

## **Re Steinhoff**

**AFFAIRE INTÉRESSANT :**

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

**les Statuts de l'Association canadienne des courtiers en valeurs  
mobilières**

**et**

**Carolann Steinhoff**

**2010 OCRCVM 42**

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

**Audience tenue : le 6 juillet 2010  
Décision rendue : le 17 septembre 2010  
(46 paragraphes)**

**Formation d'instruction :**

Leon Getz, c.r., Chris Lay et Don Teatro

**Comparutions :**

Paul J. B. Smith, pour l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières  
Ronald N. Pelletier et Gregory N. Harney, pour Carolann Steinhoff

---

## **DÉCISION SUR LES SANCTIONS**

---

### *Introduction*

¶ 1 Le 5 mars 2010, à la suite d'une très longue audience, nous avons rendu une décision (*Re Steinhoff*, [2010] IIROC No. 8) dans laquelle nous avons conclu que M<sup>me</sup> Steinhoff avait contrevenu à l'article 1 de la Règle 29 des courtiers membres en se livrant, à plusieurs occasions décrites en détail dans l'avis d'audience daté du 30 juin 2009, à une conduite ou à une pratique commerciale inconvenante ou préjudiciable aux intérêts du public.

¶ 2 En bref, nous avons conclu que M<sup>me</sup> Steinhoff :

- a) a toléré la création de faux documents par son personnel et, dans deux cas, leur a expressément donné l'instruction de le faire et de présenter ces documents au siège social de sa société comme authentiques;
- b) a tenté d'induire en erreur le Service de la conformité de sa société en donnant de fausses réponses aux questions de ce service à propos des agissements mentionnés à l'alinéa (a);

- c) a tenté d'induire en erreur de maintes façons les enquêteurs de l'OCRCVM, notamment en donnant de fausses réponses aux diverses questions, en incitant un témoin à donner un faux témoignage et en présentant comme authentique la copie d'un document qu'elle avait falsifié en y ajoutant une date qui ne figurait pas sur l'original.

¶ 3 À tous ces égards, nous avons conclu que M<sup>me</sup> Steinhoff a contrevenu à l'article 1 du Statut 29 de l'ACCOVAM (maintenant, l'article 1 de la Règle 29 de l'OCRCVM) qui l'oblige notamment à observer des normes élevées d'éthique et de conduite professionnelle dans l'exercice de son activité et à s'abstenir d'avoir une conduite ou une pratique commerciale inconvenante ou préjudiciable aux intérêts du public.

#### *Nos pouvoirs en ce qui a trait à l'imposition de sanctions*

¶ 4 Dans de telles circonstances, le paragraphe 33(1) de la Règle 20 des courtiers membres de l'OCRCVM nous autorise à imposer une ou plusieurs sanctions dont le degré de gravité varie, allant d'un blâme à une amende considérable (jusqu'à concurrence de 1 million de dollars, voire plus dans certains cas), y compris une interdiction d'inscription permanente ou temporaire. En outre, l'article 49 de la Règle 20 des courtiers membres nous autorise à « ordonner à l'intimé le paiement des frais d'enquête et de poursuite du personnel de la Société considérés appropriés dans les circonstances ».

#### *Les positions de l'OCRCVM et de M<sup>me</sup> Steinhoff*

¶ 5 L'OCRCVM soutient que, compte tenu de nos conclusions, nous devrions interdire à M<sup>me</sup> Steinhoff toute activité dans le secteur des valeurs mobilières en quelque capacité que ce soit, lui imposer une amende de 200 000 \$ et l'obliger à rembourser la somme de 89 000 \$ au titre des frais d'enquête et de poursuite que l'organisme a engagés. À l'appui de ses allégations, l'OCRCVM se fonde, à la fois, sur ses Lignes directrices sur les sanctions disciplinaires des courtiers membres (les « Lignes directrices ») et sur plusieurs décisions rendues dans des affaires antérieures.

¶ 6 Sans surprise, M<sup>me</sup> Steinhoff réfute vigoureusement le caractère approprié des sanctions réclamées par l'OCRCVM. Elle aussi se fonde sur les Lignes directrices et sur plusieurs décisions rendues dans des affaires antérieures. En bref, elle prétend que nos conclusions ne justifient pas l'imposition d'une interdiction ou d'une suspension, et certainement pas une aussi draconienne que celle réclamée par l'OCRCVM et que, s'il faut lui imposer une amende, celle-ci devrait se situer tout au plus dans une fourchette de 10 000 \$ à 15 000 \$. M<sup>me</sup> Steinhoff trouve les sanctions réclamées par l'OCRCVM, en un mot, excessives. Elle avance les mêmes arguments au sujet des frais de l'OCRCVM.

¶ 7 Même s'il ne nous a pas été facile de rendre une décision à ces égards, nous sommes arrivés à la conclusion que M<sup>me</sup> Steinhoff :

- a. doit être suspendue pendant une période de 12 mois débutant le 15 octobre 2010 et se terminant le 15 octobre 2011;
- b. à la fin de cette période de suspension de 12 mois, doit faire l'objet d'une surveillance stricte pendant une autre période de 12 mois;
- c. doit payer, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2011, une amende de 60 000 \$<sup>1</sup>;
- d. avec prise d'effet immédiate, est réputée avoir démissionné de tout poste qu'elle occupe comme administratrice ou haute dirigeante d'un membre et il lui est interdit d'occuper un tel poste pendant une période de trois ans à compter de la date de publication de la présente décision;
- e. ne peut être autorisée comme administratrice ou haute dirigeante d'un membre, tant qu'elle n'aura pas passé et réussi l'Examen à l'intention des associés, des administrateurs et des dirigeants de l'Institut canadien des valeurs mobilières.

---

<sup>1</sup> En fixant ce montant, nous avons tenu compte de la suspension de 12 mois que nous avons imposée qui alourdira effectivement cette peine en raison d'une perte de revenu qu'il nous est impossible de déterminer, mais que nous supposons importante.

Nous avons également conclu que M<sup>me</sup> Steinhoff doit payer à l'OCRCVM, au plus tard le 15 octobre 2011, la somme de 45 000 \$ au titre des frais liés à cette affaire. Pour pouvoir être rétablie dans ses fonctions à cette date, M<sup>me</sup> Steinhoff doit avoir payé ce montant requis. Nous expliquons ci-après pourquoi nous avons tiré de telles conclusions.

#### *Certains principes généraux et considérations pertinentes*

¶ 8 Les sanctions dans des procédures telles que celles-ci sont imposées dans le but de protéger le public investisseur, l'intégrité des marchés boursiers et des processus réglementaires de l'OCRCVM et de ses membres, ainsi que de prévenir une telle inconduite à l'avenir, autant de la part d'un intimé que d'autres personnes. Se reporter à la décision *Re Derivative Services Inc.*, [2002] I.D.A.C.D No. 26, page 3.

¶ 9 Dans le choix d'une sanction ou de plusieurs sanctions susceptibles d'atteindre les objectifs recherchés, un vaste éventail de considérations entre en jeu, dont des facteurs comme la gravité « intrinsèque » de l'inconduite, si l'intimé a tiré un avantage financier ou un autre avantage de cette inconduite, ou encore si d'autres personnes (p. ex., des clients ou un employeur) ont été lésées financièrement ou autrement; si les antécédents de l'intimé dans le secteur démontrent une propension à prendre des raccourcis ou, par ailleurs, à se conduire mal; si la conduite était en quelque sorte planifiée et délibérée ou s'il s'agissait plutôt d'une conduite insouciant ou du résultat d'une inattention ou d'un manque de jugement temporaire; et (se reporter à la décision *Re Mills*, [2001] I.D.A.C.D. No. 7, p. 3) si la ou les sanctions choisies répondent aux attentes du secteur dans les circonstances.

¶ 10 Tous ces facteurs ne sont pas toujours pertinents dans chaque cas et ils n'auront pas toujours le même effet. Nous avons tenu compte de plusieurs éléments lorsque nous avons tiré nos conclusions.

#### *Les agissements de M<sup>me</sup> Steinhoff avaient pour but d'induire en erreur*

¶ 11 Nous avons établi que M<sup>me</sup> Steinhoff a altéré un document (le reçu de messagerie) et soit conseillé (le premier courriel et le courriel à la binette) à d'autres d'agir ainsi, soit toléré de pareils agissements de leur part; a fourni de faux renseignements et réponses tant à son employeur qu'aux enquêteurs de l'OCRCVM et a suborné M<sup>me</sup> Reside à donner de faux renseignements à ces derniers. Tous ces agissements ont un point en commun, à savoir l'intention de tromper et d'induire en erreur (même s'ils n'ont pas toujours eu cet effet); par conséquent, ce sont des agissements malhonnêtes.

#### *L'inconduite était grave*

¶ 12 Par principe, une malhonnêteté de cette nature, telle qu'elle appert dans le cas qui nous occupe, est particulièrement grave, d'autant plus qu'elle a été commise ou tolérée par un membre chevronné d'un secteur qui dépend essentiellement de l'honnêteté et de l'intégrité de ses membres.

¶ 13 Il n'est donc pas surprenant que les Lignes directrices mentionnent que le faux « est toujours une affaire grave sur le plan de la réglementation parce qu'il démontre que l'intimé n'a pas l'honnêteté attendue d'un professionnel du secteur des valeurs mobilières. [...] Le faux est donc souvent puni de sanctions sévères. »<sup>2</sup> Elles recommandent une amende minimum de 25 000 \$ (mais ne proposent aucun maximum) et suggèrent qu'une suspension pouvant aller jusqu'à 10 ans, en cas de circonstances atténuantes, ou une interdiction permanente d'autorisation serait indiquée.

¶ 14 Même si l'approche des Lignes directrices à l'égard de l'aspect d'« obstruction » de l'élément visé par le chef 3 est moins directe et explicite que dans le cas du faux<sup>3</sup>, il n'y a guère de doute que cet aspect est perçu avec le même degré de gravité. Ainsi, à l'examen des « considérations clés » à prendre en compte dans la détermination des sanctions, elles mentionnent (au paragraphe 3.7) que « la Société attend des personnes inscrites une pleine coopération aux enquêtes » et (au paragraphe 3.13) que « la non-coopération peut être prise en compte comme facteur aggravant. »

<sup>2</sup> Article 2.1

<sup>3</sup> Consulter, par exemple, les « considérations clés », paragraphes 3.7 et 3.13; et l'article 5.1 (Non-coopération – articles 5 et 6 de la Règle 19 des courtiers membres).

¶ 15 L'article 5.1 des Lignes directrices, qui porte sur les articles 5 et 6 de la Règle 19 des courtiers membres (non-coopération), bien que dans un autre contexte, mentionne que

la non-coopération ou l'entrave à une enquête de la Société [. . .] constitue une faute grave, parce qu'elle compromet la capacité de la Société d'exercer sa fonction de réglementation. Cette catégorie de faute est assez vaste pour embrasser les agissements suivants : absence de coopération ou de réponse dans un délai raisonnable; absence de réponse véridique; absence de coopération ou de réponse complète.

¶ 16 Le principe directeur en cause ici a été invoqué dans plusieurs décisions antérieures. Se reporter à titre d'exemple à la décision *Re Hryniw*, (O.S.C. 16 juin 2005); à la décision *Re Johnson*, 2007 BCSECOM 257 et 2007 BCSECCOM 437 et à la décision *Re Dass*, [2009] IIROC No. 22 (20 avril 2009). Il est également implicite, à tout le moins, dans les dispositions du paragraphe 168.1 de la loi sur les valeurs mobilières de la Colombie-Britannique.

#### *Degrés de gravité*

¶ 17 Peu importe la position dans le monde abstrait de la moralité, la malhonnêteté, dans la vie de tous les jours de la plupart d'entre nous, prend diverses formes dont la gravité n'est pas perçue de la même façon. Les Lignes directrices en tiennent compte lorsqu'elles proposent un ensemble varié de sanctions, parfois même très vaste, plutôt que de prescrire une mesure disciplinaire précise pour un cas particulier de malhonnêteté. Elles mentionnent des catégories générales d'inconduite. Ainsi, certains actes de faux sont considérés comme plus graves que d'autres.<sup>4</sup> Une formation est enjointe à tenir compte de facteurs précis, notamment la nature des documents altérés, le fait de savoir si le client était au courant du faux ou y a consenti, le fait de savoir si l'intimé a tiré un avantage financier et s'il y a eu tentative de dissimuler la conduite en cause.

#### *Quel était le degré de gravité de la conduite de M<sup>me</sup> Steinhoff?*

¶ 18 Dire que l'inconduite, dans tous ses aspects, de M<sup>me</sup> Steinhoff était grave va de soi. À voir les diverses formes de malhonnêteté et de tromperie qu'elle comportait, sa conduite, dans tous ses aspects, constitue un écart des normes de conduite que son employeur, l'OCRCVM et ses collègues du secteur étaient en droit de s'attendre à ce qu'elle respecte et que le public est en droit de s'attendre à ce qu'un participant du secteur respecte. L'Introduction des Lignes directrices le souligne comme suit :

Le secteur des valeurs mobilières est fondé sur la confiance [. . .]. Les personnes autorisées [...] doivent avant tout se conduire avec droiture et intégrité et agir avec honnêteté et loyauté dans leurs relations avec le public, leurs clients et la profession dans son ensemble.

¶ 19 Il est bien plus difficile de quantifier le degré de gravité d'une conduite donnée et de la mesurer selon une échelle allant du « moins grave » au « plus grave ».

¶ 20 Les autorités<sup>5</sup> indiquent que les éléments d'une cause qui font pencher la balance vers le « moins grave » comportent le fait que les activités malhonnêtes ne visaient pas à faire avancer un autre objectif répréhensible, comme celui de détourner les fonds de clients ou de s'arroger quelque avantage financier personnel direct<sup>6</sup>. En revanche, les actes répétitifs et fréquents, dénotant un comportement qui tend à se prolonger dans le temps, font pencher la balance dans l'autre direction et sont perçus comme facteur aggravant.<sup>7</sup>

¶ 21 Rien dans la preuve que nous avons entendue ne laisse entendre que la conduite de M<sup>me</sup> Steinhoff avait

<sup>4</sup> Se reporter également à la décision *Re Bell*, [2005] I.D.A.C.D. No. 15 (Bulletin n° 3417 du 6 mai 2005), paragraphe [35]; et à la décision *Re Blaker*, [2007] I.D.A.C.D. No. 15 (Bulletin n° 3627 du 11 mai 2007).

<sup>5</sup> Se reporter plus particulièrement à la décision *Re Bell* précitée.

<sup>6</sup> Nous utilisons le mot « direct » dans le cas qui nous occupe, parce que nous ne pouvons pas faire abstraction de la possibilité que M<sup>me</sup> Steinhoff ait tiré un avantage financier « indirect » de ses agissements, en ce sens que, compte tenu de l'ampleur de son carnet de commandes, elle ne pouvait se conformer rigoureusement aux exigences de Wellington que par l'embauche d'adjoints supplémentaires – ce que le recours à des faux documents rendait inutile. Cependant, comme il ne s'agit que de spéculations, nous ne pensons pas que nous pouvons en tenir vraiment compte.

<sup>7</sup> La décision *Re Bell*, précitée; et voir la décision *Re Holowatiuk*, [2004] I.D.A.C.D. No. 67 (4 novembre 2004).

pour but de nuire à ses clients ou à son employeur ni que, dans la mesure où elle implique des documents liés aux comptes de clients, cette conduite a occasionné des pertes ou d'autres préjudices à ces clients. Rien ne prouve que les faux documents qui sont à la base du chef 1 ne respectaient pas ce que son client souhaitait; ou encore que les faux documents, s'ils avaient été créés comme il est suggéré dans les deux courriels sur lesquels repose le chef 2, n'auraient pas respecté les instructions de D<sup>r</sup> P. Au contraire, la preuve démontre que les agissements englobés par ces deux chefs avaient été entrepris quasi exclusivement en vue d'exécuter le plus rapidement possible les souhaits ou les instructions des clients malgré les exigences en matière de documentation imposées par le siège social de Wellington à Winnipeg, et en réaction à celles-ci, que M<sup>me</sup> Steinhoff et ses adjoints trouvaient frustrantes, peu pratiques et inutiles. Finalement, aucune preuve n'indique que la conduite de M<sup>me</sup> Steinhoff était dictée par l'appât d'un gain financier personnel ou a produit un tel gain.

¶ 22 Les Détails de l'avis d'audience<sup>8</sup> allèguent que, pendant la période entre janvier 2006 et le 17 mars 2007, le recours au « couper/coller » était généralisé. Bien que nous ne nous soyons pas expressément prononcés sur les éléments détaillés du chef 1 à cet égard, nous avons conclu (décision, paragraphe [27]) que le procédé était « assez largement » employé par les adjoints de M<sup>me</sup> Steinhoff et qu'elle était au courant. Ce fait, comme nous l'avons noté, pourrait être considéré comme facteur aggravant.

¶ 23 Nos conclusions à l'égard du chef 3 dans l'avis d'audience portent sur des actes de tromperie disparates, comme ceux de donner des réponses pas très honnêtes ou incomplètes aux questions de son employeur ou d'enquêteurs de l'OCRCVM posées dans le cadre d'enquêtes légitimes menées par chacun d'entre eux,<sup>9</sup> d'insérer une date inexacte sur un reçu de messagerie en vue de faire corroborer une fausse déclaration antérieure sur les faits visés par le chef 2 sans révéler qu'elle l'avait fait<sup>10</sup> et d'influencer le témoignage donné par son adjointe, M<sup>me</sup> Reside, sur la signification et le but du courriel à la binette<sup>11</sup>.

¶ 24 Les éléments composant nos conclusions à l'égard du chef 3 n'ont pas le même degré de gravité. Ainsi, lorsque M<sup>me</sup> Steinhoff répond à une question de M<sup>me</sup> Walters-Sagher qu'elle n'avait « jamais, au *grand jamais* » demandé à un adjoint de changer la date sur un cautionnement qui avait été signé antérieurement, elle ne dit pas la vérité.<sup>12</sup> Cependant, nous ne pensons pas, et n'avons donc pas conclu, qu'il s'agit d'un acte calculé de tromperie. Il est fort possible que M<sup>me</sup> Steinhoff ait simplement oublié qu'elle avait donné cette directive. Dans sa déposition à l'audience, elle a reconnu que c'était faux et qu'elle avait eu tort de répondre de cette façon. Même si elle ne l'avait pas admis, nous ne pensons pas qu'une personne objective attribuerait à cette contrevérité le même poids, en termes de gravité, qu'à sa conduite incitant M<sup>me</sup> Reside à faire des déclarations à Wellington et à l'OCRCVM qui lui étaient favorables et qui corroboraient son histoire à elle; ou encore à sa décision si peu judicieuse d'insérer une date sur la copie d'un reçu de messagerie différente de celle de l'original. Cela était inexcusable.

¶ 25 Dans la décision *Re Bell*<sup>13</sup>, la formation avait fait les observations suivantes :

[TRADUCTION] Il y aurait lieu de souligner que la cause en l'espèce porte sur trois violations distinctes et qu'il est impossible de décomposer arithmétiquement les peines en composantes distinctes pour chaque violation. Les sanctions doivent être des mesures de redressement appropriées pour la situation dans son ensemble. Par conséquent, lorsque cette situation comporte de multiples violations, il est en quelque sorte spéculatif d'estimer quelle sanction serait appropriée, si une violation particulière était examinée isolément.

¶ 26 Nous abondons dans le même sens. Si une approche « arithmétique » semble avoir une apparence de logique et de rationalité, elle tend à masquer le fait qu'une fois que tout est dit, le choix d'une réponse

<sup>8</sup> Détails, paragraphes 17 à 22.

<sup>9</sup> Consulter la décision, paragraphes [175] et [167].

<sup>10</sup> Consulter la décision, paragraphes [152] à [173].

<sup>11</sup> Consulter la décision, paragraphes [141] à [151].

<sup>12</sup> Consulter la décision, paragraphe [110].

<sup>13</sup> Ci-dessus, note 3, au paragraphe [57].

disciplinaire adéquate contient en soi une part importante d'instinct et d'impression. Qui plus est, la méthode arithmétique porte en soi un risque d'arbitraire en amplifiant d'une part l'importance de détails relativement sans importance et en minimisant d'autre part la gravité d'éléments d'une plus grande importance.

¶ 27 Les considérations qui nous ont amenés à cet avis nous ont également persuadés qu'il n'est vraiment pas utile, même si nous avons lu attentivement les diverses décisions qui nous ont été citées, d'examiner leurs menus détails ou de tenter de calibrer les similitudes et les différences factuelles entre elles. Il y a lieu, par contre, de relever que plusieurs de ces causes qui portaient sur l'imposition de mesures disciplinaires à l'égard de la fabrication de faux documents comportaient des ententes de règlement auxquelles les formations d'instruction avaient consenti.<sup>14</sup> Selon nous, les décisions des formations expliquant les raisons pour lesquelles elles avaient accepté l'entente de règlement sont des précédents dont la valeur est limitée pour une formation qui doit déterminer la sanction adéquate à imposer dans le cas d'une audience contestée. Les motifs à cet égard ont été exposés dans la décision *Re Milewski*.<sup>15</sup> Il est inutile de les reproduire ici.

¶ 28 Nous avons noté dans notre décision que M<sup>me</sup> Steinhoff nous a semblé manifester « un sens très développé de sa place et de son rang qui, à certains moments frise l'*hubris* [sic] [. . .] exigeante, parfois impatiente, à l'occasion dure et [. . .] coléreuse ».<sup>16</sup> Selon nous, ce sont ces traits de caractère, jumelés à une tendance, comme nous le mentionnons ailleurs,<sup>17</sup> à « faire un pied de nez » à ce qu'elle considère ennuyeux et stupide dans certaines règles qui la régissent dans son activité, qui expliquent la plupart des agissements visés par les chefs 1 et 2, plutôt qu'un manque d'intégrité fondamental et omniprésent. Cela ne réduit pas pour autant la gravité de ces agissements.

¶ 29 Quant aux principaux points visés par le chef 3, la remise d'une fausse copie de messagerie et la subornation de M<sup>me</sup> Reside, nous avons dit dans notre décision<sup>18</sup>, qu'il s'agit d'une accusation d'« inventer une histoire visant à tromper et à faire obstacle à une enquête légitime et, en rapport avec cela, de créer et de présenter un faux document, d'une grande gravité ». Ailleurs, nous avons décrit les actes de M<sup>me</sup> Steinhoff à cet égard comme des « actes de malhonnêteté pure et simple, calculés et délibérément accomplis en vue de tromper les enquêteurs sur une question centrale de l'affaire et, donc, de leur enquête ».<sup>19</sup> Ces remarques n'étaient pas explicitement liées dans notre décision à la subornation de M<sup>me</sup> Reside, bien qu'elles soient pertinentes à cet égard également.

¶ 30 Nous abondons dans le sens que les actes compris dans le chef 3 sont en quelque sorte le produit des traits de caractère que nous avons déjà mentionnés, mêlés à de bonnes doses d'arrogance, de sottise et d'insouciance. Nous ne pensons pas que M<sup>me</sup> Steinhoff est une menteuse pathologique et invétérée ou un escroc incurable. Pendant plus de 20 ans dans le secteur des valeurs mobilières, elle s'est appliquée à améliorer ses compétences professionnelles et s'est bâti un dossier disciplinaire sans tache. Certes, ces considérations doivent être prises en compte, mais elles ne peuvent servir à réduire la gravité de son comportement d'obstruction.

¶ 31 Une grande variété de sanctions ont été imposées, tant sous forme d'interdictions et de suspensions que

---

<sup>14</sup> La décision *Re Blaker*, [2007] I.D.A.C.D No. 15 (11 mai 2007), où l'intimée qui avait commis bon nombre de faux sur une période étendue ainsi que plusieurs autres transgressions, n'avait aucun antécédent disciplinaire et n'avait tiré aucun avantage financier de ses agissements a consenti à faire l'objet d'une interdiction permanente d'autorisation en quelque capacité que ce soit; la décision *Re Holowatiuk*, [2004] I.D.A.C.D. No. 67 (4 novembre 2004), où l'intimé qui avait commis un nombre important de faux a conclu une entente de règlement acceptée par la formation d'instruction, dans laquelle il convenait de payer une amende de 40 000 \$ et de faire l'objet d'une interdiction permanente d'autorisation en quelque capacité que ce soit. La décision *Re Elder*, [2007] I.D.A.C.D. No. 36 (Bulletin n° 3671, le 15 septembre 2007) qui, même si elle ne comporte aucune entente de règlement, est pour ainsi dire complémentaire à la décision *Re Blaker*. M<sup>me</sup> Blaker était l'adjointe de M. Elder. Il s'est trouvé qu'il était au courant des actes de faux qu'elle avait commis ou qu'il avait délibérément fermé les yeux sur les agissements de cette dernière et avait été notamment condamné à payer une amende de 100 000 \$ et à faire l'objet d'une surveillance étroite pendant une période de 12 mois.

<sup>15</sup> [1999] I.D.A.C. No. 17, 5 août 1999.

<sup>16</sup> Décision, paragraphe [11].

<sup>17</sup> Décision, paragraphe [179].

<sup>18</sup> Décision, paragraphe [168].

<sup>19</sup> Décision, paragraphe [172].

sous forme pécuniaire, dans le cas de conduites comparables d'une façon ou d'une autre à celle de M<sup>me</sup> Steinhoff. Nous ne sommes toutefois pas convaincus que, en lui imposant une interdiction permanente à quelque capacité que ce soit ou une amende de 200 000 \$, ou les deux à la fois, sanctions requises par l'OCRCVM, nous ferons avancer les objectifs du régime des sanctions, que ce soit à l'égard de M<sup>me</sup> Steinhoff en particulier ou à l'égard de considérations générales plus largement visées.

¶ 32 Si nous n'avions été saisis que de l'examen de la sanction appropriée à imposer pour l'inconduite visée par les chefs 1 et 2, nous aurions pu nous borner à ordonner une suspension de l'ordre de 6 mois. À notre avis, cependant, l'inconduite visée par le chef 3 représente un tel écart des normes de conduite auxquelles on est raisonnablement en droit de s'attendre de la part d'une personne autorisée qu'une sanction plus importante se révèle indiquée. Après avoir examiné la question avec toute la réflexion dont nous sommes capables, nous sommes arrivés à la conclusion que l'ensemble des sanctions suivantes remplira le mieux les objectifs requis et nous ordonnons par conséquent que M<sup>me</sup> Steinhoff :

- a. soit suspendue pendant une période de 12 mois, débutant le 15 octobre 2010 et se terminant le 15 octobre 2011;
- b. à l'expiration de ce délai de suspension de 12 mois, fasse l'objet d'une surveillance stricte pendant une autre période de 12 mois;
- c. paie, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2011, une amende de 60 000 \$<sup>20</sup>;
- d. avec prise d'effet immédiate, soit réputée avoir démissionné de tout poste qu'elle occupe à présent comme administratrice ou haute dirigeante d'un membre et qu'il lui soit interdit d'occuper un tel poste pendant une période de 3 ans à compter de la date de publication de la présente décision;
- e. ne puisse être autorisée comme administratrice ou haute dirigeante d'un membre, tant qu'elle n'aura pas passé et réussi l'Examen à l'intention des associés, des administrateurs et des dirigeants de l'Institut canadien des valeurs mobilières.

¶ 33 Nous pensons que cet ensemble de sanctions démontrera clairement notre perception de la gravité des nombreuses transgressions commises par M<sup>me</sup> Steinhoff et agira de façon persuasive comme facteur dissuasif à l'égard d'autres personnes œuvrant dans le secteur qui pourraient être tentées par l'idée de respecter les règles et les processus qui les régissent et qui leur sont imposés par les lois, l'OCRCVM ou leur employeur que dans la mesure où ce respect n'est pas contraignant ou frustrant ou encore qui seraient tentées par l'idée qu'un brin de malhonnêteté qui ne nuit ni à leurs clients ni aux marchés en général n'a au fond que peu d'importance et que l'intégrité du processus d'enquête établi par les employeurs et les organismes de réglementation n'est pas beaucoup plus importante non plus.

#### *Frais*

¶ 34 Le paragraphe 49(1) de la Règle 20 des courtiers membres est le suivant :

En plus de l'imposition de toutes sanctions prévues à l'article 33, 34 ou 35 de la Règle 20, la formation d'instruction peut ordonner à l'intimé le paiement des frais d'enquête et de poursuite du personnel de la Société considérés appropriés dans les circonstances.

¶ 35 Le libellé de cette disposition n'est pas un modèle de clarté. Comme nous le comprenons par contre, il précise que nous devons décider du montant des frais d'enquête et de poursuite engagés par l'OCRCVM qui nous semble approprié d'ordonner à M<sup>me</sup> Steinhoff de payer. Il n'explique cependant pas ce qu'il entend par « frais ».

¶ 36 À cet égard, l'OCRCVM a soumis un relevé de ce qui est censé représenter les frais d'enquête et de poursuite de son personnel. Ces frais s'élèvent à 89 300,13 \$. L'OCRCVM avance qu'il est approprié et

---

<sup>20</sup> En fixant ce montant, nous avons tenu compte de la suspension de 12 mois que nous avons imposée qui alourdira effectivement cette peine en raison d'une perte de revenu qu'il nous est impossible de déterminer, mais que nous supposons importante.

raisonnable que nous ordonnions à M<sup>me</sup> Steinhoff de payer cette somme dans son intégralité. La somme de 89 300,13 \$ réclamée par l'OCRCVM se détaille comme suit :

|                                                |                                   |                     |
|------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| Temps du personnel consacré à l'enquête        | 201,75 heures à 106,00 \$ l'heure | 21 385,50 \$        |
| Temps du personnel consacré à la transcription | 56,25 heures à 73,00 \$ l'heure   | 4 106,25 \$         |
| Temps du personnel consacré à la poursuite     | 221 heures à 130,00 \$ l'heure    | 28 795,00 \$        |
| Débours liés à l'enquête et à la poursuite     |                                   | 6 137,04 \$         |
| Débours liés à l'audience                      |                                   | 28 876,34 \$        |
| <b>Total des frais réclamés</b>                |                                   | <b>89 300,13 \$</b> |

Chaque élément de cette réclamation est étayé par des tableaux précis.

¶ 37 Nous n'avons aucune raison de mettre en doute l'exactitude de l'information contenue dans les tableaux à l'appui que M<sup>e</sup> Smith nous a soumis et qui n'a pas été contestée par l'avocat de M<sup>me</sup> Steinhoff. Nous ne remettons nullement en question le temps réclamé et n'avons aucune raison de croire qu'il n'a pas été consacré à bon escient. Quant aux taux horaires qui ont été attribués, nous n'avons simplement aucun moyen pour déterminer s'ils sont raisonnables. Nous sommes quelque peu déconcertés, cependant, par la proposition implicite dans les calculs de l'OCRCVM selon laquelle le produit des heures consacrées et des taux horaires correspond nécessairement à une évaluation précise des frais réels engagés par l'OCRCVM, étant donné que la plupart de ceux et celles qui y ont consacré ce temps paraissent être des membres du personnel de l'OCRCVM qui, nous semble-t-il, sont des salariés. Si tel est le cas, cela ne signifie pas que l'OCRCVM n'a pas le droit de réclamer des frais au titre de leur travail<sup>21</sup>. Il crée cependant au moins la possibilité – cela dépend du mode de calcul des taux horaires – que le total des salaires proportionnels des employés concernés est inférieur au produit des heures consacrées et des taux horaires qui leur ont été attribués. Il s'ensuit que la somme réclamée pourrait en fait comprendre un élément important de profit. Il nous semble qu'il serait indécent de faire payer au membre un élément de « profit ». Bien que nous n'ayons aucune raison donnant à penser que tel est le cas, cette éventualité nous impose quelques réserves à l'égard de l'information fournie par l'OCRCVM.<sup>22</sup>

¶ 38 D'autres motifs nous poussent à prendre une approche prudente en ce qui a trait aux frais. Dans la décision *Re Credifinance Securities Ltd.*<sup>23</sup>, citée dans la décision *Re Van Hee*,<sup>24</sup> la formation a constaté :

[TRADUCTION] Au cours des dernières années, on a observé une tendance à attribuer des sommes très conséquentes dans ces affaires. Nous estimons qu'il faut veiller à ce que la crainte de se voir imposer des frais très importants n'ait pas pour effet d'empêcher une société membre, ou une personne autorisée, de présenter un moyen de défense qu'elle juge valable. Il faut aussi garder à l'esprit, lorsqu'il s'agit des frais, que l'intimé qui a gain de cause ne peut obtenir de frais de l'ACCOVAM. Comme le pouvoir d'attribuer des frais est unilatéral, nous pensons qu'une attitude prudente est fondée.

<sup>21</sup> Cf. *Rule 14-1 (11)* des règles civiles de la Cour suprême de la Colombie-Britannique : [TRADUCTION] « Une partie ne perd pas son droit aux frais simplement parce que l'avocat de cette partie est un employé de celle-ci ».

<sup>22</sup> Nous notons que les « frais d'enquête » comprennent le temps consacré à comparaître à l'audience pour témoigner. Nous nous demandons si le fait d'inclure ce temps comme montant à se faire dédommager par le membre ne viole pas le principe général selon lequel il ne faudrait pas normalement payer les témoins pour leur déposition. En étudiant la question des frais, la formule des coûts utilisée par l'OCRCVM nous a préoccupés en ce sens qu'elle semble équivaloir en réalité à l'établissement d'un tarif de frais ponctuels pour un cas en particulier qui pourrait ou non être le même que celui établi dans quelques autres cas. Si c'était le cas, s'agit-il d'une modification ponctuelle des Règles des courtiers membres? Et, si c'est bien cela, est-ce permis à la lumière de l'article 1 de la Règle 13 de l'OCRCVM? Comme aucune de ces questions ne nous préoccupe en l'espèce, nous n'exprimons aucune opinion à leur égard.

<sup>23</sup> [2006] I.D.A.C.D. No. 30 au paragraphe 56.

<sup>24</sup> [2009] IIROC No. 34 (22 juillet 2009).

¶ 39 Les autorités énoncent expressément, comme il est indiqué dans l'affaire *Re Jeske*<sup>25</sup>, que :

[TRADUCTION] Le montant des frais que l'intimé est tenu de payer devrait être fonction des frais réels engagés par l'Association et de la tranche de ce montant qui, selon le conseil de section, devrait être à la charge de l'intimé. Les frais engagés par l'Association varient d'une cause à l'autre, mais correspondent à la somme déterminée, produite en preuve par l'Association à une audience disciplinaire. Le conseil de section aura alors la latitude de déterminer la tranche de ces frais qui doit être à la charge de l'intimé.

¶ 40 Dans la décision *Re Van Hee*, la formation a suggéré une liste non exhaustive de facteurs à prendre en compte dans la détermination de la tranche des frais de [l'OCRCVM] qui doit être à la charge de [M<sup>me</sup> Steinhoff]. Ces facteurs sont les suivants<sup>26</sup>:

- « a) le degré de succès dans la contestation de tout ou partie des chefs d'accusation;
- b) la nécessité de citer des témoins qui ont témoigné ou de faire d'autres dépenses liées à l'audience;
- c) si les personnes qui présentent la preuve à l'encontre de l'intimé auraient pu raisonnablement prévoir le résultat sur le fondement de ce qu'elles savaient avant l'audience;
- d) si les personnes qui présentent la preuve à l'encontre d'un membre auraient pu raisonnablement prévoir qu'il ne serait pas nécessaire de faire témoigner certains témoins ou d'engager certaines dépenses à la lumière de ce qu'elles savaient avant l'audience;
- e) si le membre a coopéré à l'enquête et offert de faciliter la preuve au moyen d'aveux ou d'une autre manière;
- f) la situation financière du membre et le degré auquel sa situation financière a déjà été atteinte par d'autres aspects d'une sanction imposée;
- g) la gravité des chefs d'accusation;
- h) si le montant des frais proposé constituerait en fait une « sanction » et, le cas échéant, s'il ne devrait pas être accordé pour cette raison;
- i) si le montant des frais proposé est si gros qu'il priverait une personne innocente d'une possibilité raisonnable de contester les allégations formulées contre elle;
- j) les frais accordés sur la base de l'indemnisation intégrale ne devraient pas être la règle et, dans les cas de succès partiel, les frais ne devraient pas être calculés mathématiquement en proportion du nombre de chefs sur lesquels l'intimé est déclaré coupable par rapport au nombre de chefs;
- k) la preuve des frais réels présentés par l'Association. »

¶ 41 Dans l'affaire *Van Hee*, l'ACCOVAM a soumis à la formation le détail de ses frais d'enquête et de poursuite. Ces chiffres étaient divisés en deux montants globaux, l'un (224 428 \$) représentait les « chiffres réels » et l'autre (167 062,70 \$), les « chiffres utilisés ». Il semble que cette différence est le résultat de la soustraction dans les « chiffres utilisés » des frais qui pourraient comporter une certaine redondance liée à deux autres enquêtes concomitantes. L'ACCOVAM réclamait des frais de 20 000 \$, qu'elle décrivait « en fonction des frais réels qui ont été faits », compte tenu des divers facteurs relevés par la formation.

¶ 42 En l'espèce, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment la nature grave des chefs d'accusation, le fait que l'Association a eu gain de cause sur quatre des cinq chefs, la durée de l'audience (six jours plus les observations écrites), la coopération notable de l'intimée, la formation d'instruction a jugé

<sup>25</sup> [2004] I.D.A.C.D. No. 40, au paragraphe 25.

<sup>26</sup> [2009] IIROC No. 34, au paragraphe [106].

approprié et raisonnable d'accorder des frais de 15 000 \$.<sup>27</sup>

¶ 43 Sans vouloir manquer de respect envers la formation saisie de cette affaire et malgré sa valeureuse tentative d'exprimer clairement certaines « considérations pertinentes », nous n'avons pas la moindre idée comment elle est arrivée à la conclusion que le montant de 15 000 \$ était « approprié et raisonnable ». D'ailleurs, l'article 49 de la Règle 20 des courtiers membres ne donne aucune balise sur laquelle s'appuyer. En fait, cette conclusion tient plutôt de l'énigme, pratiquement impossible à expliquer. Il est tout autant quasi impossible d'expliquer une décision selon laquelle il est approprié et raisonnable d'ordonner à M<sup>me</sup> Steinhoff de payer un montant de 89 300,13 \$ au titre des frais ou tout autre montant en l'occurrence. En pratique, le « régime » des frais n'est plus ou moins qu'une invitation aux membres de la formation de faire appel à leur propre sens de rigueur et de discernement.

¶ 44 Voilà pourquoi nous pensons qu'il serait inutile, voire fallacieux de tenter d'attribuer à notre conclusion une explication ou une justification soi-disant rationnelle. Le mieux que nous pouvons faire est de la déclarer, et de maintenir notre déclaration, comme l'affirmation irréfutable d'avoir satisfait à notre sens de rigueur et de discernement en l'occurrence.

¶ 45 Nous avons décidé que la tranche appropriée et raisonnable des frais de l'Association à la charge de M<sup>me</sup> Steinhoff correspond à 45 000 \$. Le paiement de ce montant tel qu'il est requis est une condition préalable au rétablissement de M<sup>me</sup> Steinhoff dans ses fonctions le 15 octobre 2011.

¶ 46 En conclusion, nous nous sentons obligés de mentionner que le libellé du paragraphe 49(1) de la Règle 20 des courtiers membres laisse beaucoup à désirer. Les doutes et l'imprévisibilité qu'il suscite sont considérables et les possibilités d'arbitraire et d'injustice, non seulement à l'égard des intimés, mais aussi à l'égard de l'OCRCVM lui-même, sont importantes. Nous suggérons respectueusement à l'OCRCVM qu'il serait dans l'intérêt public de revoir les dispositions de cette Règle et d'établir son propre barème de frais recouvrables, en s'inspirant peut-être de l'usage courant dans les cours supérieures des diverses provinces, ou encore de prévoir une forme d'examen des frais réclamés par un fonctionnaire judiciaire, tel que le prévoit l'article 174 de la loi sur les valeurs mobilières de la Colombie-Britannique.

Leon Getz, c.r.

Chris Lay

Don Teatro

Le 17 septembre 2010

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

---

<sup>27</sup> [2009] IIROC No. 34, au paragraphe [110].