions alternatives quant à la sanction, et ce, pour les raisons évoquées tout au long de la présente décision.

OPINION DE M^e ALAIN GÉLINAS ET DE JACQUES LABELLE

[88] Nous souscrivons au résumé factuel du vice-président et nous sommes également d'avis de rejeter la demande de révision dans le présent dossier. Nous sommes cependant en désaccord d'assimiler une pénalité administrative imposée par l'Autorité à une infraction de responsabilité stricte et que de ce fait la diligence raisonnable de droit criminel et pénal de l'arrêt *Sault Ste- Marie* s'applique.

[89] Les soussignés considèrent que la pénalité administrative pour un non-dépôt de rapport d'initié ne peut s'apparenter à une infraction de responsabilité stricte et que cette défense n'est pas applicable à de telles pénalités.

[90] Le vice-président a invoqué la possibilité d'incorporer cette défense dans l'affaire *Côté c. Autorité des marchés financiers*²⁴. Voici comment il exprimait sa position dans cette dernière affaire :

« [41] Cette décision de la Cour de l'impôt est précieuse; elle amène le vice-président, soussigné, à la notion qu'une pénalité administrative prononcée par un fonctionnaire dans le cadre d'une décision de nature administrative peut se qualifier comme étant de responsabilité stricte, ce qui permet à l'administré de présenter une défense de diligence raisonnable face à cette de pénalité. La cour a retenu les divisions en diverses formes de responsabilité qu'on retrouve au droit pénal pour l'importer dans le cadre d'une décision qui est plutôt administrative, pour mieux y écarter la notion de responsabilité absolue, source d'injustice à l'égard des personnes visées par des sanctions administratives. [...]

[64] D'aucuns pourraient se surprendre que les précédents cités soient essentiellement de nature fiscale, un domaine distinct des valeurs mobilières. Ils pourraient arguer que ces principes ne sont applicables qu'au domaine dans lequel ils ont été prononcés mais le vice-président, soussigné, considère plutôt que ces divers précédents portent principalement sur le droit d'être entendus lorsqu'une sanction est imposée. C'est un principe de base en droit administratif qui transcende les frontières entre les différents domaines du droit.

[65] Le vice-président, soussigné, retient d'abord des précédents étudiés que la division des infractions pénales retenue par la jurisprudence, nommément l'arrêt *Sault Ste-Marie*, est applicable à l'imposition de pénalités administratives par un organisme administratif et un fonctionnaire. De là, il est donc parfaitement possible de se demander si les gestes reprochés à Marc-Yvan Côté et pour lesquels un fonctionnaire l'Autorité des marchés financiers lui impose une sanction

²⁴ Voir la position du vice-président : *Côté c. Autorité des marchés financiers*, précitée, note 19.

administrative pécuniaire de 5 000 \$ est une infraction de responsabilité absolue ou une infraction de responsabilité stricte.[...]

[68] La défense de diligence raisonnable serait ouverte aux personnes sous le coup d'une sanction pécuniaire imposée par un officier administratif, parce que les priver de cette défense répugne au droit administratif. Comme l'a déjà dit la Cour de l'impôt, il y aurait une part d'injustice de frapper d'une pénalité le demandeur qui aurait commis des erreurs qui ne sont pas attribuables à une faute lourde ou intentionnelle. Il serait contraire aux principes ordinaires de la justice de le pénaliser pour l'inobservation d'une disposition législative et réglementaire, surtout s'il peut démontrer que même en faisant preuve de diligence raisonnable, l'erreur était inévitable.

[69] Comme l'a dit la Cour suprême dans l'arrêt *Sault Ste-Marie*, une peine ne doit pas être imposée à ceux qui n'ont commis aucune faute. Il faut tout au moins permettre au demandeur en l'instance de jouir d'un moyen de défense lorsqu'il est pénalisé par un fonctionnaire et de se disculper en établissant la diligence raisonnable. Pour reprendre les mots de la cour, une pénalité imposée mécaniquement n'en est pas moins une pénalité.

[70] Les principes de justice fondamentale ne sont pas moins applicables parce que nous sommes en présence d'une sanction administrative. Puis, les tribunaux ont répugné à conclure qu'une infraction est de responsabilité absolue plutôt que de responsabilité stricte et cela même à l'égard de pénalités imposées par des fonctionnaires. Et le fait que la pénalité soit imposée administrativement n'empêche en rien qu'elle soit élevée et qu'elle ait des conséquences pénibles pour celui qui la subit. On impose au demandeur le paiement une amende de 5 000 \$. C'est un montant élevé. [...]

[75] Enfin, pour paraphraser la décision de la Cour fédérale dans la décision *Canadian Consolidated Contractors*, le vice-président, soussigné, estime que l'Autorité ne peut plaider qu'elle peut renoncer à cette pénalité. Cet organisme n'a qu'un seul choix, soit d'imposer la pénalité soit de ne pas l'imposer; l'article 274.1 de la loi prévoit en effet que l'Autorité "*peut*" imposer une sanction administrative pécuniaire. C'est sa seule discrétion.

[76] On impose à la personne visée une pénalité financière en fonction du nombre de jours que le manquement a duré, sans que l'Autorité puisse moduler cette peine différemment. Une personne peut lui présenter des explications écrites pour tenter de renverser cette peine mais l'Autorité a publié un avis sévère contenant les motifs qui sont irrecevables à ses yeux et empêchent en pratique que soit écartée l'imposition de cette peine.

[79] Dans les circonstances, et au vu de la jurisprudence qui a été évoquée tout au long de la présente décision, le vice-président, soussigné, en vient à la conclusion que la division des infractions en catégorie est applicable à la pénalité financière qui est imposée administrativement au demandeur par l'Autorité. Le vice-président, soussigné, estime également que cette pénalité ne peut être considérée comme une infraction de responsabilité absolue. Le tribunal considère plutôt que cette pénalité administrative s'apparente à une infraction de responsabilité stricte. »

[91] Nous sommes d'avis qu'il est utile de rappeler les paramètres établis par l'arrêt *Sault Ste-Marie*²⁵ pour bien comprendre sa portée et ses limitations. Les faits de cet arrêt sont assez simples, la municipalité de Sault Ste-Marie était poursuivie pour une infraction dans le domaine environnemental, à savoir un déversement près d'un cours d'eau. Le plus haut tribunal devait déterminer si la preuve de *mens rea* était nécessaire pour une infraction contre le bien-être public. L'honorable juge Dickson pour la Cour a décidé de reconnaître une troisième catégorie d'infractions plutôt que les deux catégories traditionnelles. Voici ces propos :

« Nous sommes, par conséquent, devant une situation où plusieurs tribunaux de ce pays, à tous les niveaux, jugeant d'infractions contre le bien-être public, préconisent (i) de *ne pas* exiger que le ministère public prouve la *mens rea*, (ii) de rejeter l'idée que la responsabilité suit inexorablement la simple preuve de l'*actus reus*, ce qui exclut toute défense possible. Les tribunaux suivent l'exemple donné par l'Australie il y a déjà longtemps et que plusieurs cours anglaises ont récemment essayé d'adopter. [...]

À mon avis, l'approche correcte serait de relever le ministère public de la charge de prouver la *mens rea*, compte tenu de l'arrêt *Pierce Fisheries* et de l'impossibilité virtuelle dans la plupart des cas d'infractions réglementaires de prouver l'intention coupable. Normalement, seul l'accusé sait ce qu'il a fait pour empêcher l'infraction et l'on peut à bon droit s'attendre à ce qu'il rapporte la preuve de la diligence raisonnable. Ceci est particulièrement vrai quand on allègue, par exemple, que la pollution a été causée par les activités d'une compagnie importante et complexe. De même, il n'y a aucun mal à rejeter la responsabilité absolue et à admettre la défense de diligence raisonnable.

Selon cette thèse, il n'incombe pas à la poursuite de prouver la négligence. Par contre, il est loisible au défendeur de prouver qu'il a pris toutes les précautions nécessaires. Cela incombe au défendeur, car généralement lui seul aura les moyens de preuve. Ceci ne semble pas

²⁵ R. c. *Sault Ste-Marie*, précitée, note 9.

injuste, vu que l'alternative est la responsabilité absolue qui refuse à l'accusé toute défense. Alors que la poursuite doit prouver au-delà de tout doute raisonnable que le défendeur a commis l'acte prohibé, le défendeur doit seulement établir, selon la prépondérance des probabilités, la défense de diligence raisonnable.

Je conclus, pour les motifs que j'ai indiqués, qu'il y a des raisons impératives pour reconnaître trois catégories d'infractions plutôt que les deux catégories traditionnelles:

1. Les infractions dans lesquelles la *mens rea*, qui consiste en l'existence réelle d'un état d'esprit, comme l'intention, la connaissance, l'insouciance, doit être prouvée par la poursuite soit qu'on puisse conclure à son existence vu la nature de l'acte commis, soit par preuve spécifique.

[Page 1326]

2. Les infractions dans lesquelles il n'est pas nécessaire que la poursuite prouve l'existence de la *mens rea*; l'accomplissement de l'acte comporte une présomption d'infraction, laissant à l'accusé la possibilité d'écarter sa responsabilité en prouvant qu'il a pris toutes les précautions nécessaires. Ceci comporte l'examen de ce qu'une personne raisonnable aurait fait dans les circonstances. La défense sera recevable si l'accusé croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits inexistant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent, ou si l'accusé a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter l'événement en question. Ces infractions peuvent être à juste titre appelées des infractions de responsabilité stricte. C'est ainsi que le juge Estey les a appelées dans l'affaire *Hickey*.

3. Les infractions de responsabilité absolue où il n'est pas loisible à l'accusé de se disculper en démontrant qu'il n'a commis aucune faute.

Les infractions criminelles dans le vrai sens du mot tombent dans la première catégorie. Les infractions contre le bien-être public appartiennent généralement à la deuxième catégorie. Elles ne sont pas assujetties à la présomption de *mens rea* proprement dite. Une infraction de ce genre tombera dans la première catégorie dans le seul cas où l'on trouve des termes tels que «volontairement», «avec l'intention de», «sciemment» ou «intentionnellement» dans la disposition créant l'infraction. En revanche, le principe selon lequel une peine ne doit pas être infligée à ceux qui n'ont commis aucune faute est applicable. Les infractions de responsabilité absolue seront celles pour lesquelles le législateur indique clairement que la culpabilité suit la simple preuve de l'accomplissement de l'acte prohibé. L'économie générale de la réglementation adoptée par le législateur, l'objet de la législation, la gravité de la peine et la précision des termes utilisés sont

essentiels pour déterminer si l'infraction tombe dans la troisième catégorie. »

[92] On constate donc à la lecture de cet arrêt que nous sommes clairement dans le domaine du droit criminel ou pénal. Des concepts comme la *mens rea*, l'*actus reus* ou d'accusé ont pour effet de nous convaincre de cette position. Le concept de responsabilité stricte est loin de la pénalité administrative dans un secteur hautement réglementé comme celui des marchés financiers. La Cour suprême dans l'arrêt *Wholesale Travel Group*²⁶ nous rappelait par ailleurs que la défense de diligence raisonnable est intimement liée au concept de droit criminel à savoir la présomption d'innocence.

[93] Une personne qui fait défaut de déposer un rapport d'initié ne devient pas par le fait même un accusé ou un inculpé. Dans l'arrêt *Wigglesworth*²⁷, la Cour suprême a distingué ainsi une personne accusée au criminel ou au pénal d'une personne qui fait l'objet de sanction dans les affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire, protectrice ou corrective et qui sont principalement destinées à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée :

« 23. À mon avis, si une affaire en particulier est de nature publique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique, alors cette affaire est du genre de celles qui relèvent de l'art. 11. Elle relève de cet article de par sa nature même. Il faut distinguer cela d'avec les affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire, protectrice ou corrective et qui sont principalement destinées à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée: voir, par exemple, *Re Law Society of Manitoba and Savino*, précité, à la p. 292, *Re Malartic Hygrade Gold Mines (Canada) Ltd. and Ontario Securities Commission* (1986), 54 O.R. (2d) 544 (H.C.), à la p. 549, et *Re Barry and Alberta Securities Commission*, précité, à la p. 736, le juge Stevenson. Il existe également une distinction fondamentale entre les procédures engagées pour promouvoir l'ordre et le bien-être public dans une sphère d'activité publique et les procédures engagées pour déterminer l'aptitude à obtenir ou à conserver un permis. Lorsque les disqualifications sont imposées dans le cadre d'un régime de réglementation d'une activité visant à protéger le public, les procédures de disqualification ne sont pas le genre de procédures relative à une "infraction" auxquelles s'applique l'art. 11. Les procédures de nature administrative engagées pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi ne sont pas non plus le genre de procédures relatives à une "infraction", auxquelles s'applique

²⁶ *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154.

²⁷ *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541.

l'art. 11. Toutefois, toutes les poursuites relatives à des infractions criminelles aux termes du *Code criminel* et à des infractions quasi criminelles que prévoient les lois provinciales sont automatiquement assujetties à l'art. 11. C'est le genre même d'infractions auxquelles l'art. 11 était destiné à s'appliquer. »

[94] Il est intéressant de noter que la jurisprudence citée par la Cour suprême pour écarter la notion d'infraction pour une contravention à une réglementation visant la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée provient du secteur des valeurs mobilières. Le fait d'importer les différentes catégories d'infractions criminelles ou pénales au plan administratif dans le secteur financier pourrait à notre avis avoir des conséquences imprévues notamment à l'égard de la preuve, de l'application des chartes et des pouvoirs d'intervention du Bureau.

[95] Les affaires entendues devant le Bureau répondent au deuxième type d'affaires, soit celles de nature privée, interne ou disciplinaire qui sont de nature réglementaire, préventive et prospective et qui visent à maintenir ici l'intégrité et l'efficacité des marchés financiers, la protection du public et la confiance du public envers les marchés financiers. À cet effet, nous soulignons le passage suivant de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*²⁸ :

« Il importe tout d'abord de faire remarquer que la Loi est une loi de nature réglementaire. En fait, elle s'inscrit dans le cadre d'un régime de réglementation beaucoup plus vaste de l'industrie des valeurs mobilières au Canada. Elle vise avant tout à protéger l'investisseur, mais aussi à assurer le rendement du marché des capitaux et la confiance du public dans le système: David L. Johnston, *Canadian Securities Regulation* (1977), à la p. 1.

[...]

Comme je l'ai déjà mentionné, les lois sur les valeurs mobilières visent avant tout à protéger le public investisseur. Dans l'arrêt *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301 (*Brosseau*), notre Cour a reconnu l'importance de cet objectif lorsqu'il faut procéder à l'examen de décisions prises par des commissions des valeurs mobilières; le juge L'Heureux-Dubé, s'exprimant au nom de notre Cour, dit, à la p. 314:

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] 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

²⁸ *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557.

et, ainsi, de 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. »

[96] Il est utile de rappeler que la jurisprudence dans le secteur des valeurs mobilières a permis qu'une ordonnance puisse être rendue et ce même en l'absence de toute contravention à la législation. On est loin du droit criminel qui empêcherait évidemment une condamnation en l'absence d'*actus reus*. La Cour suprême dans l'arrêt *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos Ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*²⁹, a cité ainsi avec approbation ce courant jurisprudentiel :

« 39 Le paragraphe 127(1) de la Loi confère à la CVMO la compétence pour intervenir dans les activités liées aux marchés financiers en Ontario lorsqu'il est dans l'intérêt public qu'elle le fasse. Le législateur a clairement voulu que la CVMO ait un très vaste pouvoir discrétionnaire en cette matière. Le libellé facultatif du par. 127(1) exprime l'intention de laisser à la CVMO le soin d'apprécier l'opportunité et la manière d'intervenir dans une affaire particulière :

127. (1) La Commission peut, si elle est d'avis qu'il est dans l'intérêt public de le faire, rendre une ou plusieurs des ordonnances suivantes . . . [Je souligne.]

40 La portée du pouvoir discrétionnaire de la CVMO d'agir dans l'intérêt public ressort aussi de façon évidente de la gamme et de la gravité potentielle des sanctions qu'elle est habilitée à imposer en vertu du par. 127(1). De plus, en vertu du par. 127(2), la CVMO dispose sans restriction du pouvoir discrétionnaire d'adjoindre des conditions à toute ordonnance rendue en vertu du par. 127(1) :

(2) L'ordonnance rendue en vertu du présent article peut être assortie des conditions qu'impose la Commission.

41 La compétence relative à l'intérêt public de la CVMO n'est toutefois pas illimitée. Sa nature et sa portée précises doivent être appréciées par une analyse de l'art. 127 dans son contexte. Deux aspects de la compétence relative à l'intérêt public revêtent une importance particulière à cet égard. En

²⁹ *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos Ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, [2001] 2 R.C.S. 132.

premier lieu, il importe de se rappeler que la compétence relative à l'intérêt public de la CVMO est fondée en partie sur les deux objets de la Loi, décrits à l'art. 1.1, à savoir « protéger les investisseurs contre les pratiques déloyales, irrégulières ou frauduleuses » et « favoriser des marchés financiers justes et efficaces et la confiance en ceux-ci ». Par conséquent, lorsqu'il s'agit d'examiner une ordonnance rendue dans l'intérêt public, c'est commettre une erreur que de ne se concentrer que sur le traitement équitable des investisseurs. Il faut aussi prendre en considération l'incidence d'une intervention dans l'intérêt public sur l'efficacité des marchés financiers et sur la confiance du public en ces marchés financiers.

42 En deuxième lieu, il importe de reconnaître que l'art. 127 est une disposition de nature réglementaire. À cet égard, j'abonde dans le sens du juge Laskin lorsqu'il dit que [TRADUCTION] « [l]a fin visée par la compétence relative à l'intérêt public de la CVMO n'est ni réparatrice, ni punitive; elle est de nature protectrice et préventive et elle est destinée à être exercée pour prévenir le risque d'un éventuel préjudice aux marchés financiers en Ontario » (p. 272). Cette interprétation des pouvoirs conférés par l'art. 127 s'harmonise avec la jurisprudence de la CVMO dans des affaires comme *Canadian Tire*, précitée, conf. par (1987), 59 O.R. (2d) 79 (C. div.), autorisation d'interjeter appel à la C.A. refusée (1987), 35 B.L.R. xx, où les tribunaux ont reconnu qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait violation de la Loi pour que l'art. 127 s'applique. Elle s'accorde aussi à l'objet des lois de nature réglementaire en général. La visée d'une loi de nature réglementaire est la protection des intérêts de la société, et non la sanction des fautes morales d'une personne : voir l'arrêt *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, p. 219. » [Nos soulignements]

[97] Dans l'affaire *Côté*, le président a exprimé une opinion différente à l'égard de l'opportunité d'intégrer les concepts empruntés du droit criminel par l'arrêt *Sault Ste-Marie* aux dossiers de pénalité administrative pour non-dépôt de rapports d'initié. Voici un résumé des motifs pour lesquels il refusait une telle approche.

[98] Le Président préférait se référer à des décisions dans le même secteur d'activités, soit les marchés financiers, plutôt que de s'en remettre à des décisions dans le domaine fiscal, considérant que l'industrie du secteur financier est un domaine hautement réglementé où les personnes qui décident d'y participer doivent s'attendre à devoir respecter de nombreuses obligations qui sont importantes pour la protection du public, le maintien du bon fonctionnement des marchés et la confiance des investisseurs.

[99] Un encadrement efficace des marchés financiers exige, à son avis, un critère semblable à celui de ce que l'on attend d'un professionnel de l'industrie ou d'un administrateur d'une société ouverte pour juger de la pénalité à imposer dans le cas de non-dépôt d'un rapport d'initié. On ne saurait permettre qu'un courtier ne puisse

bénéficiaire de la défense de diligence développée en droit pénal et qu'un administrateur ait une telle opportunité pour non-dépôt d'un rapport d'initié.

[100] Il soulignait que l'importation du critère de droit pénal pour encadrer une industrie réglementée comme celui des valeurs mobilières pourrait avoir des conséquences imprévisibles et fâcheuses³⁰. Est-ce que la jurisprudence de droit pénal concernant la diligence raisonnable devrait être ouverte à un administrateur qui fait l'objet d'une pénalité administrative, non pas par un fonctionnaire mais par un tribunal spécialisé dans le domaine financier comme le Bureau? Est-ce qu'une personne qui ferait l'objet d'une demande d'interdiction d'agir comme administrateur pour non-respect de l'article 329 du *Code civil du Québec* ou de la législation en valeurs mobilières pourrait soulever la jurisprudence de droit pénal concernant la diligence raisonnable?

[101] Il rappelait que le législateur a imposé des sanctions importantes pour le défaut de déposer les déclarations d'initié en temps opportun³¹. Ce choix était volontaire. On voulait ainsi récuser cette tendance malheureuse du passé à l'effet que plusieurs administrateurs et dirigeants québécois effectuaient des dépôts tardifs. Ces déclarations en temps opportun sont importantes afin d'assurer l'efficacité informationnelle des marchés financiers. À l'image d'une peau de chagrin, son utilité économique pour les marchés financiers diminue cependant rapidement avec le temps. Compte tenu de l'importance des déclarations d'initié, on constate également que le législateur n'a pas jugé bon d'inclure la défense de diligence raisonnable lors de l'imposition des pénalités administratives.

[102] Il soulignait que le fait de ne pas accepter la notion de droit pénal concernant la diligence raisonnable n'implique pas une absence de défense pour les administrateurs³². Celui-ci pourra échapper à la pénalité administrative s'il arrive à convaincre le tribunal qu'il a agi comme un administrateur d'une société ouverte compétent, prudent et diligent. Le Bureau conserve toute sa latitude pour imposer ou non la pénalité administrative. La diligence d'un administrateur sera admissible dans le cas de certains recours civils prévus à la législation en valeurs mobilières³³ ou dans certaines circonstances où l'administrateur doit exercer son jugement dans le cadre d'une opération donnée.

[103] Le président avait fait une étude exhaustive concernant la jurisprudence applicable dans le secteur des valeurs mobilières. Il rappelait que la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Gordon Capital*³⁴, avait décidé que la classification des

³⁰ Précitée, note 19, par. 104.

³¹ *Id.*, par. 105.

³² *Id.*, par. 106.

³³ À titre d'exemple, la défense disponible à l'article 220 de la *Loi sur les valeurs mobilières* pour un recours pour informations fausses ou trompeuses

³⁴ *Gordon Capital Corp. v. Ontario (Securities Commission)*, [1991] O.J. No. 934 (Ont. Div. Ct.).

infractions dans les catégories de « responsabilité stricte », de « responsabilité absolue » et celle requérant la « *mens rea* » est seulement pertinente pour les procédures criminelles ou pénales et la défense de diligence raisonnable n'est pas applicable aux procédures de nature réglementaire, protectrice ou corrective.

[104] La Cour avait rappelé que l'objectif premier de la législation en valeurs mobilières est « to maintain standards of behaviour and regulate the conduct of those who are licensed to carry on business in the securities industry »³⁵. La Cour divisionnaire a donc confirmé la décision de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario qui avait refusé d'introduire la défense de diligence raisonnable et qui s'était plutôt basée sur son sens des standards de conduite attendus des intervenants du secteur financier :

« In our consideration of the respondents' conduct in this matter, and the appropriate sanctions respecting that conduct, we have declined Mr. Sexton's invitation to study and draw upon the authorities and the decisions of the courts on the varying degrees of negligence addressed in the law of torts. We consider ourselves on better ground if we base our decision, as we do, on our sense of the standards that the investing community is entitled to expect of Exchange members in the context of and consistent with previous decisions of the Commission and the courts.

[...] In this rapidly changing regulatory environment, registrants have a continuing obligation to keep themselves aware of new developments and to determine their application to each registrant's particular business and operations. Further, they are under a continuing obligation to take appropriate steps — appropriate each to its own particular business and operations — to ensure due compliance. »³⁶

[105] Dans l'affaire *CTC Crown Technologies Corp. (Re)*³⁷, la commission albertaine des valeurs mobilières a suivi l'affaire *Gordon Capital* et a refusé d'introduire la défense de diligence raisonnable, au motif qu'il ne s'agit pas de procédures quasi criminelles qui entraînent des conséquences pénales et qu'il s'agit de mesures destinées à préserver l'intérêt public :

- « (i) whether due diligence can be a defence in this type of proceeding
- If this were a prosecution of an alleged offence under the Act, then due diligence could be a complete defence. That is because offences under the Act are "strict liability" offences according to the categories described by the Supreme Court of Canada in *R. v. Sault*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Gordon Capital Corp. (Re)* (1990), 13 OSCB 2035, p. 42-43.

³⁷ *CTC Crown Technologies Corp. (Re)*, 1998 LNABASC 567.

Ste. Marie (1978), 85 D.L.R. (3d) 161. Dickson J. described this category as follows, at pp. 181-2:

- Offences in which there is no necessity for the prosecution to prove the existence of mens rea; the doing of the prohibited act prima facie imports the offence, leaving it open to the accused to avoid liability by proving that he took all reasonable care. This involves consideration of what a reasonable man would have done in the circumstances. The defence will be available if the accused reasonably believed in a mistaken set of facts which, if true, would render the act or omission innocent, or if he took all reasonable steps to avoid the particular event. These offences may properly be called offences of strict liability.
- Because these proceedings are not a prosecution of an alleged offence under the Act, the defence of due diligence is not available to the Respondents (*Gordon Capital Corporation v. Ontario Securities Commission* (1991), 14 OSCB 2713). These proceedings are regulatory and any sanctions we impose are intended to protect the public. This is distinct from the quasi-criminal proceedings of a prosecution under the Act and the penal consequences that may flow from such a prosecution. So, even if the Respondents were able to establish due diligence sufficient to provide a defence to a prosecution under the Act, that would not necessarily prevent the Commission from exercising its regulatory and discretionary powers to impose sanctions upon the Respondents.
- Notwithstanding that due diligence is not a defence in this type of proceeding, it may properly be considered by the Commission as a relevant factor in determining what sanctions are appropriate. Even if the Respondents' actions fall short of due diligence, they may still be relevant in determining what sanctions are appropriate. »³⁸

[106] La commission albertaine a terminé en précisant que la notion de diligence raisonnable peut être pertinente au niveau de la sanction applicable.

[107] Par la suite, dans l'affaire *Sabourin (Re)*³⁹, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a réaffirmé sa position selon laquelle la diligence raisonnable n'est pas pertinente pour déterminer si une personne a fait des opérations sur valeurs sans inscription. Cependant, la commission a souligné que la sanction sera modulée en fonction des circonstances du dossier :

« **66** In affirming the Commission's decision, the Ontario Divisional Court indicated that the classification of offences into categories of

³⁸ *Id.*, Par. c)(i).

³⁹ *Sabourin (Re)*, 2009 LNONOSC 203, (2009) 32 OSCB 2707.

"absolute liability", "strict liability" and full "*mens rea*" is only relevant to criminal and quasi-criminal proceedings and that the due diligence defence is not applicable to proceedings that are regulatory, protective or corrective in nature. The court emphasized the distinction between charging a respondent with a criminal or quasi-criminal offence and alleging that a respondent breached a regulatory statute: while the former may result in punitive consequences, regulatory proceedings are protective of the public in regulating certain activities. The primary purpose of proceedings under the Act is "to maintain standards of behaviour and regulate the conduct of those who are licensed to carry on business in the securities industry." The court, therefore, concluded that the Commission did not commit any error in law by rejecting the due diligence defence (*Gordon Capital, supra* at 2723-26 (Ont. Div. Ct.).)

67 Counsel for Smith, Lloyd and Delahaye submits that the Commission accepted a due diligence defence to an allegation under section 127 of the Act in *YBM Magnex International Inc.* (2003), 26 O.S.C.B. 5285. YBM Magnex, however, was a prospectus disclosure case. The Commission in that case also noted that *Gordon Capital* was not a prospectus disclosure case, and concluded that a due diligence defence is not available in all section 127 proceedings.

68 In our view, there is no need for us to determine a respondent's motive or what a respondent knew, intended or believed in order to determine whether that respondent traded in breach of the Act or to exercise our public interest jurisdiction under section 127 of the Act.

69 Further, we do not accept that a respondent's diligence or reasonable mistaken belief is a defence to an allegation that the respondent contravened section 25 or section 53 of the Act. In our view, Staff is required to demonstrate only that the relevant sections of the Act were breached by the Respondents or that the Respondents acted contrary to the public interest.

70 If we conclude that there has been a breach of sections 25 or 53 or that the Respondents acted contrary to the public interest, there is no question that any sanctions we impose in this matter will depend in part on our findings as to the motives, intention, knowledge or beliefs of the various Respondents and any diligence that may have been exercised by the Respondents. There is a range of less serious to more serious breaches of the Act. All else being equal, a respondent who inadvertently breaches the Act or who is "an unwitting tool" of another or who conducted reasonable diligence to assess the legitimacy of an investment before recommending it or selling it to investors, will generally face less significant sanctions than a respondent who knew or ought to have known that a scheme was a sham or that it breached the

Act, and nonetheless participated in it with the intention of profiting from it.

71 In our view, fairness requires us, in imposing sanctions, to consider all of the relevant circumstances. Those circumstances will include what the various Respondents knew or ought to have known, what they intended or believed, what steps they took to determine the legitimacy of the investment schemes, and what their role was in offering and selling those schemes to investors. We discuss whether the Respondents conducted appropriate diligence under "Diligence by Individual Respondents" below. » [Nos soulèvements]

[108] Il ressort donc de ces décisions que lorsqu'il s'agit de déterminer si une personne a contrevenu à la législation en valeurs mobilières comme pour non-dépôt d'un rapport d'initié ou si elle a agi à l'encontre de l'intérêt public, la diligence raisonnable développée en droit pénal n'est pas pertinente pour évaluer sa conduite.

[109] Le Président avait même estimé nécessaire de s'attarder à des décisions d'une autre juridiction en valeurs mobilières afin d'y constater quel type de standard est appliqué aux initiés pour des défauts de déposer leurs déclarations dans les délais prescrits. Ainsi, lorsque la commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique (« BCSC ») analyse si un initié a fait défaut de déposer ses déclarations dans le délai requis, elle examine les éléments de défense invoqués par l'initié en fonction du standard de conduite attendu d'un initié et dirigeant d'un émetteur assujetti⁴⁰.

[110] Dans l'affaire *Skimming*⁴¹, après avoir considéré les explications de l'initié quant au fait qu'il ne savait pas au départ que ses déclarations n'avaient pas été remplies, puisqu'il en avait délégué le dépôt en signant des formulaires en blanc, et qu'il avait ensuite été trop occupé à voyager pour effectuer les dépôts et qu'il avait vécu une période de stress, la BCSC a conclu que ces explications n'étaient pas convaincantes et ne lui permettaient pas de se dégager de ses obligations :

« We find neither of these reasons compelling. With respect to the first, it is the responsibility of the insider to ensure that insider reports are properly filed. Providing another person with blank, signed forms and relying upon that person to make the necessary filings is an entirely unacceptable delegation of the insider's responsibilities. With respect to the second reason, that the insider has been under stress or too busy does not relieve him or her of the obligation to file insider reports.

⁴⁰ Voir à cet effet : *Skimming (Re)*, 1996 LNBCSC 13, *Prowse (Re)*, *Prowse (Re)*, 2002 LNBCSC 217, *Stevenson (Re)*, 2002 LNBCSC 927, 2002 BCSECCOM 802.

⁴¹ *Skimming (Re)*, précitée, note 40.

We consider Skimming's conduct to have fallen considerably below the standard expected of an insider and director of a reporting issuer. »
[Nos soulignements]

[111] Dans une autre affaire, la BCSC a conclu qu'un initié, qui avait délégué le dépôt de ses rapports à une autre personne qui n'avait pas pu déposer les déclarations car elle n'avait pas reçu les confirmations de la firme de courtage et parce que l'initié ne lui avait pas non plus donné les documents nécessaires, n'avait pas pris les démarches nécessaires pour s'assurer de respecter ses obligations :

« Hamelin said he understood the requirements relating to the filing of insider reports in a timely manner and had previously been cease traded for failure to file insider reports on time. He said that he had delegated this function to Harrison.

Harrison told us that he had been unable to file Hamelin's insider trading reports on time because the account statements from the brokerage houses required to complete these reports were only mailed out on the 15th of the month and were not available to him before the deadline date each month. He said that the requirement by the Commission that the reports be signed personally by Hamelin caused further delays when he was overseas and not available to sign them. He told us that Hamelin had not given him any confirmation slips for individual transactions which would have enabled him to prepare the reports on time.

[...]

We find that Hamelin breached the provisions of section 70 of the Act by failing to file insider reports within the required time.

Hamelin was aware of his insider reporting obligations but simply did not take steps to ensure that he complied with them.⁴² [Nos soulignements]

[112] Face à cette jurisprudence, nous sommes d'opinion qu'il n'est pas pertinent d'importer la notion de diligence raisonnable de droit pénal pour déterminer si l'Autorité devait ou non imposer la sanction administrative pécuniaire à un initié ayant fait défaut de déposer sa déclaration dans les délais prescrits. Nous sommes d'avis qu'il n'est pas nécessaire de s'inspirer du principe de la responsabilité stricte ou absolue pour évaluer la conduite d'un inscrit ou d'un initié qui est en défaut de déposer un document exigé par la législation.

[113] En semblable matière, il est requis de se demander si les gestes posés par l'initié correspondent au standard de conduite auquel on peut s'attendre d'un initié et

⁴² *Seven Mile High Group*, 1991 LNBCSC 254, [1991] 47 BSCS Weekly Summary 7.

dirigeant d'un émetteur assujetti, le tout en prenant en considération la confiance des investisseurs qui doit être maintenue envers les marchés financiers et l'efficience des marchés. Les investisseurs sont en droit de s'attendre à ce que les initiés d'un émetteur assujetti soient transparents, qu'ils connaissent leurs obligations et qu'ils agissent d'une manière propre à en assurer leur respect.

[114] Dans l'affaire *Côté*, le vice-président cite des précédents⁴³ dans des dossiers de nature fiscale où il fut jugé qu'il y aurait « injustice » à « frapper d'une pénalité un contribuable innocent qui a, dans le calcul du montant à payer en vertu d'une loi nouvelle et complexe, commis de bonne foi, des erreurs qui ne sont pas attribuables à une faute lourde, ni intentionnelles »⁴⁴.

[115] Dans l'affaire *Pillar Oilfield Projects Ltd.*, sur laquelle s'appuie le vice-président, la Cour canadienne de l'impôt avait jugé qu'il était « non seulement exceptionnel, mais révoltant qu'une personne puisse être pénalisée administrativement par un fonctionnaire sans avoir l'occasion de se disculper en établissant la diligence raisonnable »⁴⁵. Au surplus, la Cour canadienne de l'impôt avait affirmé ce qui suit pour décider d'incorporer la défense de diligence raisonnable à des pénalités administratives imposées par un fonctionnaire :

« 12 Au contraire, j'estime que la Couronne aurait besoin d'établir une raison péremptoire de considérer l'imposition des nombreuses pénalités prévues dans nos lois fiscales comme une mesure ne pouvant être contestée par un contribuable capable d'établir qu'il n'a commis aucune faute et qu'il a fait preuve de diligence raisonnable. Conclure que l'intention du législateur était de rendre ces pénalités inattaquables pour quelque motif que ce soit irait à l'encontre du principe suivant énoncé par le juge Dickson dans l'arrêt *Sault Ste-Marie* :

[...] une peine ne doit pas être infligée à ceux qui n'ont commis aucune faute [...]. »⁴⁶

[116] Les soussignés considèrent que nous ne sommes pas devant un tel cas. D'abord, il ne s'agit pas d'une obligation qui est nouvelle et complexe pour les initiés et il ne s'agit pas non plus d'une obligation dont le manquement est sans conséquences. L'information sur les transactions des initiés est importante pour les marchés financiers, en ce qu'elle permet d'informer promptement le public sur les agissements des initiés d'un émetteur assujetti, elle favorise l'accès à une information fiable, exacte et complète

⁴³ *Corporation de l'école polytechnique c. Canada*, précitée, note 13; *Pillar Oilfield Projects Ltd. c. Canada*, [1993] A.C.J., no 764; [1993] T.C.J. No. 764.

⁴⁴ *Pillar Oilfield Projects Ltd. c. Canada*, précitée, note 43, par. 8.

⁴⁵ *Id.*, par. 16 et 17.

⁴⁶ *Id.*, par. 12.

et elle représente un outil de dissuasion à la commission d'un délit d'initié⁴⁷. Cela est très différent du défaut d'un contribuable de payer son montant exact de taxes.

[117] Par ailleurs, l'imposition par l'Autorité d'une sanction administrative pécuniaire est déterminée suivant une discrétion exercée par cette dernière en vertu de l'article 274.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Cet article prévoit que l'Autorité peut imposer dans les cas, aux conditions et conformément aux montants déterminés par règlement une sanction administrative pécuniaire pour une omission faite en contravention à une disposition prévue aux titres II et III de la loi ou prévue par un règlement pris pour leur application. Le montant prévu pour la sanction est établi à l'article 271.14 du *Règlement sur les valeurs mobilières*.

[118] Ainsi, l'Autorité dispose d'une discrétion lorsqu'elle décide d'imposer ou non la sanction pécuniaire. Ceci a été confirmé à l'audience par le témoin de l'Autorité qui a mentionné que l'analyste en déclaration d'initié attiré à un dossier fait des recommandations à son supérieur sur l'imposition de la sanction pécuniaire. Le témoin a confirmé que ces recommandations peuvent être à l'effet de ne pas imposer la sanction pécuniaire.

[119] Les soussignés considèrent que puisque l'Autorité a discrétion pour imposer ou non une sanction pécuniaire à un initié en défaut de déclarer son emprise dans les délais prescrits et puisque l'Autorité prend en considération les observations de l'initié avant de rendre sa décision d'imposition d'une sanction, il n'est pas exact de prétendre que l'initié n'a pas l'opportunité de faire valoir une défense pour se soustraire au paiement de cette sanction.

[120] En effet, il est prévu que l'Autorité doit, avant de rendre une décision qui affecte défavorablement les droits d'une personne, lui notifier un préavis de 15 jours de son intention et la possibilité pour la personne de présenter ses observations ou de produire des documents pour compléter son dossier.

[121] Dans le cas d'un retard dans une déclaration d'initié, l'Autorité transmet à l'initié un préavis de sanction administrative pécuniaire. Elle avise donc l'initié qu'un retard a été constaté dans le dépôt d'une déclaration et que sous réserve des observations que peut présenter l'initié, l'Autorité entend lui imposer une sanction pécuniaire. L'Autorité avise l'initié qu'il dispose d'un délai de 15 jours pour transmettre ses observations écrites et pour transmettre tous documents ou informations pertinents au dossier.

[122] Dans ces circonstances, il appert que l'analyste en déclaration exerce une première discrétion en faisant ses recommandations à son supérieur à l'effet d'imposer ou non la sanction. Suivant ces recommandations, un préavis d'intention d'imposer la

⁴⁷ Borden Ladner Gervais LLP, *Securities Law and Practice*, 3^e édition, Thomson Carswell, 2005, § 21.4.1.

sanction est transmis à l'initié afin de lui permettre de transmettre ses observations. Une seconde discrétion est exercée par la Directrice des fonds d'investissement et de l'information continue qui, après avoir analysé les observations de l'initié, décide ou non d'imposer la sanction pécuniaire.

[123] Nous estimons donc qu'il n'y a pas « source d'injustice » dans les procédures qui mènent à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire et que ces procédures ne sont pas non plus « révoltantes »⁴⁸. Ces sanctions administratives pécuniaires ne sont pas non plus « inattaquables »⁴⁹.

[124] L'initié peut demander au Bureau la révision de la décision de l'Autorité. À cette occasion, une audience *de novo* se tient et l'Autorité doit prouver le manquement allégué et l'initié peut s'y opposer en contre-interrogeant les témoins et en déposant la preuve pertinente à sa défense. Le Bureau rend donc sa décision de maintenir ou non la sanction imposée par l'Autorité en fonction de la preuve entendue à cette audience *de novo* où l'initié a l'opportunité de présenter ses moyens de défense.

[125] Ces procédures sont différentes de celles qui existent devant les cours en matière fiscale où la défense de diligence raisonnable fut importée à des pénalités administratives imposées par un fonctionnaire.

[126] Nous préférons nous appuyer sur les principes applicables au secteur financier et évaluer la conduite d'un initié en regard des standards de conduite auxquels on peut s'attendre d'un initié et dirigeant d'un émetteur assujetti, le tout en prenant en considération la confiance des investisseurs qui doit être maintenue envers les marchés financiers et l'efficacité des marchés. Le public est en droit de s'attendre à ce que les initiés d'un émetteur assujetti soient transparents, qu'ils connaissent leurs obligations et qu'ils agissent en conformité à celles-ci.

[127] Dans le présent dossier, le secrétaire corporatif de l'émetteur a effectué un suivi à une seule reprise auprès de la personne désignée pour déposer les déclarations des initiés. Il est le seul initié à avoir effectué un suivi, mais son suivi fut plutôt cursif et peu concluant. Au moment où il s'est enquis auprès de Denis Tremblay de l'avancement des démarches des déclarations, ce dernier lui a répondu qu'il attendait l'autorisation de la Bourse TSX pour le régime d'options. Il ne s'est toutefois pas renseigné davantage une fois qu'il a appris que le régime d'options avait obtenu l'approbation.

[128] Denis Tremblay a simplement oublié de déposer les déclarations après avoir obtenu l'autorisation nécessaire auprès de la Bourse TSX et personne ne s'est informé auprès de lui si les déclarations avaient été dûment remplies. Lorsque les administrateurs ont appris que le régime avait été autorisé, ils auraient pu faire une

⁴⁸ *Pillar Oilfield Projects Ltd. c. Canada*, précitée, note 43, par. 16 et 17.

⁴⁹ *Id.*, par. 12.

démarche supplémentaire de vérification pour s'assurer que leur déclaration avait été déposée dans les délais requis.

[129] Le président du conseil d'administration a témoigné qu'habituellement les initiés reçoivent une confirmation dans les jours suivants à l'effet que leur déclaration a été déposée. Or, cette fois, personne n'a reçu de telle confirmation et personne ne s'en est préoccupé, car l'attente de l'approbation du régime d'options par la Bourse TSX a entraîné une certaine confusion.

[130] Le demandeur invoque qu'un système de déclaration était mis en place et qu'il avait toujours fonctionné par le passé. Le secrétaire corporatif responsable des procès-verbaux de réunions s'occupait de colliger les informations nécessaires aux octrois d'options et de les transmettre à une personne responsable d'aviser SÉDI et le TSX de l'attribution d'options, à savoir Denis Tremblay.

[131] Or, aucune vérification additionnelle n'a été effectuée après que le régime d'options ait obtenu l'aval de la Bourse TSX. Il s'agit d'une situation regrettable et d'un oubli malencontreux, mais l'initié qui ne prend pas les mesures nécessaires pour vérifier qu'il se conforme à ses obligations et qui n'effectue pas un suivi adéquat, ne peut se décharger de sa propre responsabilité en invoquant la faute d'une tierce personne.

[132] Le passé n'est pas garant de l'avenir et les initiés ne doivent pas tenir pour acquis que leurs obligations seront remplies correctement par un tiers en l'absence de toute vérification ultérieure. Sachant qu'ils peuvent faire l'objet d'une sanction pécuniaire pour le défaut de déposer leur déclaration dans les délais requis, les initiés devraient se sentir plus concernés par le respect de leurs obligations en effectuant une surveillance des tâches confiés à des tiers visant à remplir leurs propres obligations.

[133] Le secrétaire corporatif a effectué un seul suivi auprès de monsieur Tremblay, qui l'a informé qu'il attendait l'approbation du TSX avant d'effectuer le dépôt des déclarations. Il n'y a pas eu d'autre suivi par la suite pour vérifier si après l'approbation du TSX, les déclarations avaient effectivement été déposées par monsieur Tremblay. Le demandeur n'a pas effectué de suivi sur le dépôt de ses déclarations.

[134] Denis Tremblay a déposé la demande d'autorisation auprès du TSX et a rédigé un communiqué de presse annonçant l'autorisation du régime d'options. Ensuite, personne ne s'est occupé de vérifier si les dépôts avaient été effectués sur SÉDI. Un an plus tard, c'est l'Autorité qui a avisé les initiés que les dépôts n'avaient pas été effectués sur SÉDI. Aussitôt informé de cela, Denis Tremblay a procédé à leur dépôt.

[135] Le fait qu'un tiers ait commis une erreur en ne déposant pas les rapports d'initiés ne décharge pas ces derniers de leurs obligations dans une situation où ils

n'ont fait aucune vérification et aucun geste positif n'a été posé pour s'assurer que les dépôts soient effectués dans les délais prescrits.

[136] À cet égard, dans l'affaire *Skimming*, l'initié, qui avait délégué ses tâches de déclaration d'initié à une tierce personne, soutenait qu'il ne savait pas que les rapports d'initié n'avaient pas été remplis et qu'il avait vécu une période de stress au cours de laquelle il fut trop occupé pour remplir les rapports. La British Columbia Securities Commission (ci-après « BCSC ») a rejeté ces deux arguments⁵⁰.

[137] Dans un autre dossier, la BCSC a conclu qu'un initié, qui avait délégué le dépôt de ses rapports à une autre personne qui n'avait pas pu déposer les déclarations, car elle n'avait pas reçu les confirmations de la firme de courtage et parce que l'initié ne lui avait pas donné les documents nécessaires, n'avait pas pris les démarches nécessaires pour s'assurer de respecter ses obligations :

« Hamelin said he understood the requirements relating to the filing of insider reports in a timely manner and had previously been cease traded for failure to file insider reports on time. He said that he had delegated this function to Harrison.

Harrison told us that he had been unable to file Hamelin's insider trading reports on time because the account statements from the brokerage houses required to complete these reports were only mailed out on the 15th of the month and were not available to him before the deadline date each month. He said that the requirement by the Commission that the reports be signed personally by Hamelin caused further delays when he was overseas and not available to sign them. He told us that Hamelin had not given him any confirmation slips for individual transactions which would have enabled him to prepare the reports on time.

[...]

We find that Hamelin breached the provisions of section 70 of the Act by failing to file insider reports within the required time.

Hamelin was aware of his insider reporting obligations but simply did not take steps to ensure that he complied with them. »⁵¹

[138] La même conclusion s'impose dans le présent dossier. Hormis le suivi fragmentaire et non concluant effectué par le secrétaire corporatif, personne ne s'est soucié que les attributions d'options soient correctement déposées sur SÉDI. Le demandeur n'a pas pris à titre d'administrateur diligent les mesures nécessaires pour s'assurer de se conformer à ses obligations. Certes un système était mis en place, mais

⁵⁰ *Skimming (Re)*, précitée, note 40.

⁵¹ *Seven Mile High Group*, précitée, note 42.

il s'est avéré insuffisant considérant qu'aucune étape additionnelle de vérification par l'administrateur de l'accomplissement des dépôts n'était prévue. Une telle étape complémentaire aurait sans doute permis d'éviter la présente situation.

[139] Les soussignés soulignent de plus que le fait qu'un communiqué de presse ait été émis pour annoncer l'approbation du régime d'options ne décharge pas les initiés de leur obligation de déclaration.

[140] Enfin, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de maintenir la sanction administrative pécuniaire imposée par l'Autorité dans le présent dossier et de rejeter la demande de révision. Les soussignés ajoutent qu'ils ne peuvent retenir la conclusion subsidiaire de la procureure du demandeur à l'effet de réduire le montant de la sanction imposée par l'Autorité.

[141] La sanction pécuniaire est de 100 \$ par omission de déclarer pour chaque jour au cours duquel l'initié est en défaut, pour un montant maximum de 5 000 \$. Ce montant est un minimum fixé par la loi et si l'Autorité décide d'imposer une telle sanction, elle n'a pas la discrétion pour réduire ce montant. Si l'Autorité ne dispose pas d'une discrétion pour réduire le montant de 100 \$ par jour, le Bureau n'a pas non plus la discrétion de réduire selon les circonstances du dossier le montant de la sanction pécuniaire imposée en vertu de cette disposition. La discrétion de l'Autorité en cette matière repose sur le fait d'imposer ou non une sanction et sur la détermination du nombre de jours d'omission.

[142] Nous sommes d'opinion, tout comme le vice-président, que le montant de cette sanction prévu à l'article 271.14 du *Règlement sur les valeurs mobilières* n'est pas sujet à une discrétion lorsque l'Autorité décide d'imposer la sanction prévue à cet article.

LA DÉCISION

[143] Après avoir pris connaissance de la demande de révision de Luc Pelletier et après avoir entendu la preuve *de novo* de l'Autorité des marchés financiers et la preuve du demandeur ainsi que l'argumentation des parties, le Bureau de décision et de révision, en vertu de l'article 322 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁵² et de l'article 93 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁵³, rejette la demande de révision, et ce, dans les termes suivants :

IL REJETTE la demande de révision présentée par Luc Pelletier; et

IL MAINTIENT la décision n° 20090019813-1 qui a été rendue à son encontre par l'Autorité le 2 septembre 2009 et qui lui imposait une pénalité

⁵² Précitée, note 1.

⁵³ Précitée, note 5.

administrative de 5 000 \$⁵⁴, en vertu de l'article 274.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières* et de l'article 271.14 du *Règlement sur les valeurs mobilières*.

Fait à Montréal, le 22 décembre 2011.

(S) Alain Gélinas

M^e Alain Gélinas, président

(S) Claude St Pierre

M^e Claude St Pierre, vice-président

(S) Jacques Labelle

M. Jacques Labelle, membre

⁵⁴ Précitée, note 3.