

Re Steinhoff

AFFAIRE INTÉRESSANT :

**LES RÈGLES DES COURTIER MEMBRES DE L'ORGANISME CANADIEN
DE RÉGLEMENTATION DU COMMERCE DES VALEURS MOBILIÈRES**

**LES STATUTS DE L'ASSOCIATION CANADIENNE
DES COURTIER EN VALEURS MOBILIÈRES**

ET

CAROLANN STEINHOFF

2010 OCRCVM 28

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

Audience tenue les 3 et 16 juin 2010 à Vancouver (C.-B.)
Décision rendue le 22 juin 2010
(57 paragraphes)

Formation d'instruction

Stephen D. Gill, Brian Field et Barbara Fraser

Comparutions

Ryan W. Parsons et Paul J.B. Smith, pour l'Association
Gregory N. Harney, pour l'intimée

DÉCISION

INTRODUCTION

¶ 1 Dans un avis d'audience daté du 8 avril 2010 (l'avis d'audience), l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) allègue que Carolann Steinhoff (l'intimée) a commis des contraventions aux Règles des courtiers membres de l'OCRCVM pendant qu'elle était inscrite comme représentante inscrite chez Wellington West Inc. et qu'elle travaillait à la succursale de Wellington à Victoria (Colombie-Britannique). Les contraventions alléguées sont exposées dans sept chefs et l'avis d'audience comprend quelque 47 paragraphes intitulés « Détails », qui forment un sommaire des faits allégués par l'OCRCVM et sur lesquels il entend s'appuyer à l'audience. L'audience sur l'affaire a été fixée au 3 août 2010 et doit durer cinq jours.

¶ 2 Par avis de requête daté du 2 juin 2010 (la requête), l'intimée vise à obtenir :

(a) l'interdiction de publier ou de communiquer de l'information ou des documents relatifs à une procédure disciplinaire de l'OCRCVM, en particulier l'avis d'audience;

(b) la radiation de la section « Détails » de l'avis d'audience.

¶ 3 Par sa réponse datée du 2 juin 2010, le personnel s'est opposé à toutes les mesures demandées dans la requête.

LE CONTEXTE

¶ 4 L'OCRCVM a été constitué en 2008 pour regrouper les activités de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM), constituée en 1916, et de Services de réglementation du marché inc. L'OCRCVM a notamment pour objet de réglementer l'activité, les normes de pratique et la conduite des affaires de ses membres et de leurs représentants dans le secteur des valeurs mobilières, avec la mission de servir l'intérêt public en protégeant les investisseurs et l'intégrité du marché. Les membres et les personnes autorisées de l'OCRCVM s'engagent contractuellement à respecter, notamment, les Statuts, les Règlements et les Règles de l'OCRCVM. Les membres et les personnes autorisées de l'OCRCVM s'engagent à se soumettre à la gouvernance et à la compétence disciplinaire de l'OCRCVM. La *British Columbia Securities Commission* (la Commission) reconnaît l'OCRCVM à titre d'organisme d'autoréglementation (OAR), en vertu du *Securities Act*, R.S.B.C. 1996, c. 418 (la Loi).

¶ 5 Dans l'arrêt *Dass v. Investment Dealers Association of Canada*, 2008 BCCA 413, 85 B.C.L.R. (4th) 53, la Cour d'appel a décrit l'ACCOVAM, qui a été remplacée par l'OCRCVM, de la façon suivante :

[TRADUCTION] 5. L'ACCOVAM est une organisation à adhésion libre. Sa relation avec ses membres est contractuelle. Elle est reconnue comme « organisme d'autoréglementation » (j'adopterai l'acronyme employé par les parties, « OAR »), en vertu de l'alinéa 24(a) du *Securities Act*, R.S.B.C. 1996, c. 418 (la Loi) et, de ce fait, joue un rôle dans la réglementation du secteur des valeurs mobilières à l'échelle du pays. Sa nature et ses fonctions ont été décrites de façon exhaustive dans l'arrêt *Ripley v. Pommier* (1991), 108 N.S.R. (2d) 39, 294 A.P.R. 38 (C.A. N.-É.), autorisation d'appel refusée par la C.S.C., (1992) 113 N.S.R. (2d) 90 (note), 139 N.R. 399 (note), aux paragraphes 21 à 23 :

[TRADUCTION] [21] L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM) [...] est une association non constituée en personne morale qui surveille l'activité de placement et de courtage au Canada, jouant le rôle d'organisme professionnel des sociétés de courtage qui en sont membres et de leurs employés et réglementant les unes et les autres. Elle n'est habilitée expressément par aucune loi, quoique son existence soit reconnue dans quelques lois sur les valeurs mobilières. Elle a son propre acte constitutif, ses statuts et ses règlements que ses membres s'obligent par contrat à respecter. L'ACCOVAM établit des règles concernant le capital, les procédures d'achat, de vente et d'inscription des titres pour les clients, des procédures de vérification et d'autres questions, lesquelles régissent le fonctionnement interne et externe des sociétés de courtage à l'échelle canadienne et à l'échelle provinciale. L'ACCOVAM établit également des normes de compétence et des normes disciplinaires pour les personnes engagées dans le secteur. Ses pouvoirs ne s'étendent pas à la réglementation de l'émission effective des titres : ce pouvoir est conféré aux commissions de valeurs mobilières des provinces et aux diverses bourses. La vente de titres est réglementée par une loi dans toutes les provinces. Ce sont les personnes et les entreprises qui vendent les titres qui sont réglementées par l'ACCOVAM.

[22] La nature des associations comme l'ACCOVAM a été examinée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Orchard v. Tunney* (1957), 8 D.L.R. (2d) 273 :

[TRADUCTION] En l'absence de constitution en personne morale ou d'autre forme de reconnaissance légale d'un groupe de personnes comme ayant une capacité juridique à divers degrés d'agir comme une entité distincte et, sous la dénomination sociale ou une autre dénomination, d'acquiescer des droits, d'assumer des obligations et d'ester en justice, le groupement est classé comme une association à adhésion libre. On trouve une grande

variété de groupements dans cette catégorie, allant des sociétés commerciales en nom collectif, des syndicats ouvriers, des sociétés professionnelles, des sociétés de secours mutuel et des communautés religieuses aux clubs sociaux [...] (page 278)

[23] Les principes régissant la relation entre les divers membres des organisations à adhésion libre comme l'ACCOVAM ont été examinés dans l'arrêt *Stephen v. Stewart*, [1944] 1. D.L.R. 305, où le juge MacDonald, juge en chef de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, a dit :

[TRADUCTION] Une organisation à adhésion libre, n'ayant pas la personnalité morale, a comme forme la plus courante celle d'un club de membres. La jurisprudence sur ces clubs établit que la relation des membres entre eux est purement contractuelle, le contrat prenant la forme de l'acte constitutif qu'ils adoptent. (page 311)

Dans le même sens, on trouve l'arrêt *Morgis v. Thomson Kernaghan & Co.* (2003), 65 O »R » (3d) 321, 174 O »A.C. 104 (C.A.), autorisation d'appel refusée par la C.S.C. (le 8 avril 2004), No. 29950 [2004 CarswellOnt 1439 (C.S.C.)] [arrêt cité dans la version des O.R.]. Dans cet arrêt, la Cour d'appel a confirmé, au paragraphe 10, que :

[TRADUCTION] L'adhésion à l'ACCOVAM est libre. Elle est fondée sur l'engagement contractuel des membres de respecter l'acte constitutif, les règlements, les règles et les statuts de l'association. L'ACCOVAM n'est pas créée par la loi et ne tient pas ses pouvoirs de la loi. Elle fonctionne plutôt sous l'autorité de son acte constitutif et est reconnue en vertu de certaines lois sur les valeurs mobilières.

¶ 6 L'intimée, M^{me} Steinhoff, a été inscrite sans interruption comme « représentante inscrite » depuis 1988, d'abord auprès de l'ACCOVAM, puis auprès de l'OCRCVM. Il n'est pas contesté que l'intimée, en demandant l'inscription auprès de l'ACCOVAM et de l'OCRCVM, a confirmé qu'elle connaissait et comprenait les Statuts, les Règles, les Ordonnances et les Règlements et a convenu d'être assujettie aux Règles, de s'y conformer et de se soumettre à la compétence de l'OCRCVM.

L'avis d'audience de 2003

¶ 7 L'intimée a déjà fait l'objet de procédures disciplinaires. En janvier 2003, l'ACCOVAM a intenté une procédure disciplinaire à l'encontre de l'intimée pour des contraventions alléguées aux Statuts de l'ACCOVAM relativement à des faits qui se sont produits au cours de la période allant de janvier 1996 à janvier 1999. Conformément à sa pratique habituelle, l'ACCOVAM a diffusé sur son site Internet un avis au public au sujet de la procédure disciplinaire, ainsi que l'avis d'audience (révisé). L'avis d'audience de 2003 contenait un sommaire détaillé des faits allégués par l'ACCOVAM et sur lesquels celle-ci comptait s'appuyer à l'audience.

¶ 8 Dans une décision prononcée le 22 avril 2003 (et publiée), une formation d'instruction de l'ACCOVAM a jugé que l'intimée avait contrevenu à l'article 1 du Statut 29 de l'ACCOVAM en exécutant une transaction non autorisée se composant de quatre opérations. En révision, dans une décision rendue le 24 novembre 2004 (2004 BCSECCOM 666), la Commission a jugé que la formation de l'ACCOVAM avait commis une erreur en droit, n'avait pas tenu compte d'éléments de preuve déterminants, s'était fondée sur des conjectures au sujet de faits qui ne faisaient pas partie de la preuve et avait commis une erreur en ne prenant pas en compte toutes les circonstances pour déterminer si les opérations effectuées par l'intimée en Ontario sans inscription contrevenaient à l'article 1 du Statut 29 de l'ACCOVAM. La Commission a annulé les conclusions de la formation de l'ACCOVAM et sa décision sur les sanctions.

L'avis d'audience de 2009

¶ 9 Dans un avis d'audience daté du 30 juin 2009, le personnel de l'OCRCVM a allégué que l'intimée avait commis certaines contraventions à l'article 1 de la Règle 29 des courtiers membres relativement à des faits survenus au cours de la période allant de janvier 2004 à octobre 2008. Conformément à sa pratique habituelle, l'OCRCVM a publié sur son site Internet un avis au sujet de la procédure disciplinaire et une copie de l'avis d'audience de 2009, lequel contenait un titre « Détails », suivi d'un sommaire des faits allégués et sur lesquels

le personnel comptait s'appuyer à l'audience.

¶ 10 Une longue audience a été tenue en novembre et décembre 2009 et une décision sur la responsabilité a été rendue le 5 mars 2010 et, comme à l'habitude, publiée : (2010) IIROC No. 8. La décision de la formation d'instruction comporte quelque 173 paragraphes et arrive à la conclusion que l'OCRCVM avait établi sa preuve sur chacun des trois chefs compris dans l'avis d'audience de 2009. On nous a informés que l'audience sur les sanctions a été fixée au 6 juillet 2010. L'intimée dit qu'elle a donné à son avocat l'instruction d'interjeter appel de la décision de la formation de l'OCRCVM.

L'avis d'audience de 2010

¶ 11 En novembre 2008, à la suite de renseignements reçus, l'OCRCVM a ouvert une enquête sur l'intimée par rapport à deux de ses clients. Dans le cadre de cette enquête, l'intimée a été rencontrée en entrevue par le personnel de l'OCRCVM.

¶ 12 Le personnel de l'OCRCVM a examiné tous les éléments de preuve pertinents obtenus par l'OCRCVM au cours de son enquête sur la plainte déposée par les deux clients et a conclu qu'il était approprié d'intenter une procédure disciplinaire à l'encontre de l'intimée relativement à la plainte. Un projet d'avis d'audience a été envoyé à l'avocat de l'intimée le 28 janvier 2010.

¶ 13 L'avis d'audience, daté du 8 avril 2010, a été délivré et signifié. Il expose sept chefs alléguant que l'intimée, dans ses rapports avec les deux clients, avait contrevenu à l'article 1 de la Règle 29 des courtiers membres, aux alinéas 1(a), (p) et (q) et à l'article 4 de la Règle 1300 des courtiers membres. L'avis d'audience contient, à la page 3, un titre « Détails », suivi d'un résumé détaillé des faits allégués et que compte invoquer le personnel de l'OCRCVM à l'audience. Ainsi que le permettent les Règles, l'intimée a délivré une réponse à l'avis d'audience le 27 mai 2010.

¶ 14 Dans une lettre datée du 8 avril 2010 adressée par le personnel de l'OCRCVM à l'avocat de l'intimée, il était dit qu'un avis relatif à la mise en application serait publié le vendredi 9 avril 2010, date à laquelle l'avis d'audience serait diffusé sur le site Internet de l'OCRCVM. On nous a informés que c'est la pratique normale. En réponse à cette lettre, l'avocat de l'intimée a demandé un délai pour la publication de l'avis d'audience par l'OCRCVM sur son site Internet de façon à consulter l'intimée et recevoir d'elle des instructions, celle-ci se trouvant alors à Londres où il était difficile de la joindre. L'OCRCVM a consenti à retarder la publication de l'avis d'audience sur son site Internet jusqu'au 14 avril 2010.

¶ 15 Le 13 avril 2010 ou vers cette date, l'avocat de l'intimée a délivré à l'OCRCVM un projet de déclaration (devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique) et a informé le personnel de l'OCRCVM qu'il comptait demander à la Cour suprême une ordonnance qui interdirait notamment au personnel de l'OCRCVM de diffuser l'avis d'audience sur son site Internet. Le 27 mai 2010, l'intimée a intenté une action en Cour suprême (l'action). Le même jour, son avocat a délivré une requête dans l'action, visant notamment à obtenir une injonction à l'encontre du personnel de l'OCRCVM. On nous a informés que la demande dans l'action a été ajournée.

¶ 16 Le 20 avril 2010 ou vers cette date, par accord, l'audience au fond relativement à l'avis d'audience a été fixée au 3 août 2010.

¶ 17 Le 27 mai 2010, l'intimée a demandé à la formation d'instruction, par voie de requête, les mesures que nous avons indiquées au paragraphe 2 ci-dessus. Des affidavits ont été déposés par l'intimée au soutien de sa requête, et par le personnel de l'OCRCVM en opposition à celle-ci. La formation a aussi reçu des aperçus des observations et des cahiers complets de jurisprudence. L'audience sur le fond de la requête a été tenue le jeudi 16 juin 2010; la formation a pris la requête en délibéré.

¶ 18 L'intimée, dans ses affidavits, allègue que la publication de l'avis d'audience aurait des conséquences catastrophiques pour elle. Elle allègue qu'elle subira un préjudice irréparable et que sa réputation professionnelle sera détruite sans raison si son nom est publié dans l'avis d'audience. Elle allègue que la publication par l'OCRCVM sera un coup très dur émotivement, détruira la confiance de ses clients à son endroit

et que les allégations détruiront sa carrière. Elle allègue que la publication des procédures disciplinaires antérieures a entraîné une perte significative de clientèle.

¶ 19 Toutefois, l'intimée dit aussi qu'elle a l'un des plus gros carnets de clients de la profession pour un représentant, tant du point de vue du nombre de clients que des actifs gérés. Elle dit qu'il n'y a eu que cette plainte au sujet de la convenance, depuis le repli du marché. Elle travaille comme conseillère en placement depuis environ 22 ans, elle a une maîtrise, est planificatrice financière agréée et a suivi environ trente cours de formation professionnelle relatifs aux valeurs mobilières, à l'éthique, au leadership en entreprise et à la planification financière. Elle dit s'être constamment classée dans le premier percentile des producteurs dans son domaine.

¶ 20 Dans les affidavits déposés en opposition à la requête, l'OCRCVM dit considérer que les faits allégués exposés dans l'avis d'audience, sur lesquels l'OCRCVM appuie les allégations de conduite incorrecte d'une personne autorisée, sont des questions d'intérêt public, et non des questions confidentielles entre la personne autorisée et l'OCRCVM, ou qui que ce soit d'autre. De plus, l'OCRCVM dit que les deux clients en cause ont examiné l'avis d'audience de façon approfondie avant sa délivrance et n'ont exprimé aucune préoccupation au sujet de la confidentialité des renseignements qu'il contenait.

¶ 21 En réponse aux déclarations dans les affidavits de l'intimée, l'OCRCVM dit qu'à l'heure actuelle, 14 « affaires de convenance » sont en instance dans l'Ouest du Canada (dont celle de l'intimée) et que l'affaire de l'intimée est simplement la première à arriver au stade de la délivrance et de la publication de l'avis d'audience.

¶ 22 L'intimée allègue aussi dans ses affidavits qu'elle estime que l'OCRCVM fait preuve de partialité à son endroit en raison de commentaires qu'elle a formulés en 2002 devant un comité et donne à entendre que l'enquête de l'OCRCVM manquait d'objectivité. L'OCRCVM, dans ses affidavits, dit que ni M. Funt ni les avocats de l'OCRCVM ne se rappellent les commentaires formulés par l'intimée au « Comité de personnes averties » ou aux grands magazines d'affaires ou ne sont au courant de ceux-ci. L'OCRCVM dit que, de toute façon, la recommandation d'intenter une procédure disciplinaire dans cette affaire était fondée sur les éléments de preuve recueillis au cours de l'enquête de l'OCRCVM et n'était aucunement fondée sur des commentaires antérieurs que l'intimée a pu formuler au sujet de l'ACCOVAM ou de l'OCRCVM.

L'ANALYSE

Faut-il interdire à l'OCRCVM de publier l'avis d'audience?

L'ordonnance de reconnaissance de l'OCRCVM

¶ 23 La Commission a reconnu l'OCRCVM aux conditions exposées dans l'ordonnance de reconnaissance de l'OCRCVM : 2008 BCSCCOM 275. Dans l'Appendice 1, Critères de reconnaissance, le paragraphe 2 prévoit :

[TRADUCTION] 2. Intérêt public

L'OCRCVM élabore et applique la réglementation requise pour protéger les investisseurs et l'intégrité des marchés, et ce, de façon conforme à l'intérêt public. Il établit une mission d'intérêt public claire en ce qui a trait à ses fonctions de réglementation et s'y conforme.

¶ 24 S'agissant des Règles, les Critères de reconnaissance prévoient :

[TRADUCTION] 9. Règles

(a) L'OCRCVM établit et garde en vigueur des règles qui :

- (i) sont nécessaires ou appropriées à la régie et à la réglementation de tous les aspects de ses fonctions et responsabilités à titre d'entité d'autoréglementation;

- (ii) visent à :
 - (A) assurer la conformité avec la législation en valeurs mobilières;
 - (B) empêcher les actes frauduleux et les manipulations;
 - (C) promouvoir des principes de négociation justes et équitables et le devoir d'agir avec équité et intégrité et de bonne foi;
 - (D) favoriser la collaboration et la coordination avec les entités s'occupant de la réglementation, de la compensation et du règlement des opérations sur titres, du traitement de l'information sur les opérations et de la facilitation des opérations;
 - (E) promouvoir des normes et pratiques commerciales justes, équitables et conformes à l'éthique;
 - (F) promouvoir la protection des investisseurs;
 - (G) prévoir la prise de mesures disciplinaires appropriées à l'endroit de ceux dont l'OCRCVM régit la conduite;
- (iii) n'imposent à la concurrence ou à l'innovation aucune contrainte ni aucun fardeau qui ne soit pas nécessaire ou approprié à la réalisation des objectifs en matière de réglementation de l'OCRCVM;
- (iv) n'imposent pas aux activités des participants au marché des restrictions ou des frais qui sont disproportionnés par rapport aux objectifs en matière de réglementation que l'OCRCVM s'efforce de réaliser;
- (v) ne vont pas à l'encontre de l'intérêt public.

¶ 25 S'agissant des questions disciplinaires, les Critères de reconnaissance prévoient :

[TRADUCTION] **10. Questions disciplinaires**

La procédure en matière de mesures disciplinaires doit être équitable et transparente.

¶ 26 S'agissant des questions disciplinaires, l'Annexe A de l'ordonnance de reconnaissance, intitulé [TRADUCTION] Conditions, prévoit :

[TRADUCTION] **10. Questions disciplinaires**

- (a) Sous réserve du paragraphe b), l'OCRCVM :
 - (i) communique sans délai à la Commission, au public et aux médias d'information :
 - (A) des renseignements détaillés au sujet de chaque audience disciplinaire ou audience en vue d'un règlement une fois que la date de l'audience est fixée;
 - (B) les modalités de chaque règlement et de chaque mesure disciplinaire une fois qu'elles ont été arrêtées;
 - (ii) s'assure que les audiences disciplinaires et les audiences en vue

d'un règlement sont ouvertes au public et aux médias d'information.

- (b) Malgré le paragraphe a), l'OCRCVM peut, de son propre chef ou sur demande, ordonner le huis clos ou interdire la publication ou la communication d'information ou de documents s'il juge que cela est nécessaire pour la protection de questions confidentielles. L'OCRCVM établit par écrit les critères servant à déterminer s'il faut protéger la confidentialité.

¶ 27 Des extraits qui précèdent, on peut voir que, dans l'exercice de ses fonctions de réglementation, l'OCRCVM doit surveiller la conformité aux Règles de ses membres et des autres personnes soumises à sa compétence et prendre les moyens de mise en application nécessaires, servir l'intérêt public en protégeant les investisseurs et l'intégrité du marché. Il doit veiller à se conformer à une mission d'intérêt public claire en ce qui a trait à ses fonctions de réglementation.

¶ 28 S'agissant des questions disciplinaires, la procédure disciplinaire doit être équitable et transparente. De plus, l'OCRCVM doit communiquer sans délai à la Commission, au public et aux médias d'information des renseignements détaillés au sujet de chaque audience disciplinaire une fois que la date de l'audience est fixée et les modalités de chaque mesure disciplinaire une fois qu'elles ont été arrêtées. L'OCRCVM doit aussi veiller à ce que les audiences disciplinaires soient ouvertes au public et aux médias d'information.

¶ 29 Le paragraphe 10(b) de l'Annexe A prévoit que, malgré ce qui précède, l'OCRCVM peut ordonner le huis clos ou interdire la publication d'information ou de documents s'il juge que cela est nécessaire pour la protection de questions confidentielles.

¶ 30 La Règle 1 des Règles de procédure dispose :

1.2 Principe général

Il importe d'interpréter et d'appliquer les présentes Règles de manière à ce que l'audience se tienne et la décision soit prise de façon équitable et dans l'intérêt de la justice, et ce dans les meilleurs délais et d'une manière peu coûteuse.

¶ 31 Les extraits suivants des Règles des courtiers membres et des Règles de procédure établissent certains des éléments qui doivent être compris dans l'avis d'audience :

- (a) La Règle 6 des Règles de procédure, qui régit l'introduction des procédures de mise en application de l'OCRCVM, prévoit que les procédures disciplinaires sont toutes introduites par un avis d'audience;
- (b) L'article 6.5 des Règles de procédure prévoit que l'avis d'audience indique notamment :

- (i) les contraventions alléguées aux Règles;
 - (ii) les **faits** au soutien des contraventions alléguées;
 - (iii) **tout autre renseignement** que l'OCRCVM peut juger utile.
- (c) L'article 50 de la Règle 20, qui régit la publicité des audiences, prévoit que :
- (i) les audiences disciplinaires **sont** publiques à moins que la formation d'instruction n'ordonne le huis clos;
 - (ii) la formation d'instruction ne peut ordonner le huis clos que si elle est d'avis qu'il est plus important d'éviter, dans l'intérêt de la personne touchée ou dans l'intérêt public, la divulgation de questions financières, personnelles ou autres d'ordre intime que de s'en tenir au principe de la publicité des audiences. (paragraphe (2) de l'article 50 de la Règle 20).

¶ 32 M. Funt, dans son affidavit n° 1, dit :

[TRADUCTION] 14. Sur son site Internet, sous les hyperliens « Mise en application » et « Avis au public », l'OCRCVM fournit au public les renseignements suivants au sujet des avis d'audience : « Un avis d'audience est un document public qui décrit les faits allégués et l'inconduite et qui fournit de l'information sur l'endroit et le moment où une audience se tiendra pour l'examen de cette affaire. » Conformément à ces renseignements et compte tenu de l'ordonnance de reconnaissance de l'OCRCVM, de l'obligation de donner un avis au public et des dispositions de la Règle 6 des Règles de procédure, aussitôt après que la date d'une audience disciplinaire est fixée, l'OCRCVM diffuse sur son site Internet l'avis d'audience pertinent.

15. En réponse au paragraphe 43 de l'affidavit de la représentante inscrite, sur le fondement de mon expérience, la politique et la pratique de l'OCRCVM concernant:

- (a) la diffusion sur son site Internet d'un avis au public au sujet des audiences à venir;
- (b) la publicité des ces audiences;
- (c) la publication sur son site Internet:
 - (i) du nom du membre de l'OCRCVM dont il est allégué qu'il a contrevenu aux Règles;
 - (ii) des règles particulières auxquelles il est allégué qu'il a contrevenu;
 - (iii) des faits allégués sur lesquels s'appuie l'OCRCVM.

sont conformes aux politiques et pratiques ordinaires des autres autorités de réglementation des valeurs mobilières à cet égard, notamment la Commission (voir les articles 15 et 19 des *Securities Regulations*, B.C. Reg. 196/97, et la *BC Policy 15-601* de la Commission – intitulée [TRADUCTION] Audiences, articles 2.3 et 5.5), chacune des autres commissions de valeurs mobilières au Canada, la *Securities and Exchange Commission* (États-Unis) et la *Financial Industry Regulatory Association* (États-Unis).

¶ 33 L'intimée est représentante titulaire d'un permis depuis quelque 22 ans. Lorsqu'elle a accepté de se joindre à l'ACCOVAM, et par la suite à l'OCRCVM, elle a accepté de respecter les Règles des courtiers membres et les Règles de procédure. Ces pratiques et ces procédures étaient intégralement en vigueur à l'égard des deux procédures disciplinaires dont l'intimée a fait l'objet. L'ACCOVAM et l'OCRCVM ont publié les avis

d'audience et les décisions disciplinaires sur leur site Internet. Leurs audiences sont ouvertes au public et aux médias d'information. La procédure est équitable et transparente.

Principes de la common law sur la publicité des procédures

¶ 34 L'avocat de l'intimée et l'avocat de l'OCRCVM ont tous deux présenté des observations écrites approfondies, accompagnées de jurisprudence, sur le droit qui s'applique lorsqu'une personne est soumise aux pouvoirs d'un tribunal disciplinaire. Tous deux s'accordent à dire que les tribunaux de ce type sont tenus d'observer les exigences de la justice naturelle. On nous a cité un certain nombre d'affaires dans lesquelles, compte tenu des circonstances particulières de chacune, on a prononcé des ordonnances interdisant la publication de certains renseignements, comme l'identité des plaignants ou l'identité de l'accusé. Dans l'affaire *W. (C.) v. M. (L.G.)* (2004) B.C.S.C. 1499; 36 B.C.L.R. (4th) 181, le demandeur a intenté une action en dommages-intérêts pour agression sexuelle et a présenté une demande, sans avis au défendeur, visant à obtenir des ordonnances de maintien de l'anonymat dans la conduite de son action. La cour a dit :

[TRADUCTION] 7. Je commence mon analyse en reconnaissant le principe important voulant que, en règle générale, les tribunaux doivent administrer la justice en public. Pour maintenir la confiance du public dans notre système judiciaire, il est essentiel que les séances des tribunaux soient publiques et non à huis clos. L'examen du public protège l'intégrité de la procédure et favorise le respect à l'endroit du système judiciaire et la confiance en celui-ci.

8. Le principe de la publicité des débats en justice et le droit du public d'obtenir de l'information au sujet des tribunaux se rattachent à la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la *Charte (Société Radio-Canada c. Nouveau-Brunswick (Procureur général))*, [1996] 3 R.C.S. 480 (C. S.C.).

9. Je suis convaincu, toutefois, que cet important principe de la publicité des débats est subordonné à un principe primordial : l'objet fondamental du tribunal est de faire en sorte que justice soit rendue entre les parties. Il y a des circonstances dans lesquelles le principe de la publicité des débats doit céder le pas pour que justice soit rendue. La question est de savoir quelles sont ces circonstances et, si elles existent, jusqu'à quel point le principe de la publicité des débats doit céder le pas pour faire en sorte que justice soit rendue.

10. J'ai passé en revue un certain nombre de décisions dans une tentative de déterminer les facteurs que les tribunaux devraient prendre en compte pour apprécier l'intérêt public à l'égard de la publicité des débats par rapport à l'intérêt de la partie au litige à l'égard du maintien, dans la mesure du possible, de son anonymat.

...

15. Au paragraphe 15, le juge Macfarlane a cité ce qu'avait dit le juge Dickson dans l'arrêt *P.G. (Nouvelle-Écosse) c. MacIntyre* [1982] 1 R.C.S. 175, aux pages 186 et 187 :

A mon avis, restreindre l'accès du public ne peut se justifier que s'il est nécessaire de protéger des valeurs sociales qui ont préséance. C'est notamment le cas de la protection de l'innocent.

(non souligné dans l'original)

...

25. Je pense qu'on peut dégager de la jurisprudence que j'ai citée les principes suivants :

1. Le principe de la publicité des débats doit céder le pas lorsque c'est nécessaire pour que justice soit rendue.
2. Pour restreindre l'accès du public, il faut qu'il y ait quelque valeur sociale ou intérêt public qui a préséance.
3. Il incombe à la personne qui cherche à restreindre l'accès du public de démontrer que l'ordonnance est nécessaire pour assurer la justice. Le critère n'est pas un critère de commodité, mais de nécessité.
4. Le simple intérêt privé pour une partie d'éviter l'embarras n'est pas suffisant pour supplanter l'intérêt public à la publicité des débats.
5. Il ne faut pas penser que les catégories de circonstances que l'on peut considérer comme constituant une valeur sociale qui a préséance forment une liste fermée. Ces circonstances comprennent notamment les cas suivants :
 - (a) lorsque la divulgation du nom ou de l'identité de la partie anéantirait en fait le droit à la confidentialité, qui constitue la réparation même que vise la procédure;
 - (b) lorsque des personnes ayant droit d'obtenir justice seraient raisonnablement dissuadées de s'adresser au tribunal pour l'obtenir si leurs noms étaient divulgués;
 - (c) lorsque l'administration de la justice serait rendue impossible si le huis clos n'était pas ordonné;
 - (d) lorsque l'anonymat est nécessaire pour assurer un procès équitable;
 - (e) lorsque l'anonymat est nécessaire pour protéger des personnes innocentes et que la divulgation de leur nom ne profiterait guère au public;
 - (f) lorsque la divulgation de l'identité du demandeur causerait à celui-ci des dommages s'ajoutant à ceux qu'il a déjà subis par suite du tort pour lequel le demandeur cherche à obtenir une indemnisation.
6. À mon avis, il doit y avoir une preuve se rapportant au demandeur particulier pour établir la nécessité alléguée de l'anonymat, et non de simples déclarations d'ordre général.
7. Enfin, à mon avis, le principe de la publicité des débats ne devrait être mis de côté que dans la mesure nécessaire pour préserver la valeur sociale ayant préséance.

¶ 35 Nous souscrivons à la position de l'avocat de l'OCRCVM selon laquelle, dans les procédures juridictionnelles, le secret est l'exception, tandis que la publicité des débats et la transparence sont la règle. On porterait une atteinte importante à la transparence et à l'intégrité de l'administration de la justice si on permettait à chaque fois que le désir d'une partie de rester anonyme l'emporte sur la forte présomption en faveur de la publicité des débats.

¶ 36 Nous avons examiné attentivement tous les documents présentés au sujet de la demande. Nous ne pouvons trouver de valeur sociale ou d'intérêt public ayant préséance qui viendrait restreindre l'accès du public aux audiences du tribunal que constitue la formation.

¶ 37 Comme l'a dit le juge Joyce dans la décision *W. (C.) v. M. (L.G.)* au paragraphe 25, point 4, « Le simple intérêt privé pour une partie d'éviter l'embarras n'est pas suffisant pour supplanter l'intérêt public à la

publicité des débats. » À notre avis, ce principe s'applique directement aux griefs de l'intimée. Elle s'inquiète du préjudice potentiel dans le cas où son nom serait publié et s'inquiète aussi de sa réputation professionnelle. Elle craint que la publication puisse lui causer du souci ou une difficulté professionnelle. Ce sont là des intérêts privés, qui ne satisfont pas au critère de la nécessité.

¶ 38 D'un autre côté, l'intimée dit qu'elle a l'un des plus gros carnets de clients dans la profession, pour un représentant, et qu'elle s'est constamment classée dans le premier percentile des producteurs dans son domaine. Nous sommes au courant du fait que des audiences disciplinaires publiques ont été engagées et que des avis ont été publiés à ce sujet tant en 2003 qu'en 2009 et que cela a attiré l'attention des médias. Toutefois, cela est essentiel pour que les débats soient soumis à l'examen du public. Nous ne voyons pas comment le fait que l'OCRCVM suive sa procédure habituelle de publication pourrait faire obstacle à ce que justice soit rendue.

¶ 39 À notre avis, l'intimée n'a pas établi qu'elle se trouve dans un cas où l'accès du public devrait être restreint. Une telle ordonnance n'est pas nécessaire pour que justice soit rendue. À notre avis, les préoccupations de l'intimée tombent dans la catégorie de la « commodité », non de la « nécessité ».

¶ 40 Les audiences disciplinaires de l'OCRCVM sont publiques, sous réserve d'une ordonnance prononcée en vertu du paragraphe 2 de l'article 50 de la Règle 20. Le paragraphe 10(b) de l'Annexe A de l'ordonnance de reconnaissance de la BCSC prévoit :

[TRADUCTION] [...] l'OCRCVM peut, de son propre chef ou sur demande, ordonner le huis clos ou interdire la publication ou la communication d'information ou de documents s'il juge que cela est nécessaire pour la protection de questions confidentielles. L'OCRCVM établit par écrit les critères servant à déterminer s'il faut protéger la confidentialité.

¶ 41 Le paragraphe 2 de l'article 50 de la Règle 20 des courtiers membres dispose :

Les audiences visées au paragraphe (1) sont tenues à huis clos lorsque la formation d'instruction est d'avis qu'il est plus important d'éviter, dans l'intérêt de la personne touchée ou dans l'intérêt public, la divulgation de questions financières, personnelles ou autres d'ordre intime que de s'en tenir au principe de la publicité des audiences.

¶ 42 À notre avis, l'intimée n'a pas établi la justification d'une protection de « questions confidentielles » qui l'emporte sur le principe de la publicité des audiences. Nous avons examiné attentivement l'avis d'audience. Le sommaire des faits allégués, qui commence à la page 3, au paragraphe 1, comporte des titres commodes, qui indiquent la nature des faits allégués dans chaque section. Les faits allégués sont présentés, indubitablement, avec un degré considérable de détail. Les faits allégués exposent clairement la preuve que l'intimée doit réfuter. Les faits allégués sont très détaillés, mais, à notre avis, ils sont appropriés et ils ne divulguent aucune question confidentielle ayant trait à l'intimée, comme des questions financières, personnelles ou autres d'ordre intime. Les renseignements contenus dans l'avis d'audience concernent la prestation par l'intimée de services financiers à des membres du public, laquelle exige qu'elle soit titulaire d'un permis délivré par une autorité publique. Ses agissements, et les allégations formulées à son encontre, sont des questions d'intérêt public.

¶ 43 Il faut noter qu'il ne s'agit pas d'« actes de procédure » régis par les Règles de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. L'OCRCVM est tenu d'indiquer, dans l'avis d'audience, les faits invoqués au soutien des contraventions alléguées. De plus, les Règles donnent à l'OCRCVM un pouvoir discrétionnaire : l'OCRCVM peut également y donner « tout autre renseignement » qu'il juge utile. À notre avis, les faits allégués dans l'avis d'audience ne dépassent pas la mesure à l'égard de cette procédure.

¶ 44 Au moyen de l'avis d'audience, l'OCRCVM fournit au public des renseignements au sujet de l'inconduite alléguée d'une personne autorisée. Donc, la divulgation publique des types d'allégations spécifiques dans l'avis d'audience sert l'intérêt public et c'est la pratique normale de l'OCRCVM.

¶ 45 À notre avis, une personne physique, comme l'intimée, qui exerce la profession n'a pas d'intérêt direct

ou de droit qu'elle puisse faire valoir contre l'intérêt public. Comme c'est le cas pour la Commission, l'OCRCVM a pour mission de servir l'intérêt public et de protéger l'intégrité du marché. Nous ne voyons rien de particulièrement inhabituel dans les faits allégués dans l'avis d'audience et nous acceptons l'observation de l'avocat de l'OCRCVM selon laquelle il est dans l'intérêt public que l'on connaisse les allégations portées contre l'intimée.

¶ 46 Les faits et les questions allégués dans l'avis d'audience ne constituent pas le type de valeurs sociales ou d'intérêt public ayant préséance, qui justifierait une interdiction de publication de l'avis d'audience. Il n'y a pas de différence importante entre la nature des allégations à l'encontre de l'intimée et celle des allégations formulées couramment contre d'autres personnes faisant l'objet de procédures disciplinaires dans le secteur financier. Nous sommes d'accord avec l'observation de l'avocat de l'OCRCVM selon laquelle accorder l'interdiction de publication demandée par l'intimée dans ces circonstances irait à l'encontre de la pratique normale dans la profession et serait contraire aux Règles des courtiers membres, aux conditions de l'ordonnance de reconnaissance de l'OCRCVM et à la forte présomption en faveur de la publicité et de la transparence des procédures juridictionnelles.

¶ 47 L'intimée a aussi fait valoir que la publication de l'avis d'audience ne devrait intervenir qu'après la décision au fond sur l'affaire. Cette façon de procéder a été suivie dans quelques autres affaires qu'on nous a citées et dans certaines, la publication a été reportée pendant la durée de l'appel, mais nous ne voyons aucun fondement justifiant une ordonnance du genre dans la présente affaire. Ces autres affaires se distinguent de l'espèce, à notre avis, en raison de leurs faits particuliers. La mission de l'OCRCVM est de tenir des audiences publiques à moins qu'on établisse qu'il faut assurer la protection de questions confidentielles. À notre avis, on n'a rien établi de tel en l'espèce. Nous acceptons que le public a un intérêt à la transparence des procédures disciplinaires et a le droit de connaître les allégations de l'OCRCVM à l'encontre d'une personne traitant avec le public dans une profession hautement réglementée. L'intimée a accepté d'être soumise aux Règles et Règlements de l'OCRCVM. Elle peut difficilement se plaindre lorsque l'OCRCVM suit sa pratique normale conformément à ses Règles et Règlements.

¶ 48 L'OCRCVM existe et a été reconnu en tant qu'OAR pour servir et protéger l'intérêt public, non les intérêts personnels des personnes autorisées. Le public a le droit de connaître les détails des allégations disciplinaires avant qu'elles ne fassent l'objet d'une audience et de voir comment l'OCRCVM fait valoir ces allégations à l'audience. Il est manifeste que la publication de l'avis d'audience sur le site Internet de l'OCRCVM est le moyen par lequel le personnel de l'OCRCVM atteint ces objectifs d'intérêt public importants. Nous souscrivons à la position de l'avocat de l'OCRCVM que, sans divulgation publique et sans accès du public, il ne peut y avoir de véritable reddition de compte publique ou d'autoréglementation crédible.

¶ 49 Après avoir examiné attentivement l'ensemble de la preuve sur cette question, nous sommes venus à la conclusion qu'il ne faut pas interdire à l'OCRCVM de publier l'avis d'audience de la manière normale.

Faut-il radier la section « DÉTAILS » de l'avis d'audience?

¶ 50 L'avis d'audience comporte une section intitulée, par souci de commodité, « DÉTAILS ». Dans cette section, l'OCRCVM expose les **faits allégués** précis qui soutiennent les chefs portés dans l'avis d'audience. Que cette section soit appelée « Détails » ou « Faits allégués », elle est conforme aux dispositions de l'article 6.5 des Règles de procédure. Il est également clair pour le lecteur qu'il s'agit d'allégations non prouvées.

¶ 51 Par le moyen de l'avis d'audience, l'intimée a reçu un exposé détaillé des faits allégués et sur lesquels le personnel entend s'appuyer à l'audience. Elle a reçu ces allégations bien avant l'audience disciplinaire et sera ainsi en mesure de se préparer correctement en vue de la preuve qu'elle doit réfuter. Ainsi que le permettent les Règles, l'intimée a déposé une réponse, également détaillée, à l'avis d'audience. La réponse comporte quelque trente paragraphes, dont sept paragraphes contenant ce qui serait des citations de communications entre l'intimée et ses clients. Elle semble aussi détaillée que les faits allégués dans l'avis d'audience.

¶ 52 L'un des principaux griefs de l'intimée est que l'OCRCVM publie l'avis d'audience sur son site

Internet, mais ne publie pas de réponse. C'est la pratique habituelle de l'OCRCVM. Il ne semble pas y avoir de disposition ou de règle prévoyant que l'OCRCVM publie la réponse à l'avis d'audience.

¶ 53 Toutefois, comme l'avocat de l'OCRCVM l'a signalé, l'intimée peut s'adresser aux médias et leur donner sa version des faits, ou sa réponse aux allégations de l'avis d'audience. En outre, l'intimée a la possibilité de publier sur son propre site Internet sa position en réponse aux allégations formulées par l'OCRCVM. L'avocat de l'OCRCVM a signalé une affaire récente en Ontario dans laquelle un intimé a eu recours à ce moyen.

¶ 54 L'intimée allègue aussi dans ses documents qu'elle est d'avis que l'OCRCVM fait preuve de partialité à son endroit. Nous avons examiné attentivement les documents qu'elle nous a présentés au sujet de cette demande. À notre avis, lorsqu'on regarde objectivement l'ensemble des circonstances, on ne trouve pas d'indication de partialité. De plus, dans son affidavit, l'OCRCVM a nié s'être fondé sur autre chose que son enquête sur les plaintes de clients pour décider de délivrer un avis d'audience. L'allégation de partialité de l'OCRCVM n'a pas été prouvée.

¶ 55 Nous sommes venus à la conclusion, après avoir pris en considération l'ensemble de la preuve, les observations des avocats et la jurisprudence citée, que la section de l'avis d'audience intitulée « DÉTAILS » n'a pas à être radiée.

SOMMAIRE

¶ 56 En résumé, pour les motifs ci-dessus, nous ordonnons que la demande de l'intimée soit rejetée. Nous donnons au personnel de l'OCRCVM l'instruction de publier l'avis d'audience conformément à sa pratique normale.

¶ 57 Les présents motifs peuvent être signés en plusieurs exemplaires.

Fait le 22 juin 2010.

Stephen D. Gill

Brian Field

Barbara E. Fraser

Tous droits réservés © l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières 2010