

Re Bélisle

AFFAIRE INTÉRESSANT :

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

et

Philippe Bélisle

2021 OCRCVM 09

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

Audience tenue le 27 avril 2021 par vidéoconférence
Décision rendue le 17 mai 2021

Formation d'instruction

Robert Monette, président, François Breton et François Demers

Comparutions

Me Fanie Dubuc, avocate principale de la mise en application

Me Gérald Soulière, avocat pour Philippe Bélisle

Philippe Bélisle, intimé (absent)

Décision sur demande d'arrêt des procédures

L'INTRODUCTION

¶ 1 La formation d'instruction (la formation) tient une audience le 27 avril 2021 suite au dépôt par l'intimé d'une demande en arrêt des procédures (la requête) à laquelle l'OCRCVM a produit une réponse, le tout conformément aux règles de pratique.

¶ 2 Les procureurs des parties font leurs représentations appuyées des autorités pertinentes. Aucun témoin n'est entendu.

¶ 3 La requête est fondée sur deux arguments principaux. L'intimé exige l'arrêt des procédures alléguant la présence d'un délai excessif dans le déroulement des procédures et l'existence d'un préjudice important occasionné par ce délai.

¶ 4 La formation entend procéder initialement à la chronologie des événements allégués, en seconde étape elle établira les principes juridiques en matière d'arrêt des procédures dans le domaine administratif et disciplinaire. Finalement, elle analysera la conformité des arguments de la requête avec les principes retenus.

LA CHRONOLOGIE

¶ 5 Se référant aux soumissions écrites des procureurs, la formation retient les faits suivants.

¶ 6 Le 15 novembre 2016, l'OCRCVM est informé par Financière Banque Nationale (FBN), société réglementée, que cette dernière enquête sur des agissements inappropriés de l'intimé dans l'exercice de ses

fonctions.

¶ 7 Le 13 décembre 2016, l'intimé est congédié par son employeur FBN.

¶ 8 En date du 15 décembre 2016, l'OCRCVM effectue un examen initial afin de déterminer s'il y a eu violation des règles de conduite par l'intimé.

¶ 9 Durant ce mois de décembre 2016, FBN refuse de rembourser à l'intimé un bonus réclamé; le motif invoqué est le congédiement. L'intimé invoque auprès de FBN un stress psychologique déjà existant avant son congédiement. Entre décembre 2016 et février 2017, FBN communique avec les anciens clients de l'intimé.

¶ 10 Durant les mois de janvier, février et mars 2017, plusieurs échanges ont lieu entre l'OCRCVM, FBN et l'intimé afin de compléter les informations requises pour l'étude du dossier.

¶ 11 Le 6 avril 2017, l'OCRCVM informe l'intimé qu'une enquête formelle est ouverte.

¶ 12 Durant les mois d'avril, juillet et septembre 2017, l'OCRCVM communique avec FBN pour obtenir des renseignements additionnels.

¶ 13 Durant les mois d'octobre et novembre 2017, l'OCRCVM communique avec l'intimé.

¶ 14 Le 11 décembre 2017, l'intimé est longuement interrogé par Me Fanie Dubuc et l'enquêteur de l'OCRCVM.

¶ 15 Entre les mois de décembre 2017 et juin 2018, plusieurs échanges ont lieu entre l'OCRCVM et FBN qui permettent à l'enquêteur d'effectuer son mandat.

¶ 16 L'enquête du service de la mise en application de l'OCRCVM s'est donc déroulée du 6 avril 2017 au 15 août 2018. Soulignons que les parties ont toujours bien collaboré entre elles.

¶ 17 **Le 15 août 2018**, Me Fanie Dubuc écrit à l'intimé et l'avise que le dossier est transféré au Service des poursuites de l'OCRCVM pour analyse.

¶ 18 Le 14 décembre 2018, l'intimé fait cession de ses biens; il sera libéré de sa faillite le 15 septembre 2020.

¶ 19 **Le 21 septembre 2020**, Me Dubuc soumet à Me Soulière un projet d'exposé des allégations; des pourparlers se font entre les procureurs jusqu'en décembre 2020.

¶ 20 Le 14 décembre 2020, l'OCRCVM procède à la signification officielle de l'exposé des allégations qui concernent trois infractions :

- a) l'intimé s'est approprié les fonds d'une cliente pour ses fins personnelles;
- b) l'intimé a effectué des opérations non autorisées dans le compte d'une cliente;
- c) l'intimé a effectué des opérations qui n'étaient pas dans les limites d'une saine pratique des affaires.

¶ 21 Le 18 janvier 2021, l'OCRCVM publie un avis d'audience en vue d'une fixation de date.

¶ 22 Lors d'une conférence préparatoire tenue le 23 février 2021, les parties s'entendent sur un échéancier établi selon les règles de procédure de l'OCRCVM. La présente requête est alors fixée au 27 avril 2021 et l'audience au mérite est prévue pour les 28 et 29 juin 2021.

¶ 23 Voilà l'essentiel de la trame factuelle sur laquelle la formation doit porter son analyse.

LE CADRE JURIDIQUE

¶ 24 Rappelons que l'OCRCVM est un organisme d'autoréglementation reconnu.¹ Les organismes tels que l'OCRCVM ont comme objet la réglementation du marché des valeurs mobilières et la protection du public; ce caractère particulier doit être reconnu dans l'exercice de leurs fonctions.²

¶ 25 Ces organismes doivent cependant respecter les principes de justice naturelle et, dans ce but, ils se dotent régulièrement de règles de procédures et de directives administratives explicites.

¶ 26 À l'audience, les procureurs ont bien défini le cadre juridique approprié de la présente affaire en référant principalement à l'affaire *Blencoe*³ comme source des principes de droit applicables.

¶ 27 Dans cette affaire, le juge Bastarache reconnaît que l'obligation de respect des règles de justice naturelle s'applique aux procédures administratives et disciplinaires.

¶ 28 Au surplus, les règles de justice naturelle concernent non seulement la tenue d'un procès juste et équitable, mais en plus l'obligation d'agir avec célérité dans le déroulement du processus administratif.

¶ 29 En conséquence, le juge Bastarache reconnaît le délai déraisonnable comme abus de procédure, mais, ce dans un cadre très limité :

[...] Je serais disposé à reconnaître qu'un délai inacceptable peut constituer un abus de procédure dans certaines circonstances, même lorsque l'équité de l'audience n'a pas été compromise. Dans le cas où un délai excessif a causé directement un préjudice psychologique important à une personne ou entaché sa réputation au point de déconsidérer le régime de protection des droits de la personne, le préjudice subi peut être suffisant pour constituer un abus de procédure. L'abus de procédure ne s'entend pas que d'un acte qui donne lieu à une audience inéquitable et il peut englober d'autres cas que celui où le délai cause des difficultés sur le plan de la preuve. Il faut toutefois souligner que rares sont les longs délais qui satisfont à ce critère préliminaire. Ainsi, pour constituer un abus de procédure dans les cas où il n'y a aucune atteinte à l'équité de l'audience, le délai doit être manifestement inacceptable et avoir directement causé un préjudice important. Il doit s'agir d'un délai qui, dans les circonstances de l'affaire, déconsidérerait le régime de protection des droits de la personne. La question difficile dont nous sommes saisis est de savoir quel «délai inacceptable» constitue un abus de procédure.⁴

¶ 30 Il faut retenir que le préjudice subi est d'une telle ampleur qu'il déconsidère les intérêts de la justice.⁵

¶ 31 L'intimé admet que l'équité procédurale du procès n'est pas en péril. Sa prétention est qu'un délai indu dans le processus administratif lui a causé un préjudice irréparable.

¶ 32 La formation doit donc déterminer si l'intimé fait la preuve de ces deux allégués et au surplus s'il a droit au remède exigé, l'arrêt des procédures.

¶ 33 Les principaux facteurs pour évaluer le caractère raisonnable d'un délai administratif sont : le délai inhérent à l'affaire soumise, les raisons du délai et les effets préjudiciables du délai.

LE DÉLAI

¶ 34 Le fardeau de preuve de l'intimé est d'établir l'existence d'un délai excessif reproché à l'OCRCVM.

¶ 35 La formation considère que la justesse du délai peut s'analyser à différentes étapes du processus.

¹ E-6.1 Loi sur l'Encadrement du secteur financier, art. 59 et ss

² *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, 1994 2 R.C.S. 592

³ *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 2 R.C.S. 307

⁴ *Idem* à 3, par. 115

⁵ *Diaz-Rodriguez v. British Columbia (Police Complaint Commissionner)*, 2020 BCCA 221, par. 37

¶ 36 Pour évaluer le caractère raisonnable du délai, il nous semble utile de subdiviser la chronologie en deux périodes spécifiques soit la période pré-inculpatoire qui se situe avant le 14 décembre 2020 et la période post-inculpatoire, soit du 14 décembre 2020 au 28 juin 2021.

¶ 37 La période post-inculpatoire de six mois n'est pas invoquée par l'intimé. La formation est satisfaite de cette prise de position, car ce délai de six mois décrit dans l'échéancier commun est tout à fait convenable.

¶ 38 Dans l'affaire *Re Castonguay*⁶, la formation a retenu selon les témoignages rendus que, sous réserve de la complexité d'une affaire, l'OCRCVM envisage des délais d'enquête de 12 à 24 mois et un délai de mise en application de 10 à 12 mois suivant la fin de l'enquête. La période pré-inculpatoire était donc d'environ 3 ans dans une affaire non complexe.

¶ 39 Qu'en est-il dans le présent dossier?

¶ 40 Selon l'OCRCVM, l'enquête officielle se déroule du 6 avril 2017 au 15 août 2018. Toutefois la formation est disposée à débiter le compte au 15 décembre 2016 au moment où l'OCRCVM effectue un examen initial du dossier. Le délai d'enquête est d'environ 20 mois.

¶ 41 Ce délai nous apparaît raisonnable et inhérent au présent dossier. Différents échanges d'information sont documentés entre les parties durant ce laps de temps. Il est évident que l'enquête devait couvrir non seulement un examen des gestes posés par l'intimé, mais aussi une revue des politiques de l'employeur.

¶ 42 Une fois l'enquête terminée, il s'écoule un délai de deux ans entre le transfert de l'enquête à la mise en application en août 2018 et le dépôt des plaintes devant l'OCRCVM en décembre 2020. Le délai pré-inculpatoire serait donc d'environ 4 ans.

¶ 43 Sans décider formellement d'un délai inhérent acceptable de 10 mois pour la mise en application, il nous apparaît que le délai supplémentaire d'environ 14 mois est hors norme pour le présent dossier.

¶ 44 La section de la mise en application ne peut justifier ce délai par la complexité du dossier pour lequel elle possédait déjà de multiples informations obtenues par exemple lors de l'interrogatoire de l'intimé à l'enquête. Aucune explication outre d'ordre administratif n'est proposée à la formation.

¶ 45 L'OCRCVM soulève la question de la prescription de six ans prévue à la règle 8206 des Procédures de mise en application prétendant que les poursuites pouvaient être entamées au plus tard en novembre 2022.

¶ 46 La formation estime cet argument confondant dans le cadre d'une demande d'arrêt de procédures pour délai abusif.

¶ 47 La prescription intervient normalement comme moyen d'acquisition ou d'extinction de droit, il serait étonnant qu'elle serve de cautionnement à un manque de célérité administrative.⁷ La formation ne retient pas cet argument.

¶ 48 Dans le présent cas, la formation considère que le délai de 14 mois supplémentaires ne correspond pas à la spécificité du dossier.

LE PRÉJUDICE

¶ 49 Les délais excessifs sont inacceptables dans quelque juridiction, qu'elle soit de nature pénale, civile ou administrative, mais les conséquences ne seront pas identiques.

¶ 50 Même un long délai n'est pas en soi suffisant pour permettre un arrêt des procédures. Le requérant doit faire la preuve que le délai a provoqué une atteinte à son droit à une défense pleine et entière ou un préjudice psychologique important.

⁶ *Re Castonguay*, 2012 OCRCVM 42, par. 10

⁷ *CSF c. Cauchi*, 2017 QCCDCSF 82, par. 40

¶ 51 Comme mentionné auparavant, l'intimé invoque le préjudice important d'ordre psychologique, professionnel et économique relié directement au délai.

¶ 52 Or, la formation constate que, bien avant la décision officielle d'enquêter de l'OCRCVM en avril 2017, les faits en preuve relatent majoritairement des échanges entre l'intimé et son ex-employeur FBN.

¶ 53 Rappelons qu'initialement en décembre 2016, l'intimé a fait l'objet d'un congédiement. Or dans le suivi de ce congédiement, l'intimé a eu plusieurs différends avec FBN dont un portant sur un bonus non remboursé et un autre relatif à une perte de clientèle occasionnée par les interventions de FBN.

¶ 54 La plupart des reproches, sources de préjudice professionnel et psychologique, sont principalement dirigés vers FBN et ils se situent avant l'enquête officielle de l'OCRCVM. Il n'existe pas de lien direct et réel entre le préjudice allégué et le délai encouru.

¶ 55 La publicité des plaintes déposées par l'OCRCVM a lieu en janvier 2021, soit au début de la période post-inculpatoire qui n'est pas en litige. Outre un stress prévisible dans le déroulement d'une procédure disciplinaire, la preuve n'est pas convaincante que l'OCRCVM crée un climat d'acharnement vis-à-vis l'intimé.

¶ 56 L'intimé insiste sur un préjudice financier du fait qu'il ne peut bénéficier des avantages de la libération de sa faillite. Ainsi dans l'éventualité où l'intimé était condamné à des amendes, celles-ci pouvaient faire l'objet de la déclaration de faillite.

¶ 57 La formation ne peut retenir cet argument. Premièrement l'intimé est le seul instigateur du recours en faillite sans aucune interférence de l'OCRCVM et deuxièmement le préjudice allégué ne peut être qu'hypothétique vu l'absence de toute déclaration de culpabilité à l'égard de l'intimé ou l'imposition d'amendes le cas échéant.

¶ 58 L'intimé plaide par ailleurs que l'absence de plaintes ou le remboursement des plaignants devraient servir de facteurs contextuels à l'évaluation du délai préjudiciable. Cet argument n'est pas valable; la cour d'Appel du Québec s'est déjà prononcée indiquant que le remboursement des victimes ou l'absence de plaintes ne sont pas pertinents pour évaluer le caractère abusif de procédures :

[...] Même si les institutions financières, victimes directes de la cavalerie de chèques, ont toutes été remboursées et que ceux et celles qui ont perdu dans l'aventure sont plutôt victimes des déboires financiers des compagnies de l'appelant, il n'en reste pas moins que ce fait n'est aucunement pertinent à la question du caractère abusif des procédures et de la compétence du comité de discipline.⁸

¶ 59 Toutefois la cour d'Appel ajoute que ces faits pourront être pris en considération lors de la détermination d'une sanction appropriée.

¶ 60 L'intimé appuie son argumentation sur l'affaire *Abrametz*⁹ qui concerne une enquête sur un membre du Barreau de la Saskatchewan. Bien que les principes juridiques soient bien identifiés et que les concepts de *Blencoe* reconnus, des distinctions importantes sont notées.

¶ 61 Une première distinction concerne le délai excessif; dans l'affaire *Abrametz*, le délai se calcule à 32 1/2 mois alors qu'ici il est d'environ 14 mois.¹⁰

¶ 62 Une autre distinction est la publicité préjudiciable alléguée par Abrametz durant le délai excessif¹¹; dans notre cas, toute publicité aussi minime qu'elle est a lieu après le délai contesté.

⁸ *Huot c. Pigeon*, 2006 QCCA 8, par. 67 - 69

⁹ *Peter V. Abrametz c. Law Society of Saskatchewan*, 2020 SKCA 81, par. 198 et ss

¹⁰ *Idem* à 9, par. 197

¹¹ *Idem* à 9, par. 200

¶ 63 Enfin, une dernière distinction est l'acharnement porté par le Barreau de la Saskatchewan à l'endroit de son membre. On reproche à l'organisme d'avoir limité sévèrement la pratique d'Abrametz par des conditions intrusives dans l'exercice de ses fonctions.¹² Ce type de comportement oppressif de la part de l'OCRCVM ne se retrouve pas ici.

¶ 64 Contrairement à l'affaire *Abrametz*, l'intimé n'a pas fait la preuve d'un préjudice grave et réel, supérieur à celui de tout individu faisant face à une procédure disciplinaire et qui endure des effets négatifs sur le plan psychologique et financier.¹³

¶ 65 La formation conclut donc que l'intimé n'a pas démontré l'existence d'un préjudice important causé par le délai. Conséquemment, ce délai, même excessif, ne peut constituer un abus de procédure. La formation confirme aussi que le droit de l'intimé à une audience équitable n'a pas été compromis.

LE REMÈDE

¶ 66 Bien que l'intimé n'ait pas fait la preuve de ses allégués, la formation croit utile d'analyser la conclusion recherchée soit l'arrêt des procédures.

¶ 67 Encore une fois, la formation réfère à l'affaire *Blencoe* sur la demande d'arrêt des procédures, rappelant que la cour Suprême avait alors rejeté ladite demande :

Pour conclure qu'il y a eu abus de procédure, la cour doit être convaincue que [TRADUCTION] «le préjudice qui serait causé à l'intérêt du public dans l'équité du processus administratif, si les procédures suivaient leur cours, excéderait celui qui serait causé à l'intérêt du public dans l'application de la loi, s'il était mis fin à ces procédures» (Brown et Evans, op. cit., à la p. 9-68). Le juge L'Heureux-Dubé affirme dans *Power*, précité, à la p. 616, que, d'après la jurisprudence, il y a «abus de procédure» lorsque la situation est à ce point viciée qu'elle constitue l'un des cas les plus manifestes. À mon sens, cela s'appliquerait autant à l'abus de procédure en matière administrative. Pour reprendre les termes employés par le juge L'Heureux-Dubé, il y a abus de procédure lorsque les procédures sont «injustes au point qu'elles sont contraires à l'intérêt de la justice» (p. 616). «Les cas de cette nature seront toutefois extrêmement rares» (*Power*, précité, à la p. 616). Dans le contexte administratif, il peut y avoir abus de procédure lorsque la conduite est tout aussi oppressive.¹⁴

¶ 68 Les tribunaux ont unanimement confirmé le principe que l'arrêt des procédures au motif d'abus n'est ordonné que dans des circonstances exceptionnelles¹⁵ lorsqu'il a été démontré un préjudice irréparable à l'intégrité du système judiciaire. Il s'agit d'une mesure draconienne accordée dans les rares cas où aucune autre réparation n'est envisageable :

L'arrêt des procédures au motif d'abus de procédures n'est donc ordonné que si des circonstances exceptionnelles le justifient et lorsque, comme le mentionne le juge Forget dans *Procureur général du Québec c. Bouliane*, [2004] R.J.Q. 1185, il «n'y a pas d'autre remède possible».

¶ 69 Dans la présente, la formation n'est pas convaincue que la poursuite des procédures serait contraire à l'intérêt du public dans la sauvegarde du processus administratif.

¶ 70 Au contraire, la formation constate que les infractions reprochées à l'intimé sont sérieuses. Considérant la responsabilité de l'OCRCVM d'assurer la protection du public et de sauvegarder l'intégrité du

¹² *Idem* à 9, par.202

¹³ *Idem* à 7, par. 73

¹⁴ *Idem* à 3, par. 120

¹⁵ *Idem* à 6, jurisprudence citée par le juge Doyon aux par. 46 et ss, *idem* à 7 par. 40 et ss

marché des valeurs mobilières, la balance des intérêts joue nettement en faveur de la tenue d’une audience.

¶ 71 Ceci étant, la formation reconnaît qu’un manque de diligence par un organisme administratif peut être sanctionné. Entre autres remèdes proposés se retrouvent une audience accélérée ou une incidence sur les dépens.¹⁶

LA CONCLUSION

¶ 72 L’intimé avait le fardeau primordial de démontrer, dans le cadre du processus disciplinaire de l’OCRCVM, l’existence d’un délai à caractère abusif qui était la source directe et réelle de préjudices importants. La formation, ayant apprécié l’ensemble de la preuve au dossier, conclut que l’intimé n’a pas répondu à son fardeau de preuve.

¶ 73 Pour ces motifs, la formation rejette la requête de l’intimé.

Fait à Montréal le 17 mai 2021.

Robert Monette

François Breton

François Demers

Tous droits réservés © 2021 Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières.

¹⁶ *Idem* à 3, par. 136, 178 et ss