

Re Liu

AFFAIRE INTÉRESSANT :

les Règles visant les courtiers en épargne collective

et

Zinan Liu

2023 OCRI 36

Audience tenue le 23 janvier 2023 par voie électronique à Vancouver (Colombie-Britannique)

Décision rendue le 23 janvier 2023

Motifs de la décision publiés le 8 décembre 2023

Jury d'audience

Joseph A. Bernardo, président

Barbara Fraser, membre représentant le secteur

Guenther Kleberg, membre représentant le secteur

Comparutions

Justin Dunphy, avocat principal de la mise en application, OCRI

Nicole Chang, avocate de l'intimée

Zinan Liu, intimée

MOTIFS DE LA DÉCISION

¶ 1 Le 1^{er} janvier 2023, l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (l'ACFM) et l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (l'OCRCVM) ont fusionné pour former un nouvel organisme d'autoréglementation, maintenant appelé Organisme canadien de réglementation des investissements (l'OCRI).

¶ 2 En vertu des dispositions de transition de l'OCRI, la conduite visée par les présents motifs demeure assujettie aux règles et aux statuts de l'ACFM qui étaient en vigueur au moment où elle a été adoptée.

L'aperçu

¶ 3 L'intimée était inscrite à titre de représentante de courtier à Placements CIBC inc. (CIBC), membre de l'ACFM.

¶ 4 Le 22 décembre 2021, le personnel de l'ACFM (le personnel) a publié un avis d'audience alléguant ce qui suit :

- (a) Entre mai 2018 et février 2020, l'intimée a effectué des opérations financières personnelles avec des clientes, ce qui a entraîné un conflit d'intérêts réel ou potentiel qu'elle n'a pas réglé comme il se doit, en contravention aux Règles 2.1.4 et 2.1.1 des Règles de l'ACFM;
- (b) Entre janvier 2018 et février 2020, elle a exercé des activités externes non autorisées, en contravention aux politiques et procédures de CIBC et aux Règles 1.3, 2.1.1, 2.5.1 et 1.1.2 des Règles de l'ACFM;

- (c) En janvier 2019 ou vers cette période, elle a fait de fausses déclarations à CIBC, en contravention à la Règle 2.1.1 des Règles de l'ACFM.

¶ 5 Une audience disciplinaire portant sur ces allégations a été tenue par voie électronique le 23 janvier 2023. Au début de l'audience, les parties ont présenté un exposé conjoint des faits, qui est joint à l'annexe A.

¶ 6 Après avoir reçu les observations des deux parties, le jury d'audience a ordonné des sanctions contre l'intimée. L'ordonnance est jointe à l'annexe B.

¶ 7 Les motifs de la décision du jury d'audience sont énoncés ci-dessous.

La preuve

¶ 8 Dans l'exposé conjoint des faits, l'intimée a admis les contraventions alléguées dans l'avis d'audience, allégations qui sont fondées sur les faits suivants :

- (a) En janvier 2015, l'intimée est devenue représentante de courtier inscrite à CIBC, puis a exercé ses activités à Burnaby (Colombie-Britannique).
- (b) L'intimée s'occupait des comptes des clientes A, B, C et JH.
 - i) Ces clientes étaient des amies proches de l'intimée, qui les connaissait avant de s'occuper de leurs comptes.
 - ii) La cliente A était une amie depuis les années 1990, avant que l'intimée soit inscrite auprès de l'ACFM.
 - iii) La cliente JH était une personne autorisée et une collègue qui travaillait à la même succursale que l'intimée et qui était son amie avant d'être inscrite à CIBC.
- (c) Les politiques et procédures de CIBC interdisaient aux personnes autorisées d'emprunter de l'argent à des clients et les obligeaient à demander l'approbation de CIBC avant d'exercer des activités professionnelles externes.

L'emprunt à une cliente

¶ 9 Vers le mois d'octobre 2018, l'intimée a emprunté la somme de 105 000 \$ à la cliente A pour l'achat de sa résidence familiale. Cet emprunt sans intérêt n'a pas été consigné. L'intimée a remboursé l'emprunt plusieurs mois plus tard, vers février 2019.

¶ 10 Elle n'a pas déclaré l'emprunt à CIBC.

¶ 11 La cliente A n'a pas déposé de plainte à propos de l'emprunt auprès de CIBC ou de l'ACFM, et rien n'indique qu'elle a subi des conséquences défavorables.

Les activités externes

¶ 12 La cliente JH a demandé à l'intimée d'investir dans une garderie à Burnaby.

¶ 13 En 2018, l'intimée, les clientes B et C et la cliente JH ont chacune investi des fonds pour établir l'entreprise. La cliente JH a investi 87 175 \$, et les clientes B et C, 67 996 \$ à elles deux. Pour sa part, l'intimée a fourni un montant de 17 435 \$, qui a été déposé dans le compte bancaire personnel de la cliente JH.

¶ 14 La contribution de l'intimée était proportionnelle à sa participation de 10 % dans l'entreprise, participation qui était détenue par une société qu'elle avait formée à cette fin. L'intimée était la seule administratrice et actionnaire de cette société. La cliente JH et les clientes B et C détenaient une participation de 51 %, de 29 % et de 10 %, respectivement, dans la garderie.

¶ 15 L'intimée n'a pas déclaré à CIBC qu'elle détenait une participation dans la garderie ni qu'elle avait formé et contrôlait une société à des fins commerciales.

¶ 16 En février 2020, l'intimée n'avait tiré aucun revenu de la garderie.

¶ 17 Les clientes B et C n'ont pas porté plainte concernant le rôle de l'intimée dans la garderie, et rien

n'indique qu'elles ont subi une perte financière en investissant dans cette entreprise.

¶ 18 En octobre 2018, l'intimée a commencé à tirer un revenu de location de sa résidence familiale et d'une autre propriété enregistrée au nom de son conjoint.

¶ 19 L'intimée n'a pas déclaré à CIBC qu'elle exerçait une activité professionnelle externe du fait qu'elle recevait un revenu de location.

L'attestation

¶ 20 CIBC exigeait que l'intimée remplisse une attestation annuelle confirmant qu'elle avait obtenu de CIBC l'autorisation d'exercer des activités professionnelles externes.

¶ 21 En janvier 2019, l'intimée a soumis son attestation annuelle même si elle n'avait pas notifié CIBC ni obtenu son consentement concernant sa participation dans la garderie et l'obtention d'un revenu de location. Elle ne savait pas à ce moment-là qu'elle devait le faire.

Les autres facteurs

¶ 22 En février 2020, CIBC a mis fin à l'inscription de l'intimée et, depuis, celle-ci n'est pas inscrite à quelque titre que ce soit dans le secteur des valeurs mobilières.

¶ 23 L'intimée n'avait jamais été visée par une instance disciplinaire de l'ACFM auparavant et a collaboré à l'enquête de l'ACFM.

La responsabilité de l'intimée

¶ 24 La Règle 2.1.1 exige d'une personne autorisée qu'elle respecte des normes d'éthique élevées en s'abstenant de mener toute activité inconvenante ou préjudiciable à l'intérêt public.

¶ 25 Cette obligation éthique générale est confirmée par les exigences plus précises qu'imposent les Règles de l'ACFM aux personnes autorisées. Aux fins des présentes, les Règles pertinentes sont les suivantes :

- (a) La Règle 2.1.4 (telle qu'elle était avant d'être modifiée le 30 juin 2021), qui oblige une personne autorisée qui a connaissance d'un conflit d'intérêts réel ou potentiel à le signaler immédiatement au membre qui l'emploie, après quoi les deux parties sont conjointement tenues d'en aviser le client par écrit et de régler le conflit en exerçant un jugement professionnel responsable fondé uniquement sur l'intérêt du client;
- (b) La Règle 1.3, qui interdit à une personne autorisée d'exercer des activités professionnelles externes sans avoir obtenu l'approbation écrite du membre qui l'emploie;
- (c) Les Règles 1.1.2 et 2.5.1, qui obligent une personne autorisée à respecter les politiques et procédures de surveillance du membre qui l'emploie.

¶ 26 En tant que personne autorisée, l'intimée était tenue d'être au courant de ces Règles. Elle devait aussi connaître et respecter rigoureusement les lignes directrices de CIBC concernant les opérations financières personnelles avec des clients.

¶ 27 L'Avis du personnel de l'ACFM APA-0047, publié le 3 octobre 2005, indique explicitement qu'en empruntant de l'argent à un client, une personne autorisée crée directement un conflit d'intérêts important. Il souligne également que toute forme d'arrangement commercial externe avec des clients peut créer un conflit d'intérêts.

¶ 28 En signant l'exposé conjoint des faits, l'intimée a clairement reconnu les faits et accepté la responsabilité des contraventions alléguées dans l'avis d'audience.

L'analyse des sanctions

¶ 29 La seule question substantielle que le jury d'audience doit trancher est la suivante : quelles sont les conséquences que l'intimée devrait subir en raison de sa conduite fautive?

La dissuasion

¶ 30 Le principal objectif de la législation en valeurs mobilières est d'établir un cadre de réglementation exhaustif qui protège le public investisseur. En tant qu'élément de ce cadre, les instances disciplinaires de l'ACFM et maintenant de l'OCRI doivent être orientées vers l'avenir et axées sur la prévention, et non être rétrospectives ou punitives. La décision sur les sanctions d'un jury d'audience doit être fondée sur une analyse défendable et rationnelle selon laquelle les sanctions serviront à prévenir un préjudice futur. En rendant cette décision, il doit prendre en compte le facteur critique qu'est la dissuasion générale.

Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers), [1994] 2 RCS 557, aux paragraphes 59, 68.

Cartaway Resources Corp. (Re) [2004] 1 R.C.S. 672, par. 61.

¶ 31 La mesure dans laquelle la dissuasion générale doit être soulignée dans une décision sur les sanctions dépend des circonstances de l'affaire. Pour être raisonnable, une sanction doit reposer sur une analyse rationnelle qui établit qu'elle est proportionnelle à la conduite fautive.

Cartaway, précitée, par. 64.

Les observations des parties

¶ 32 Au nom du personnel, l'avocat de la mise en application a reconnu ce qui suit : aucune des clientes n'a subi de pertes financières; ces clientes étaient toutes des amies de l'intimée; en signant l'exposé conjoint des faits, l'intimée a accepté la responsabilité de sa conduite fautive, a exprimé des remords et a épargné à l'OCRI le temps et les frais associés à une audience disciplinaire contestée. Néanmoins, à son avis, le manquement à l'obligation de régler des conflits d'intérêts et les opérations financières personnelles avec des clients constituent par définition une conduite fautive grave qui exige des mesures de dissuasion fermes.

¶ 33 L'avocat a soutenu que, compte tenu de la nature des infractions, les sanctions suivantes seraient appropriées :

- (a) une suspension d'au moins cinq ans;
- (b) une amende d'au moins 25 000 \$;
- (c) le paiement d'une somme de 5 000 \$ au titre des frais, montant qui est justifié par un mémoire des frais confirmant que les frais réellement assumés sont plus du double.

¶ 34 Pour sa part, l'avocate de la défense a soutenu que l'intimée avait adopté la conduite fautive parce qu'elle n'avait pas compris l'ampleur de son obligation de déclarer ses opérations financières personnelles avec des personnes qui étaient des amies de longue date avant de devenir ses clientes. Même si cela n'excuse pas la conduite fautive de l'intimée, il y a lieu d'accorder un poids important aux remords sincères que celle-ci a exprimés en choisissant d'admettre sans conteste sa responsabilité. L'avocate de l'intimée a soutenu que, à la lumière de ces observations, l'interdiction de cinq ans était excessive et mettrait fin de façon déraisonnable à la carrière de l'intimée.

¶ 35 De l'avis de l'avocate de la défense, la conduite fautive de l'intimée, lorsqu'elle est examinée dans le contexte approprié, devrait entraîner des sanctions relativement clémentes :

- (a) une suspension d'un mois;
- (b) une amende de 10 000 \$;
- (c) le paiement d'une somme de 2 500 \$ au titre des frais.

¶ 36 Le personnel a cité les décisions sur les sanctions suivantes à l'appui de sa position :

Boker (Re), 2022 LNCMFDA 37;

Hsu (Re), 2022 LNCMFDA 139;

Rahman (Re), 2021 LNCMFDA 75;

Luong Dao (Re), 2021 LNCMFDA 43;

Notis (Re), 2019 LNCMFDA 193;

Chang (Re), dossier de l'ACFM n° 2016106, 5 janvier 2018.

¶ 37 Pour sa part, l'avocate de la défense s'est appuyée sur les décisions sur les sanctions suivantes :

Wolfenden (Re), 2017 CanLII 83862 (CA MFDAC);

Kendrick (Re), 2018 CanLII 65335 (CA MFDAC);

Greigson (Re), 2019, dossier de l'ACFM n° 201884, 27 février 2019;

Vu (Re), 2019 CanLII 122236 (CA MFDAC).

¶ 38 Chacun des avocats a critiqué les décisions citées par l'autre en affirmant que les affaires sur lesquelles elles portaient étaient différentes de l'espèce. Comme l'a fait remarquer l'avocat principal de la mise en application durant la présentation de ses observations, il ne semble pas y avoir de décisions de l'ACFM qui portent sur des affaires dont les circonstances sont vraiment analogues à celles de l'espèce.

¶ 39 Dans les décisions citées par le personnel, les sanctions comprenaient des suspensions allant de 4 à 7 ans, des amendes variant de 20 000 \$ à 35 000 \$ et des paiements de 5 000 \$ au titre des frais (sauf dans *Luong Dao*, précitée, dans laquelle une interdiction permanente a été ordonnée, en plus d'une amende de 50 000 \$ et d'un paiement de 10 000 \$ au titre des frais). Même si ces décisions portaient sur des conduites fautives assez semblables, les opérations financières personnelles exercées par les intimés étaient plus importantes ou aggravées par une tromperie délibérée. De plus, les sanctions ordonnées dans ces décisions n'avaient pas été formulées par des jurys d'audience exerçant leur pouvoir d'imposer des sanctions, mais résultaient, sauf dans *Chang*, précitée, d'ententes de règlement négociées.

¶ 40 En ce qui concerne les affaires décrites dans les décisions citées par l'avocate de l'intimée, elles se caractérisent non pas par leur similitude avec la présente affaire, mais par la clémence des sanctions imposées. *Greigson*, précitée, et *Vu*, précitée, étaient des ententes de règlement dans lesquelles les intimés avaient admis avoir principalement dirigé, sans en avoir obtenu l'autorisation, des clients et d'autres personnes vers des sociétés de placements hypothécaires externes. *Kendrick*, précitée, résultait d'une audience disciplinaire tenue en fonction d'un exposé conjoint des faits indiquant que l'intimée avait recommandé à des clients des titres dispensés de prospectus qui n'étaient pas offerts par le membre qui l'employait. Les sanctions dans ces décisions comprenaient des suspensions allant d'une semaine à trois mois, des amendes variant de 1 000 \$ à 36 000 \$, et des paiements de 2 500 \$ ou 5 000 \$ au titre des frais. La seule décision portant sur un conflit d'intérêts est *Wolfenden*, précitée, dans laquelle le jury d'audience, au terme d'une audience disciplinaire, a refusé d'ordonner une suspension de quelque nature que ce soit et a imposé une amende de 5 000 \$ et le paiement du même montant au titre des frais à un intimé qui avait emprunté un total de 100 000 \$ à des clients différents au moyen de deux opérations distinctes.

¶ 41 La ligne directrice qu'on pourrait tirer des décisions citées par les deux avocats est la suivante : lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire d'imposer des sanctions, un jury d'audience doit par-dessus tout porter attention aux faits particuliers qui lui sont présentés.

¶ 42 Le cadre analytique des Lignes directrices sur les sanctions de l'ACFM a été conçu pour aider les jurys d'audience dans cette tâche. Un principe central de ces lignes directrices est celui de la proportionnalité énoncé dans *Pezim*, précitée, et *Cartaway*, précitée. Compte tenu des circonstances particulières de la conduite fautive de l'intimée, les facteurs clés à prendre en considération en l'espèce sont les suivants :

- (a) La confiance du public exige que les sanctions soient proportionnelles à la conduite en cause;
- (b) Il y a lieu d'établir une distinction entre les conduites négligentes et celles qui sont délibérément trompeuses, et entre les incidents isolés et les incidents répétés;
- (c) Les sanctions doivent témoigner du fait que l'intimé a ou non obtenu un avantage et du préjudice causé aux investisseurs;
- (d) Les antécédents disciplinaires de l'intimé devraient être pris en compte.

Lignes directrices sur les sanctions de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, datées

du 15 novembre 2018.

Les faits pertinents

¶ 43 Les membres assument une responsabilité de surveillance qui consiste à veiller à ce que les personnes autorisées n'exercent pas d'activités professionnelles externes qui entrent en conflit avec les intérêts de leurs clients. CIBC n'a pu exercer cette responsabilité parce que l'intimée n'a pas demandé son approbation avant d'investir dans la garderie et de tirer un revenu de location des propriétés détenues par sa famille. Ce manquement est une contravention flagrante à la Règle 1.3.

¶ 44 Cependant, le simple fait que les infractions ont été commises ne permet pas de déterminer si une mesure dissuasive est nécessaire ou souhaitable, puisqu'une telle mesure dépend de la nature des contraventions et des circonstances factuelles objectives.

¶ 45 À cet égard, la preuve relative à la garderie révèle deux faits dignes de mention.

- (a) Le premier est que l'intimée n'a rien fait pour promouvoir la garderie auprès de ses clients ou de qui que ce soit. C'est une autre personne autorisée, la cliente JH, une amie proche et une cliente, qui a fait la promotion du placement auprès de l'intimée.
- (b) L'autre fait important est que l'intimée n'a jamais été en position de diriger la garderie. C'est la cliente JH qui détenait une participation assurant le contrôle de 51 % dans l'entreprise. De plus, c'est dans le compte bancaire personnel de cette cliente que le placement de l'intimée a été déposé. Et c'est l'intimée qui était vulnérable au jugement professionnel de la cliente JH, et non le contraire.

¶ 46 En ce qui concerne la réception d'un revenu de location, l'exposé conjoint des faits n'indique pas de lien avec les clients de l'intimée, ni la façon dont ceux-ci ont encouru un risque du simple fait que l'intimée et son conjoint tiraient un revenu des propriétés familiales. Il ne s'agit pas d'une distinction énoncée dans la Règle 1.3. Il faut plutôt déterminer la gravité de la contravention commise lorsqu'on tient compte de l'objectif des instances disciplinaires de l'ACFM. Il y a lieu d'imposer des sanctions dissuasives lorsque les circonstances de la contravention le justifient, et non de sanctionner des contraventions pour la forme.

¶ 47 Si la seule contravention de l'intimée avait été de ne pas déclarer ses activités professionnelles externes, on ne peut que présumer que l'ACFM n'aurait pas choisi de publier un avis d'audience sur la foi de cette seule allégation. On peut en dire autant de l'attestation incorrecte qui, de l'aveu même de l'ACFM dans l'exposé conjoint des faits, découlait du fait que l'intimée n'avait pas bien compris toute l'ampleur de ses obligations de déclaration.

¶ 48 En ce qui concerne les contraventions mentionnées ci-dessus, le jury d'audience n'est pas persuadé qu'il est dans l'intérêt public d'ordonner des sanctions servant de dissuasion spécifique ou générale.

¶ 49 Le conflit d'intérêts découlant de l'emprunt non consigné de 105 000 \$ contracté par l'intimée auprès de la cliente A est une tout autre question.

¶ 50 Le fait que l'intimée a remboursé l'emprunt dans un délai de quelques mois, que la cliente A n'a subi aucune conséquence défavorable et que l'intimée et la cliente A étaient des amies depuis les années 1990 est un facteur à prendre en considération. Mais il ne s'agit pas d'un facteur atténuant. Il établit plutôt l'absence de deux facteurs aggravants importants : la malhonnêteté et le préjudice causé aux clients.

¶ 51 En l'espèce, le facteur clé est le suivant : en empruntant de l'argent à une cliente, l'intimée s'est placée dans une situation où ses intérêts financiers étaient nécessairement, compte tenu du montant d'argent en jeu, en conflit avec ceux de la cliente.

¶ 52 Ce faisant, l'intimée n'a pas respecté les lignes directrices de l'ACFM qui interdisent expressément aux personnes autorisées d'effectuer avec des clients des opérations financières qui créent des conflits d'intérêts. Le préjudice en l'espèce n'est pas que la cliente a subi des pertes financières en raison de la conduite de l'intimée, mais bien que celle-ci a exposé la cliente A à un risque.

¶ 53 Rien dans le dossier n'indique que cette conduite fautive était la conséquence de motivations

inappropriées. L'exposé conjoint des faits établit plutôt que la conduite de l'intimée n'était pas délibérée, et les aveux sans équivoque de celle-ci révèlent que le processus disciplinaire lui a permis de mieux comprendre les obligations que les Règles imposent aux personnes autorisées. Le jury d'audience est donc convaincu que la dissuasion spécifique n'est pas une préoccupation en l'espèce. Les sanctions en l'espèce ont pour seul objectif de dissuader les personnes autorisées en général de manquer de jugement de la même manière que l'intimée.

La décision sur les sanctions

¶ 54 Selon le jury d'audience, ni les sanctions demandées par le personnel ni celles proposées par l'intimée ne sont proportionnelles à la gravité objective de la conduite fautive.

¶ 55 La suspension de 5 ans et l'amende de 25 000 \$ demandées par le personnel ne témoignent pas de la nature isolée de la conduite fautive, de sa courte durée, de l'absence de préjudice causé aux clients et du fait que la conduite fautive n'était pas délibérée, mais était plutôt la manifestation d'une négligence.

¶ 56 Quant à la suspension d'un mois et à l'amende de 10 000 \$ proposées par l'intimée, elles ne tiennent pas compte du risque grave de perte auquel la cliente a été exposée ni de la grande vulnérabilité de celle-ci, qui a accordé un prêt non consigné à l'intimée sur la foi de leur relation personnelle.

¶ 57 Pour ces motifs, le jury d'audience ordonne ce qui suit :

- (a) une interdiction d'exercer toute activité liée aux valeurs mobilières à un titre quelconque pendant que l'intimée est au service d'un membre de l'ACFM ou qu'elle est associée à un tel membre, pour une période de deux ans;
- (b) une amende de 15 000 \$;
- (c) le paiement d'une somme de 5 000 \$ au titre des frais.

Fait à Vancouver le 8 décembre 2023.

« Joseph Bernardo »

Joseph A. Bernardo, président

« Barbara Fraser »

Barbara Fraser, membre représentant le secteur

« Guenther Kleberg »

Guenther Kleberg, membre représentant le secteur

© *Organisme canadien de réglementation des investissements, 2023. Tous droits réservés.*