

Re Bugden

AFFAIRE INTÉRESSANT :

**Les Règles de l'Organisme canadien de réglementation du commerce
des valeurs mobilières**

et

David Claude Bugden

2017 OCRCVM 30

Formation d'instruction de l'Organisme canadien de réglementation
du commerce des valeurs mobilières (section de l'Atlantique)

Audience tenue le 18 avril 2017
Décision rendue le 18 avril 2017
Motifs écrits publiés le 8 mai 2017

Formation d'instruction

R. Scott Peacock, président, Ken Wheelans et Bruce Walker

Comparutions

Elissa Sinha, avocate de la mise en application

David DiPaolo, avocat de l'intimé

DÉCISION CONCERNANT UNE ENTENTE DE RÈGLEMENT

¶ 1 Un avis de demande d'audience de règlement a été publié par le coordonnateur des audiences le 27 mars 2017. L'avis concernait la tenue d'une audience au cours de laquelle une formation d'instruction devait déterminer, conformément à l'article 8428 des Règles consolidées de mise en application, d'examen et d'autorisation de l'OCRCVM, si elle devait accepter l'entente de règlement conclue entre le personnel de l'OCRCVM (le personnel) et l'intimé David Bugden (l'intimé). La formation d'instruction a tenu l'audience, et l'affaire a été entendue à Halifax le 18 avril 2017.

¶ 2 La formation devait déterminer si l'entente de règlement présentée était raisonnable étant donné la nature de la conduite fautive exposée dans l'entente et s'il était dans l'intérêt public d'accepter une telle entente.

¶ 3 Après avoir entendu l'avocate du personnel de l'OCRCVM et l'avocat de l'intimé et après avoir pris en considération les faits exposés dans l'entente ainsi que la jurisprudence présentée par l'avocat dans le recueil relatif au règlement, la formation d'instruction a conclu que l'entente de règlement devait être acceptée.

¶ 4 L'intimé a reconnu les contraventions présentées dans la partie IV de l'entente de règlement, dont une copie est jointe à la présente décision à l'Annexe A. Il reconnaît plus précisément ce qui suit :

- a) Entre janvier 2012 et décembre 2014, l'intimé a fait des recommandations et des achats de titres qui ne convenaient et qui n'étaient pas dans les limites d'une saine pratique des affaires, en

contravention des paragraphes 1(o) et 1(r) de la Règle 1300 des courtiers membres de l'OCRCVM;

b) En janvier 2010, mai 2011 et juin 2012, l'intimé a approuvé des documents concernant les comptes de deux clientes sans faire preuve de la diligence voulue pour connaître les faits essentiels relatifs à ces clientes, en contravention du paragraphe 1(a) de la Règle 1300 des courtiers membres de l'OCRCVM.

¶ 5 Le chef a) a trait à une veuve (la cliente A) née en 1939. D'après son formulaire de renseignements, elle avait de faibles connaissances en matière de placement, un revenu annuel se situant entre 51 000 \$ et 74 000 \$ et une valeur nette de 700 000 \$. La cliente possédait deux comptes à honoraires, soit un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) et un compte au comptant. L'intimé a effectué de nombreuses opérations dans les comptes de la cliente, en particulier sur des émissions nouvelles ou des premiers appels publics à l'épargne. Même si la stratégie de l'intimé était rentable pour la cliente, il a admis qu'elle comportait un risque élevé.

¶ 6 Le chef b) a trait à des clientes du partenaire de l'intimé avec lequel il avait formé une équipe et conclu une entente de partage des commissions brutes (les clientes B et C). L'intimé a modifié des formulaires pour accroître la tolérance au risque des clientes, qui ne correspondait ni à leur situation personnelle, ni à leurs connaissances en matière de placement, ni même à leur véritable tolérance au risque. L'intimé a admis qu'il n'avait fait aucune démarche pour s'assurer que les renseignements contenus dans les formulaires étaient exacts et appropriés. Il a dit qu'il parcourait rapidement les formulaires de renseignements que son partenaire remplissait et qu'il s'en remettait à ce dernier pour l'exactitude des documents relatifs aux clients.

¶ 7 L'entente de règlement prévoit les sanctions et les frais suivants :

- a) Pour le chef a), une amende de 25 000 \$ comprenant la remise des commissions touchées d'environ 12 000 \$;
- b) Pour le chef b), une amende de 15 000 \$;
- c) Une période de surveillance étroite d'un an;
- d) L'obligation de reprendre et de réussir le Cours relatif au Manuel sur les normes de conduite dans les six mois;
- e) Une somme de 5 000 \$ à payer au titre des frais.

Le mandat de la formation d'instruction consiste uniquement à accepter ou non la recommandation conjointe de l'avocate du personnel de l'OCRCVM et de l'avocat de l'intimé.

¶ 8 Durant ses délibérations, la formation a pour rôle non pas de déterminer si, à son avis, les pénalités exposées dans l'entente sont appropriées ou non, mais plutôt d'établir si l'entente constitue une mesure raisonnable compte tenu de toutes les circonstances et est dans l'intérêt public. Un des avocats a invoqué l'affaire *Milewski*¹, dans laquelle la formation a statué ce qui suit :

Le conseil de section qui considère une entente de règlement n'aura pas tendance à modifier une sanction dont il juge qu'elle se situe dans une fourchette raisonnable, compte tenu de la procédure de règlement et du fait que les parties se sont entendues. Il ne rejettera pas une entente à moins qu'il estime qu'une sanction se situe clairement à l'extérieur d'une fourchette raisonnable d'adéquation. En d'autres termes, le conseil de section prendra en compte les avantages de la procédure de règlement dans la perspective de l'intérêt public dans son examen des règlements proposés.

L'efficacité de la procédure de règlement est la pierre angulaire d'un processus de réglementation efficace et efficient. Les parties qui ont négocié de bonne foi pour parvenir à une entente jugée appropriée dans les

¹ [1999] I.D.A.C.D. No. 17, à la page 10

circonstances, et raisonnable compte tenu de l'intérêt public, de l'objectif des sanctions et du fait qu'elle applique les principes de dissuasion spécifique et générale, ont le droit de s'attendre à ce que l'entente soit considérée de manière appropriée par la formation. Si, après mûre réflexion, la formation détermine que l'entente respecte les paramètres applicables, elle doit l'accepter; si ce n'est pas le cas, elle doit la refuser. Les parties seront alors libres de conclure une autre entente ou de demander la tenue d'une audience sur le fond.

¶ 9 L'avocate du personnel de l'OCRCVM a cité à la formation les Lignes directrices sur les sanctions disciplinaires de l'OCRCVM et de nombreuses autres affaires à prendre en considération. Dans l'affaire *Re Higgs*², la formation a cité *Milewski* et écrit ce qui suit :

4 Il y a deux grands principes qui s'appliquent à la décision d'accepter ou de rejeter une entente de règlement.

5 Le premier est énoncé succinctement dans l'extrait suivant de l'affaire *Re Milewski* :

Le conseil de section qui considère une entente de règlement n'aura pas tendance à modifier une sanction dont il juge qu'elle se situe dans une fourchette raisonnable, compte tenu de la procédure de règlement et du fait que les parties se sont entendues. Il ne rejettera pas une entente à moins qu'il estime qu'une sanction se situe clairement à l'extérieur d'une fourchette raisonnable d'adéquation.

6 En second lieu, dans un arrêt récent de la Cour d'appel de Saskatchewan, *Rault v. Law Society of Saskatchewan*, la Cour a cité avec approbation et appliqué à un tribunal administratif les principes applicables aux recommandations conjointes relatives à la peine dans les affaires criminelles, exposés par la Cour d'appel de l'Alberta dans l'arrêt *R. v. G.W.C.*, à savoir que le tribunal a l'obligation d'examiner sérieusement une recommandation conjointe relative à la peine sur laquelle les avocats se sont entendus à moins qu'elle soit inadéquate ou déraisonnable, ou contraire à l'intérêt public, et qu'il ne faut pas s'en écarter à moins de raisons valables et convaincantes.

¶ 10 Mis à part le caractère raisonnable des sanctions, la formation d'instruction doit prendre en considération la proportionnalité des sanctions proposées et de la conduite fautive admise et déterminer si les sanctions proposées sont analogues à celles imposées pour la conduite fautive d'autres personnes dans des circonstances similaires. Pour qu'il y ait apparence d'équité, l'observateur objectif doit percevoir une cohérence entre l'application des règles et les décisions rendues dans les procédures administratives des tribunaux. Ces questions ont fait l'objet de commentaires de la formation dans l'affaire *Re Donnelly*³ :

5 La formation a décidé que, pour accepter l'entente de règlement, il fallait qu'elle soit convaincue à l'égard de trois considérations. Premièrement, il fallait que les sanctions convenues se situent dans une fourchette acceptable compte tenu des affaires similaires. Deuxièmement, il fallait que les sanctions convenues soient raisonnables (c'est-à-dire proportionnelles à la gravité de la contravention et tenant compte des autres circonstances pertinentes) et paraissent raisonnables aux membres du public et du secteur. Troisièmement, les sanctions convenues devaient avoir un effet dissuasif à l'égard de l'intimé et du secteur. Pour que nous soyons convaincus au sujet de ces trois considérations, il nous fallait comprendre les faits particuliers de l'espèce, la situation de l'intimé et l'impact sur lui des sanctions convenues.

¶ 11 La formation a pris en considération les faits exposés dans l'entente de règlement, l'absence d'antécédents disciplinaires, la collaboration de l'intimé avec le personnel de l'OCRCVM et la recommandation conjointe de l'avocate du personnel de l'OCRCVM et de l'avocat de l'intimé. Les sanctions proposées dans l'entente de règlement sont appropriées dans les circonstances, conformes à l'intérêt public et permettent

² 2010 LNOCRVM 3, à la page 2

³ 2016 OCRCVM 23, à la page 2

d'assurer le maintien de l'équité et de l'efficacité des marchés financiers. La formation d'instruction acceptée à l'unanimité l'entente de règlement. L'acceptation est donc ordonnée.

Fait à Halifax (Nouvelle-Écosse) le 9 mai 2017.

R. Scott Peacock

Président

Ken Wheelans

Bruce Walker

ENTENTE DE RÈGLEMENT

PARTIE I – INTRODUCTION

1. L'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) publiera un avis de demande pour annoncer la tenue d'une audience de règlement au cours de laquelle une formation d'instruction (la formation d'instruction) déterminera, conformément à l'article 8215 des Règles consolidées de mise en application, d'examen et d'autorisation de l'OCRCVM, si elle doit accepter l'entente de règlement (l'entente de règlement) conclue entre le personnel de l'OCRCVM (le personnel) et David Bugden (l'intimé).

PARTIE II – RECOMMANDATION CONJOINTE DE RÈGLEMENT

2. Le personnel et l'intimé recommandent conjointement que la formation d'instruction accepte l'entente de règlement selon les modalités exposées ci-dessous.

PARTIE III – FAITS CONVENUS

3. Pour les besoins de l'entente de règlement, l'intimé convient des faits exposés dans la partie III.

L'intimé

4. L'intimé est inscrit auprès de l'OCRCVM depuis 1999 et travaille chez Scotia Capitaux Inc. (Scotia) depuis lors. Il est employé à la succursale de Scotia située à New Glasgow, en Nouvelle-Écosse, depuis 2007.
5. En 2007, l'intimé a formé une équipe et conclu une entente de partage des commissions brutes (l'entente) avec une autre personne inscrite auprès de l'OCRCVM, David Chabassol (M. Chabassol). Selon l'entente, l'intimé et M. Chabassol utilisaient le même code de représentant et se divisaient les commissions à parts égales, sous réserve d'un paiement mensuel que l'intimé devait verser à M. Chabassol du fait que ce dernier avait apporté une plus grande part des actifs au sein de l'équipe.

Les recommandations inappropriées qui n'étaient pas dans les limites d'une saine pratique des affaires

6. La cliente A a commencé à traiter avec l'intimé en 2008. Elle détient deux comptes auprès de lui, soit un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) et un compte au comptant. Le formulaire de renseignements sur la cliente A qui a été produit lorsqu'elle a ouvert son compte indiquait qu'elle était née en 1939, qu'elle était retraitée et veuve et qu'elle avait de « faibles » connaissances en matière de placement. Son revenu annuel se situait entre 51 000 \$ et 74 000 \$, et la valeur nette de son patrimoine s'élevait à 700 000 \$; celui-ci était constitué entièrement de liquidités et était placé auprès de l'intimé.
7. De 2012 à 2014, la tolérance au risque et les objectifs de la cliente A étaient indiqués comme suit :

Compte	Mise à jour du formulaire de renseignements sur la cliente	Tolérance au risque (risque faible/moyen/élevé)	Objectifs (revenu/PVLT/PVCT) ¹
Compte au comptant			
	Mars 2010	25/40/35	0/50/50
	Août 2014	20/45/35	0/50/50
FERR			
	Octobre 2010	30/60/10	30/60/10
	Juin 2013	25/40/35	10/45/45
	Juillet 2014	10/55/35	20/55/35

8. Les deux comptes de la cliente A étaient des comptes à honoraires, et aucune commission n'était facturée à celle-ci lorsqu'elle achetait et vendait des titres individuels.
9. Entre 2012 et 2014, l'intimé a effectué de nombreuses opérations dans les comptes de la cliente A, en particulier sur des titres de nouvelles émissions ou de premiers appels publics à l'épargne (les nouvelles émissions). Sa stratégie consistait à tirer parti de l'écart entre le prix des titres d'une nouvelle émission et le cours des titres du même émetteur sur le marché secondaire. Suivant cette stratégie, l'intimé a acheté et vendu assez rapidement, à profit, des titres de nouvelles émissions dans le compte de la cliente A. Il a admis au personnel que cette stratégie comportait un « risque plus élevé ».
10. Entre 2012 et 2014, l'intimé a acheté les titres de 62 nouvelles émissions pour le FERR et de 35 nouvelles émissions pour le compte au comptant de la cliente. En 2012, la valeur de ces achats dans les deux comptes a correspondu à plus de deux fois la valeur des avoirs détenus dans chacun d'eux. Souvent, les titres des nouvelles émissions étaient vendus quelques jours ou quelques semaines après leur achat, et d'autres titres de nouvelles émissions étaient achetés.
11. Même si la cliente A ne payait pas de commissions, les émetteurs versaient une commission à Scotia lorsque l'intimé achetait des titres de leurs nouvelles émissions pour la cliente A. Pour les exercices clos en octobre 2012 et en octobre 2014, les opérations effectuées ont donné lieu à des commissions d'environ 47 000 \$; de ce montant, M. Bugden a touché personnellement près de 12 000 \$.
12. Le tableau ci-dessous résume les opérations que l'intimé a recommandées à la cliente A et effectuées pour celle-ci entre 2012 et 2014 :

Exercice (au mois d'octobre)	Valeur du compte	Valeur de tous les achats effectués au cours de la période de 12 mois	Achats de titres de nouvelles émissions
Compte au comptant			
2012	207 637 \$	486 305 \$	486 305 \$
2013	159 145 \$	137 539 \$	105 525 \$
2014	110 302 \$	132 814 \$	91 884 \$
FERR			
2012	452 388 \$	831 408 \$	831 408 \$
2013	456 450 \$	529 250 \$	482 400 \$
2014	445 537 \$	326 505 \$	274 855 \$

¹ PVLT : plus-value du capital à long terme; PVCT : plus-value du capital à court terme.

13. Les nombreuses opérations à court terme effectuées sur les titres de nouvelles émissions ont augmenté le risque dans les comptes de la cliente A, ce qui, en 2012, 2013 et 2014, ne correspondait pas à la tolérance au risque ni aux objectifs dont la cliente avait convenu pour ses comptes.
14. La stratégie de négociation de titres de nouvelles émissions que l'intimé employait ne convenait pas à la cliente A compte tenu de l'âge de celle-ci, de ses connaissances en matière de placement, de sa situation financière, de sa tolérance au risque et de ses objectifs de placement.
15. La stratégie de négociation de titres de nouvelles émissions ne correspondait pas à une saine pratique des affaires, vu les commissions considérables qui en résultaient par rapport au risque engendré pour la cliente A.

L'approbation des documents relatifs aux comptes

16. La cliente B et la cliente C étaient clientes de l'intimé et de son partenaire, M. Chabassol, et traitaient presque exclusivement avec M. Chabassol.
17. En janvier 2010, l'intimé a signé deux formulaires de renseignements pour le compte REER et le compte sur marge de la cliente B. Ces formulaires indiquaient que la cliente B était née en 1971, qu'elle avait de « faibles » connaissances en matière de placement, qu'elle était veuve et avait deux enfants à charge, et qu'elle avait des liquidités de 400 000 \$, des immobilisations de 200 000 \$ et un revenu annuel de moins de 25 000 \$. La tolérance au risque pour les deux comptes de la cliente B était « risque élevé, 100 % », et l'objectif pour les deux comptes était « PVCT, 100 % ». En mai 2011, l'intimé a signé un formulaire de renseignements sur la cliente B concernant un compte REEE, qui indiquait la même situation personnelle et la même tolérance au risque, soit « risque élevé, 100 % » et « PVCT, 100 % ».
18. En juin 2012, l'intimé a signé un formulaire de modification de la convention de compte pour la cliente C. Celle-ci, née en 1919, était personne au foyer, avait des connaissances moyennes en matière de placement et avait des liquidités de 210 000 \$, des immobilisations de 80 000 \$ et un revenu annuel se situant entre 25 000 \$ et 50 000 \$. Le formulaire de modification que l'intimé a signé en 2012 a fait passer la tolérance au risque de la cliente C de « risque moyen, 100 % » à « risque moyen, 70 % et risque élevé, 30 % ». Les objectifs sont passés de « PVLTV, 90 % et PVCT, 10 % » à « PVLTV, 70 % et PVCT, 30 % ».
19. Les pourcentages prévus des opérations à risque élevé et à court terme pour la cliente B comme pour la cliente C ne semblaient pas correspondre à la situation personnelle des clientes, selon les formulaires de renseignements les concernant. Malgré cela, l'intimé n'a fait aucune démarche pour s'assurer que ces pourcentages étaient exacts et convenaient aux clientes.
20. L'intimé a dit au personnel de l'OCRCVM qu'il « parcourait rapidement » les formulaires de renseignements sur le client que M. Chabassol remplissait et qu'il s'en remettait à ce dernier pour s'assurer que les documents relatifs aux clients étaient exacts.

Les facteurs atténuants

21. L'intimé n'a pas d'antécédents disciplinaires auprès de l'OCRCVM.
22. La cliente A détenait un compte à honoraires chez Scotia, si bien qu'elle ne payait pas de commissions sur l'achat de titres de nouvelles émissions.
23. En général, les comptes de la cliente A ont produit des gains (à l'exception du compte au comptant en 2013), et la cliente n'a jamais porté plainte à Scotia ni à l'OCRCVM au sujet des opérations effectuées dans ses comptes.
24. L'intimé ne connaissait pas de fait la situation, la tolérance au risque et les objectifs de placement de la cliente B ni ceux de la cliente C.

PARTIE IV – CONTRAVENTIONS

25. Du fait de la conduite exposée ci-dessus, l'intimé a commis les contraventions suivantes aux Règles de l'OCRCVM :
- a) Entre janvier 2012 et décembre 2014, l'intimé a fait des recommandations et des achats de titres qui ne convenaient pas et qui n'étaient pas dans les limites d'une saine pratique des affaires, en contravention des paragraphes 1(o) et 1(r) de la Règle 1300 des courtiers membres de l'OCRCVM.
 - b) En janvier 2010, mai 2011 et juin 2012, l'intimé a approuvé des documents concernant les comptes de deux clientes sans faire preuve de la diligence voulue pour connaître les faits essentiels relatifs à ces clientes, en contravention du paragraphe 1(a) de la Règle 1300 des courtiers membres de l'OCRCVM.

PARTIE V – MODALITÉS DE RÈGLEMENT

26. L'intimé accepte les sanctions et les frais suivants :
- a) Pour le chef a), une amende de 25 000 \$, comprenant la remise de commissions touchées d'environ 12 000 \$;
 - b) Pour le chef b), une amende de 15 000 \$;
 - c) Une période de surveillance étroite d'un an;
 - d) L'obligation de reprendre et de réussir de nouveau le Cours relatif au Manuel sur les normes de conduite dans les six mois;
 - e) Une somme de 5 000 \$ à payer au titre des frais.
27. Si la formation d'instruction accepte l'entente de règlement, l'intimé s'engage à payer les sommes mentionnées ci-dessus dans un délai de 30 jours suivant cette acceptation, à moins que le personnel et l'intimé ne conviennent d'un autre délai.

PARTIE VI – ENGAGEMENT DU PERSONNEL

28. Si la formation d'instruction accepte la présente entente de règlement, le personnel ne prendra pas d'autre mesure contre l'intimé relativement aux faits exposés dans la partie III et aux contraventions énoncées à la partie IV de la présente entente de règlement, sous réserve du paragraphe 29 ci-dessous.
29. Si la formation d'instruction accepte l'entente de règlement et que l'intimé ne se conforme pas aux modalités de celle-ci, le personnel peut engager une procédure en vertu de la Règle 8200 contre l'intimé. Cette procédure peut se fonder en partie sur les faits exposés dans la partie III.

PARTIE VII – PROCÉDURE D'ACCEPTATION DU RÈGLEMENT

30. L'entente de règlement est conditionnelle à son acceptation par la formation d'instruction.
31. L'entente de règlement doit être présentée à une formation d'instruction dans le cadre d'une audience de règlement tenue conformément à la procédure exposée aux articles 8215 et 8428, ainsi qu'à toute autre procédure dont les parties peuvent convenir.
32. Le personnel et l'intimé conviennent que l'entente de règlement constituera la totalité des faits convenus présentés à l'audience de règlement, à moins que les parties ne conviennent que des faits additionnels devraient y être présentés. Si l'intimé ne comparaît pas à l'audience de règlement, le personnel peut communiquer des faits pertinents additionnels, sur demande de la formation d'instruction.
33. Si la formation d'instruction accepte l'entente de règlement, l'intimé convient de renoncer aux droits qu'il peut avoir, en vertu des règles de l'OCRCVM et de toute loi applicable, à une autre audience, à un

appel ou à une révision.

34. Si la formation d'instruction rejette l'entente de règlement, le personnel et l'intimé peuvent conclure une autre entente de règlement, ou le personnel peut demander la tenue d'une audience disciplinaire sur le fondement des mêmes allégations ou d'allégations connexes.
35. Les modalités de l'entente de règlement sont confidentielles jusqu'à leur acceptation par la formation d'instruction.
36. L'entente de règlement sera mise à la disposition du public lorsqu'elle aura été acceptée par la formation d'instruction, et l'OCRCVM en publiera le texte intégral sur son site Internet. L'OCRCVM publiera aussi un sommaire des faits, des contraventions et des sanctions convenus dans l'entente de règlement.
37. Si l'entente de règlement est acceptée, l'intimé convient qu'il ne fera pas personnellement et que personne ne fera non plus en son nom de déclaration publique incompatible avec celle-ci.
38. L'entente de règlement prendra effet et deviendra obligatoire pour l'intimé et le personnel à la date de son acceptation par la formation d'instruction.

PARTIE VIII – SIGNATURE DE L'ENTENTE DE RÈGLEMENT

39. L'entente de règlement peut être signée en plusieurs exemplaires, tous les exemplaires constituant ensemble une entente liant les parties.
40. Une signature télécopiée ou la copie électronique d'une signature sera traitée comme une signature originale.

FAIT le 7 mars 2017.

« Témoïn »

Témoïn

« Eric Mucchi »

Témoïn

« David Bugden »

DAVID BUGDEN

« Elissa Sinha »

Elissa Sinha

Avocate de la mise en application, au nom du personnel de la mise en application de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières

L'entente de règlement est acceptée le 18 avril 2017 par la formation d'instruction suivante :

« R. Scott Peacock »

Président de la formation

« Ken Wheelans »

Membre de la formation

« Bruce Walker »

Membre de la formation

Droit d'auteur © 2017 Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières. Tous droits réservés.