

**BUREAU DE DÉCISION ET DE RÉVISION
EN VALEURS MOBILIÈRES**

PROVINCE DE QUÉBEC
MONTRÉAL

DOSSIER N° : 2007-026

DÉCISION N° : 2007-026-001

DATE : le 27 janvier 2009

EN PRÉSENCE DE : M^e JEAN-PIERRE MAJOR
M^e GERALD LA HAYE
M^e MICHELLE THÉRIAULT

**AUTORITÉ DES MARCHÉS
FINANCIERS**

DEMANDERESSE

c.

**VALEURS MOBILIÈRES HAMPTON
LTÉE**

INTIMÉE

PÉNALITÉ ADMINISTRATIVE

[Article 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières* (L.R.Q., chap. V-1.1) et
article 93 (10°) de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*
(L.R.Q., chap. A-33.2)]

M^e Émilie Robert et M^e Sylvain Gagnon
Procureurs de l'Autorité des marchés financiers

M^e Frank M. Calandriello
Procureur de Valeurs Mobilières Hampton Ltée

Date d'audience : 22 mai 2008

DÉCISION

Notons d'emblée que dans le présent dossier, le président de la formation, M^e Jean-Pierre Major, vice-président du Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières (ci-après le « *Bureau* »), ne pouvant poursuivre l'audience, les membres restants de la formation poursuivent le présent dossier, conformément à l'article 52 du *Règlement sur les règles de procédure du Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières*¹.

Le 26 novembre 2007, l'Autorité des marchés financiers (ci-après l' « *Autorité* ») a saisi le Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières (ci-après le « *Bureau* ») d'une demande à l'effet d'imposer à la société Valeurs Mobilières Hampton Ltée, intimée en la présente instance, une pénalité administrative et de lui ordonner de déposer auprès de l'Autorité les documents décrits dans sa demande, à défaut de quoi le Bureau devrait suspendre les droits conférés à l'intimée par l'inscription.

Cette demande a été adressée au Bureau en vertu des articles 152 et 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*² et des articles 93 (1^o) et (10^o) et 94 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*³. À la suite à cette demande, le Bureau a, le 5 décembre 2007, adressé un avis aux parties en cause pour une audience devant se tenir le 21 janvier 2008 au siège du Bureau. Suite aux demandes de remise, l'audience dans ce dossier a finalement procédé le 22 mai 2008.

Le Bureau rappelle d'abord les faits qui ont été allégués par l'Autorité dans sa demande du mois de novembre 2007, ainsi que les arguments à l'appui de sa demande.

LES FAITS DE LA DEMANDE

1. L'intimée est un courtier en valeurs de plein exercice inscrit auprès de la demanderesse depuis le 6 février 2001 par la décision n^o 2001-CA-0099, tel qu'il appert de la dite décision;

Concernant les documents de l'année 2005 :

2. Le 20 juillet 2005, la demanderesse transmettait à l'intimée une lettre l'informant des conditions relatives au paiement des droits qui tenait compte des changements relatifs à la période couverte à cet égard;
3. Le 1^{er} novembre 2005, une nouvelle lettre fut transmise à l'intimée afin de demander le dépôt des documents prescrits lesquels doivent être déposés

1. R.R.Q., c. V-1.1, r.0.1.3.

2. L.R.Q., c. V-1.1.

3. L.R.Q., c. A-33.2.

au plus tard 90 jours après la fin de l'exercice financier de la société inscrite. La fin de l'exercice financier de l'intimée est le 31 août;

4. Le 16 novembre 2005, l'intimée déposait les droits payables calculés conformément aux exigences réglementaires sans toutefois déposer les autres documents requis dont les états financiers annuels;
5. Le 15 décembre 2005, la demanderesse faisait parvenir une autre lettre demandant à nouveau à l'intimé de fournir les documents prescrits au plus tard le 15 janvier 2006;
6. À ce jour, le Service de l'encadrement des intermédiaires n'a reçu aucun document ou information additionnel visant à corriger les défauts constatés pour l'année 2005 :
 - Un exemplaire des états financiers transmis aux actionnaires, signé par deux administrateurs, dressés à la date de fin d'exercice;
 - Le rapport et questionnaire financiers annuels réglementaires uniformes;
 - Une copie de l'annexe CO-771.R.3-V., « Répartition des affaires faites au Québec et ailleurs »;
 - Une liste des actionnaires directs et indirects détenant une position importante, avec indication de leur emprise (nombre et pourcentage de titres) et de leur adresse;
 - Une liste des organismes d'autoréglementation dont le courtier en valeurs est membre;

Concernant le document de l'année 2006 :

7. Le 1^{er} novembre 2006, une lettre fut transmise à l'intimée afin de demander le dépôt des documents de l'exercice financier 2006 avant le 1^{er} décembre 2006;
8. Le 7 décembre 2006, la demanderesse adressait une autre lettre à l'intimée lui demandant de fournir les documents prescrits;
9. Le 27 décembre 2006, la demanderesse recevait les droits ainsi que les documents requis, à l'exception des rapport et questionnaire financiers annuels réglementaires uniformes;
10. Le 31 janvier 2007, la demanderesse faisait parvenir un courrier électronique à l'intimée lui rappelant qu'elle n'avait toujours pas remis le rapport et questionnaire financiers annuels réglementaires uniformes, qu'il était obligatoire de déposer ce document et qu'elle souhaitait l'obtenir au plus tard le 7 février 2007;

11. Le 13 août 2007, la demanderesse faisait parvenir un second courrier électronique à l'intimée reprenant les mêmes termes, exception faite de la date limite, qui fut plutôt fixée au 24 août 2007;
12. Le 22 octobre 2007, une dernière lettre fut transmise à l'intimée lui demandant le dépôt des rapport et questionnaire financiers susmentionnés;
13. Pour l'année 2006, le Service de l'encadrement des intermédiaires n'a toujours pas reçu le rapport et questionnaire financiers annuels réglementaires uniformes ;

Le droit applicable :

14. L'article 158 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁴ précise que :

158. Le courtier ou le conseiller tient les livres, registres et autres documents exigés par règlement.

Dans les 90 jours suivant la fin de son exercice, il fournit à l'Autorité les états financiers, le rapport du vérificateur et toute autre information, selon les exigences fixées par règlement.

15. Les articles 75, 76, 77 et 86 de la Partie VII de l'*Instruction générale n° Q-9 – Courtiers, conseillers en valeurs et représentants*⁵ prévoient que :

75. Les états financiers annuels vérifiés que le courtier ou le conseiller doit déposer auprès de la Commission dans les 90 jours suivant la fin de son exercice, en vertu de l'article 158 de la Loi, sont signés par tous les associés dans le cas d'une société en nom collectif, ou par deux administrateurs dans le cas d'une société par actions.

76. Les états financiers annuels du courtier de plein exercice et du courtier exécutant comprennent :

1° un bilan;

2° un état des résultats;

3° un état des bénéfices non répartis;

4° un état de l'évolution de la situation financière.

77. Le courtier de plein exercice et le courtier exécutant déposent auprès de la Commission :

1° les rapport et questionnaire financiers annuels réglementaires uniformes prévus par les règles des organismes d'autoréglementation;

2° une copie de l'annexe CO-771.R.3-V, « Répartition des affaires faites au Québec et ailleurs » du ministère du Revenu du Québec.

4. Précitée, note 2.

5. 1994-10-07, Vol. XXV, n° 40, BCVMQ, telle que modifiée.

[...]

86. Dans les 90 jours suivant la fin de son exercice, le courtier ou le conseiller en valeurs dépose auprès de la Commission :

1° une liste, par ordre alphabétique :

- a) des représentants inscrits à la fin de l'exercice,
- b) des représentants inscrits par établissement et sous-établissement, en identifiant le nom du directeur de l'établissement
- c) des représentants inscrits habilités à porter le titre de planificateur financier,
- d) des représentants inscrits ayant cessé d'exercer leur activité au cours du dernier exercice;

2° une justification du versement de la cotisation annuelle à l'Institut québécois de planification financière et une justification de la couverture par une assurance responsabilité pour le représentant habilité à porter le titre de planificateur financier;

3° une liste des organismes d'autoréglementation dont le courtier en valeurs est membre;

4° une liste des membres de la direction, avec leur titre et leur adresse de résidence;

5° une liste des membres du conseil d'administration, avec leur adresse de résidence;

6° une liste des actionnaires directs et indirects détenant une position importante, avec indication de leur emprise (nombre et pourcentage de titres) et de leur adresse;

7° le rapport prévu à la partie 11 ou 12 de l'Instruction générale canadienne n° C-39, le cas échéant.

L'Autorité a soumis les arguments suivants à l'appui de sa demande :

- a. Le Bureau a le pouvoir d'imposer une pénalité administrative, jusqu'à concurrence d'un million de dollars (1 000 000 \$), à toute personne ayant fait défaut de respecter une disposition de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁶ ou d'un règlement pris en application de celle-ci;
- b. Le Bureau a le pouvoir, en vertu de l'article 152 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁷, de retirer les droits conférés par l'inscription, de les suspendre ou de les assortir de restrictions ou conditions;
- c. La demanderesse a le pouvoir, en vertu de l'article 93 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁸, de demander au Bureau d'imposer de telles sanctions et de telles amendes;

6. Précitée, note 2.

7. *Ibid.*

- d. La demanderesse a le pouvoir, en vertu de l'article 94 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁹, de demander au Bureau de prendre toute mesure propre à assurer le respect des dispositions de la *Loi sur les valeurs mobilières*¹⁰.

L'AUDIENCE DU 22 MAI 2008

LA PREUVE DES PARTIES

En début d'audience, la procureure de l'Autorité a demandé au tribunal l'autorisation d'amender sa demande afin que le montant total de l'amende demandée soit portée à 66 000 \$; cela est dû au temps écoulé depuis que la demande de l'Autorité a été déposée auprès du Bureau, allongeant d'autant la durée des actes reprochés à l'intimée. L'Autorité a aussi demandé l'autorisation d'abroger la seconde conclusion de sa demande puisque la société intimée a communiqué à l'Autorité les documents dont cette dernière a exigé le dépôt. Le tribunal a autorisé ces amendements.

Le témoin de l'Autorité, technicien à son service, a expliqué comment l'intimé, un courtier de plein exercice inscrit à ce titre auprès de l'Autorité, avait le devoir réglementaire de déposer au 1^{er} décembre de chaque année auprès de l'Autorité les documents suivants :

- États financiers signés;
- Annexe C0-771.R.3-V – *Répartition des affaires faites au Québec et ailleurs* du ministère du Revenu du Québec;
- Rapport et questionnaire financiers annuels réglementaires uniformes (QFRU);
- Liste des actionnaires directs et indirects; et
- Liste des organismes d'autoréglementation dont le courtier en valeurs est membre.

Le témoin a fait la preuve des documents dont le dépôt auprès de l'Autorité était manquant et des divers rappels dont l'intimée a fait l'objet.

Contre-interrogé par le procureur de l'intimée, le témoin a déposé des documents faisant la preuve que les documents que l'intimée a fait défaut de déposer auprès de l'Autorité auraient cependant été déposés auprès d'autres organisme de réglementation comme l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM) ou le Fonds canadien de protection des épargnants (FCPÉ/CIPF).

Quant au témoin de l'intimée, il s'agit d'un cadre de cette dernière qui a mis en preuve les documents dont la réglementation prescrit le dépôt auprès de l'Autorité

8. Précitée, note 3.

9. *Ibid.*

10. Précitée, note 2.

et qui ont été envoyés par Hampton aux organismes d'autoréglementation énumérés plus haut. Actuellement responsable du dépôt réglementaire auprès de l'Autorité pour le courtier, il a indiqué avoir remplacé les personnes qui au Québec auraient dû jouer ce rôle mais qui ont omis d'accomplir ces tâches; elles ont quitté Hampton depuis ce temps.

L'ARGUMENTATION DE L'AUTORITÉ

La procureure de l'Autorité a rappelé que dans le présent dossier, Hampton a reconnu les faits qui lui sont reprochés, à savoir son retard à remettre à l'Autorité certains documents dont le dépôt est requis par la réglementation, cela remontant dans certains cas à 2005. Or l'article 158 de la *Loi sur les valeurs mobilières*¹¹ prévoit le principe de ce dépôt alors que les articles 75, 76, 77 et 86 de l'*Instruction générale Q-9*¹² spécifient quels sont les documents ainsi requis, à savoir :

1. les états financiers annuels vérifiés¹³;
2. les rapports et questionnaires financiers annuels réglementaires uniformes¹⁴;
3. une copie de l'annexe CO-771.R.3-V, « *Répartition des affaires faites au Québec et ailleurs* » du ministère du Revenu du Québec¹⁵;
 - a. Une liste des organismes d'autoréglementation dont le courtier en valeurs est membre¹⁶;
4. une liste des actionnaires directs et indirects détenant une position importante, avec indication de leur emprise¹⁷.

L'Autorité demande au Bureau de prononcer une sanction pécuniaire qui équivaut à 500 \$ par mois de retard et par document non déposé. La procureure de l'Autorité appuie les prétentions de la demanderesse sur un certain nombre de décisions prononcées par le Bureau ces dernières années.

Elle retient 5 facteurs qui ont été énoncés dans la décision *ABN Amro*¹⁸ pour appuyer ses recommandations; elle rappelle que dans cette cause le Bureau a évoqué que la première ligne de défense des marchés financiers repose sur les

11. Précitée, note 2.

12. Précitée, note 5.

13. *Id.*, a. 75 et a. 76.

14. *Id.*, a. 77 (1°).

15. *Id.*, a. 77 (2°).

16. *Id.*, a. 86 (3°).

17. *Id.*, a. 86 (6°).

18. *Autorité des marchés financiers c. ABN Amro Asset Management Canada Ltée*, 10 août 2007, Vol. 4, n° 32, BAMF, 11.

firmes de courtage et les professionnels¹⁹. Évoquant la gravité des gestes qui ont été posés²⁰ par Hampton, elle a rappelé les faits suivants :

- Hampton était inscrite depuis 2001;
- les obligations réglementaires auxquelles elle doit s'assujettir existaient à cette époque;
- elle a cependant omis de s'y conformer;
- cela lui a été remis en mémoire à plusieurs reprises par l'Autorité; et
- les retards ont continué de se produire.

Elle a soumis que les documents demandés par l'Autorité lui permettent ensuite de faire son travail et de remplir sa mission; le défaut d'effectuer ces dépôts de documentation affecte le devoir de surveillance de l'Autorité.

Elle a ensuite indiqué qu'en matière de coopération de la firme visée²¹, Hampton n'a pas vraiment coopéré et ce, malgré de nombreux rappels faits par l'Autorité. L'intimée n'a en fait commencé à collaborer avec l'Autorité qu'après avoir reçu la signification de la demande de pénalité administrative de l'Autorité et de l'avis d'audience du Bureau. Toujours selon elle, les retards étaient importants et la coopération très récente, les nombreux rappels n'ayant pas vraiment agi.

Pendant l'audience, certains membres qui composaient la formation du Bureau ont questionné le témoin de l'Autorité et ses représentants sur les politiques de poursuites pénales ou administratives engagées par cet organisme à l'encontre des contrevenants à la loi ou à la réglementation. Ils se sont demandés si l'absence de poursuites antérieures par l'Autorité faisait que les sanctions demandées pouvaient être moins sévères que ce que requérait l'Autorité.

En réponse, la procureure de l'Autorité a soumis les arrêts *Trans-Sol Aviation*²² et *Robert Lévesque*²³ selon lesquels « une tolérance administrative à l'égard de gestes ou de comportement faits en violation de la loi ne constitue pas une défense²⁴ ». La procureure de l'Autorité a ensuite cité l'arrêt *Cartaway* de la Cour suprême du Canada²⁵ pour rappeler que la dissuasion est une notion que le Bureau peut utiliser dans sa décision à l'encontre de l'intimée.

19. *Id.*, 5.

20. *Id.*, 6.

21. *Ibid.*

22. *Canada (Procureur général) c. Trans-Sol Aviation Service inc.*, 2007 QCCQ 3685.

23. *Procureur général du Québec c. Robert Lévesque*, C.A. (Montréal), n° 500-10-000184-893, 28 mai 1992, jj. Fish, Mailhot et Nichols, 4 pages.

24. *Canada (Procureur général) c. Trans-Sol Aviation Service inc.*, précitée, note 22, 6, p. 44 ; voir aussi *Procureur général du Québec c. Robert Lévesque*, précitée, note 22, 3, p. 7 : Quoi qu'il en soit, une certaine tolérance (ou latitude) policière n'a pas pour effet de modifier la loi ni d'immuniser en quelque sorte les automobilistes qui y contreviennent. La vitesse légalement permise est celle indiquée à la signalisation. On l'excède à ses propres risques et périls.

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

Se penchant ensuite sur l'importance de l'amende requise par l'Autorité demandée, elle a cité à nouveau la décision du Bureau dans *ABN Amro*²⁶; le Bureau y a imposé une amende de 5 000 \$ au contrevenant pour avoir omis de demander à l'Autorité les autorisations relatives à des prêts. Dans la décision *Kaufman*²⁷, le Bureau a imposé une amende plus raisonnable que celle demandée par l'Autorité pour un contrevenant qui avait omis de s'inscrire à la Banque de données nationale d'inscription (B.D.N.I.).

L'Autorité estime se conformer aux préceptes de l'arrêt *Kaufman* en demandant une amende de 500 \$ par mois et par document manquant.

Répondant à une demande de l'Autorité, la procureure de l'Autorité a ensuite cité les décisions *TD Waterhouse*²⁸ et *Services de gestion CCFL Ltée*²⁹ dans lesquelles l'Autorité a demandé au bureau d'imposer un montant de pénalité administrative précis calculé sur une base mensuelle. Dans les 2 cas, il s'agissait du défaut de la part de ces entités de fournir un questionnaire d'évaluation dans un délai requis et ce, après avoir été dûment requis de le faire par l'Autorité.

Le retard état de trois mois et l'Autorité a demandé au Bureau d'imposer une amende de 1 500 \$ pour ce retard, ce qui fut accordé par le tribunal³⁰. La procureure de l'Autorité a aussi plaidé la décision *Wirth et Associés* du Bureau³¹ dans lequel la société intimée avait fait défaut d'aviser l'Autorité d'un changement d'adresse et ce, pendant une période de sept mois. Le Bureau a alors imposé une amende de totale de 3 500 \$, soit l'équivalent de 500 \$ par mois³².

C'est à partir des causes citées plus haut que l'Autorité a estimé puis soumis au Bureau qu'une amende de 500 \$ par mois et par document non déposé est un montant de pénalité administrative raisonnable à imposer à la société intimée en la présente instance, Valeurs mobilières Hampton Ltée. Cette proposition, a soumis la procureure de l'Autorité, est cohérente avec les causes soumises pendant son argumentation.

Elle a soulevé que le délai relève d'abord de l'inaction de l'intimée à soumettre ces documents à l'Autorité, ce qu'Hampton a d'ailleurs admis. L'intimée a été avisée par l'Autorité que le défaut de déposer les documents requis pouvait entraîner des sanctions pénales et administratives. Enfin, le délai de prescription n'est pas dépassé.

26. Précitée, note 18.

27. *Autorité des marchés financiers c. Groupe Capital Kaufman Inc.*, 27 janvier 2006, Vol. 3, n° 4, BAMF - Section information générale, 11 pages.

28. *Autorité des marchés financiers c. Gestion privée TD Waterhouse Inc.*, 18 avril 2008, Vol. 5, n° 15, BAMF, 24.

29. *Autorité des marchés financiers c. Les Services de Gestion CCFL Ltée*, 18 avril 2008, Vol. 5, n° 15, BAMF, 28.

30. *Gestion privée TD Waterhouse Inc.*, précitée, note 28, 26; *Les Services de Gestion CCFL Ltée*, précitée, note 29, 30.

31. *Autorité des marchés financiers c. Wirth et Associés Inc.*, 9 mai 2008, Vol. 5, n° 18, BAMF, 23.

32. *Id.*, 25.

Le second procureur de l'Autorité a pour sa part ajouté qu'il y avait un coût pour l'intimée à ne pas se maintenir à jour dans ses dossiers. Si le montant de l'amende n'était pas suffisamment élevé, il serait aisé pour une personne inscrite de ne pas remplir ses obligations.

L'ARGUMENTATION DE L'INTIMÉE

Le procureur de l'intimée a rappelé que les infractions sont reprochées à sa cliente en vertu de l'article 158 de la *Loi sur les valeurs mobilières*³³; ni cet article, ni les articles de la réglementation ne contiennent de sanction pour les manquements reprochés et ils ne peuvent être interprétés plus sévèrement. Il rappelle que la jurisprudence prévoit que les règlements s'interprètent selon le libellé de leur loi habilitante et son contexte³⁴.

Cependant, l'article 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*³⁵ ne prévoit pas de principe pour la fixation d'une pénalité administrative mais seulement un plafond de 1 000 000 \$. Dans ces circonstances, le critère de l'Autorité pour une pénalité de 500 \$ par mois et par document déposé ne tient pas face à une loi habilitante qui donne au Bureau une discrétion pour fixer ces pénalités. Quant aux décisions citées par l'Autorité, ils ne représentent pas la manière de voir de l'intimée.

Il rappelle que l'intimée devait fournir un certain nombre de documents à l'Autorité mais a reconnu que certains d'entre eux ne l'ont pas été. En 2006, plusieurs ont été remis à l'Autorité par l'intimée, un seul ayant été omis. Le procureur a reconnu que l'entreprise a connu certains problèmes de communication en son sein mais que des mesures avaient été adoptées pour les corriger.

Il a ensuite longuement cité le contenu de la décision *Steven Demers* prononcée par le Bureau le 28 février 2006³⁶. Selon cette cause, a-t-il plaidé, les critères applicables pour déterminer une sentence sont l'intérêt public, mais pondéré par la protection des investisseurs, l'efficacité des marchés et la confiance du public dans l'intégrité de ceux-ci³⁷.

Le procureur de l'intimé a ensuite révisé les critères énumérés dans la décision *Demers* pour déterminer la sanction au Québec³⁸ afin de voir en quoi ils s'appliquaient à sa cliente. Voici un résumé de ses commentaires :

CRITÈRES DE LA SANCTION	COMMENTAIRES DE L'INTIMÉE
Le type et le nombre de sanctions ainsi que la gravité des gestes posés par le contrevenant	L'année 2005 est là où se trouve le vrai problème; en 2006, il ne manque que le questionnaire. En 2007, la situation est régularisée.

33. Précitée, note 2.

34. *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 533 ; voir par. 38.

35. Précitée, note 2.

36. *Autorité des marchés financiers c. Steven Demers*, 10 mars 2006, Vol. 3, n° 10, BAMF – Information générale, 52 pages.

37. *Id.*, 20-22.

38. *Id.*, 29-30.

CRITÈRES DE LA SANCTION	COMMENTAIRES DE L'INTIMÉE
	Il n'y a pas de poursuites antérieures, ce qui signifierait que l'Autorité ne trouve pas que ces manquements soient très graves. De plus, les poursuites ont été longues à être déposées, signifiant aussi que l'Autorité ne trouve pas ces manquements très graves.
La conduite antérieure	L'intimée évoque l'absence de problèmes antérieurs de sa part.
Les pertes subies par les investisseurs	Les investisseurs n'ont subi aucune perte.
La vulnérabilité des investisseurs	Cela n'est pas le cas ici. De plus, les documents manquants ont été remis à des organismes d'autoréglementation comme l'ACCOVAM. L'information a donc circulé vers un régulateur, selon l'intimée.
Les profits réalisés par le contrevenant	Il n'y a aucun profit pécuniaire réalisé par l'intimée dans cette affaire.
L'expérience du contrevenant	L'intimée est en règle comme courtier en valeurs et le défaut de déposer les documents auprès de l'Autorité ne couvre qu'une période de deux ans. Le problème a été réglé depuis.
La position et le statut du contrevenant	Le dirigeant responsable du courtier – intimé à la source du problème a quitté le service de cette entité.
L'importance des activités du contrevenant	Les activités de l'intimée au Québec sont plutôt réduites.
Le caractère intentionnel des gestes posés	Il n'y a aucun caractère intentionnel dans les gestes reprochés à l'intimée.
Le risque couru par les investisseurs	Les investisseurs n'ont couru aucun risque du fait de la commission des gestes reprochés.
Les dommages causés à l'intégrité du marché	Selon l'intimée, aucun dommage n'a été causé par les manquements reprochés. Il s'agit plutôt là d'un manque de diligence à s'exécuter et ce n'est qu'un cas isolé.
L'effet dissuasif de la sanction	L'intimée soumet n'avoir commis qu'une négligence interne qui ne nécessite pas une sanction sévère. Les actes commis n'étaient pas intentionnels, ont été accomplis pendant une période définie et le tout a été réparé.
Le degré de repentir	L'intimée a comparu devant le Bureau, ce qui indique son repentir.

CRITÈRES DE LA SANCTION	COMMENTAIRES DE L'INTIMÉE
Les facteurs atténuants	L'Autorité n'a pas agi plus tôt, elle n'a pas appliqué la loi de façon rétroactive. L'intimée a amélioré depuis ce temps son système de rapport. L'ACCOVAM avait reçu l'information manquante de la part de l'intimée. Les documents manquants ont été fournis pour 2005. L'intimée était de bonne foi.

Le procureur de l'intimée a ensuite représenté que l'amende proposée par l'Autorité, soit 500 \$ par document et par mois, était une proposition artificielle. Il estime que les décisions soumises à l'appui de cette prétention ne se servent pas de ce critère. Si le Bureau en décidait comme le propose l'Autorité, cela créerait un précédent dangereux.

Pour un véritable abuseur du système, cela ne constituerait que le coût de faire des affaires et n'éviterait pas la commission d'abus. De plus, plus personne ne connaîtrait la limite de ce qu'il devrait payer.

Il suggère que par la décision *Kaufman*³⁹, le Bureau a rejeté la proposition de l'Autorité pour une sanction calculée par jour et a préféré imposer un montant global moins important comme sanction, en considérant la bonne foi du contrevenant⁴⁰.

Dans la décision *TD Waterhouse*⁴¹, il rappelle que la pénalité administrative a été imposée pour un document qui n'a pas été fourni à l'Autorité, sans égard au nombre de mois qu'a duré la contravention.

Il a ensuite cité la décision du Bureau dans le dossier *Denis Savard*⁴². Dans cette décision, le tribunal a imposé au contrevenant une pénalité administrative moindre que celle que demandait l'Autorité au motif de l'absence d'antécédents et d'une série d'éléments faisant que la gravité subjective des faits reprochés à cette personne n'était pas très élevée.

Le procureur de la personne intimée en la présente instance a ensuite soumis que dans le cas de sa cliente, l'aspect dissuasif de la décision à son égard se mesure en fonction des coûts que représente pour lui le fait de subir une enquête, la gêne publique qui en résulte pour lui, vu la publication de la décision du Bureau et l'imposition d'une amende.

Il a rappelé que dans la décision *Gauthier*⁴³, le Bureau a prévu une formule de calcul pour la pénalité imposée. Rappelant ensuite l'arrêt *ABN Amro*⁴⁴, il a indiqué

39. *Autorité des marchés financiers c. Groupe Capital Kaufman Inc.*, précitée, note 27.

40. *Id.*, 10-11.

41. *Gestion privée TD Waterhouse Inc.*, précitée, note 28.

42. *Autorité des marchés financiers c. Denis Savard*, 11 janvier 2008, Vol. 5, n° 1 BAMF, 45.

43. *Autorité des marchés financiers c. Gauthier et Cie, Gestion de Placements Inc.*, 10 août 2007, Vol. 4, n° 32, BAMF, 11.

que le tribunal a imposé une pénalité de 500 \$ par mois mais de consentement avec le contrevenant; il a ajouté que le manquement reproché n'était pas le défaut de déposer un document.

Il a ensuite soumis qu'une pénalité administrative raisonnable pour sa cliente serait un montant de 1 500 \$ par année, pour un total de 3 000 \$, ce qui ressemblerait à ce qui a été décidé dans les décisions *CCFL* et *TD Waterhouse*. Il a ajouté que le fait d'avoir fourni les documents demandés à l'ACCOVAM, d'avoir réglé le problème en 2007, d'avoir été de bonne foi, la longueur des délais pris par l'Autorité pour intenter un recours et l'absence de dommages étaient des circonstances atténuantes dont il fallait tenir compte dans le présent dossier.

Enfin, le tribunal s'est enquéri de la capacité de l'intimée de payer une pénalité.

L'ANALYSE

L'ABSENCE DE POURSUITES ANTÉRIEURES

D'entrée de jeu, le Bureau tient à énoncer que le défaut par l'Autorité de déposer une demande de pénalité administrative plus tôt ou d'avoir négligé de le faire à d'autres occasions n'est pas une défense que l'intimée peut invoquer; la jurisprudence déposée par la demanderesse est claire à cet égard. On ne saurait se dédouaner d'une contravention à la loi en invoquant le défaut de poursuite antérieure suite à la commission d'un même acte qui ne fut pas sanctionné.

La tolérance administrative face à une contravention à la loi ou au règlement n'est pas une défense⁴⁵. Cette tolérance n'immunise pas les contrevenants aux textes de loi et du règlement; s'ils manquent à un devoir imposé par la loi, ils s'exposent aux sanctions de celle-ci⁴⁶.

LA PÉNALITÉ ADMINISTRATIVE

Dans la décision *ABN Amro*⁴⁷, le Bureau a énoncé un certain nombre de critères susceptibles de l'aider à prononcer une pénalité administrative à l'encontre d'un contrevenant. Ces critères, déclare le Bureau, découlent eux-mêmes de la nécessité d'un encadrement adéquat des divers intermédiaires du marché, à savoir les bourses, les organismes de réglementation ou d'autorégulation⁴⁸. Parmi ces intermédiaires de marché, rien n'est plus important que les courtiers et les conseillers en valeurs.

44. *Autorité des marchés financiers c. ABN Amro Asset Management Canada Ltée*, précitée, note 17.

45. Voir la présente décision, page 8 et note 23.

46. Voir note 24.

47. Précitée, note 18.

48. *Id.*, 5.

Ils constituent, a déjà déclaré le Bureau, notre première ligne de défense « *agissant auprès des investisseurs* »⁴⁹. C'est de l'arrêt *Pezim* de la Cour suprême du Canada que fut tirée cette notion qui reste tellement d'actualité :

« Comme je l'ai déjà mentionné, les lois sur les valeurs mobilières visent avant tout à protéger le public investisseur. Dans l'arrêt *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301 (*Brosseau*), notre Cour a reconnu l'importance de cet objectif lorsqu'il faut procéder à l'examen de décisions prises par des commissions des valeurs mobilières; le juge L'Heureux-Dubé, s'exprimant au nom de notre Cour, dit, à la p. 314:

D'une manière générale, on peut dire que les lois sur les valeurs mobilières visent à réglementer le marché et à protéger le public. Cette Cour a reconnu ce rôle dans l'arrêt *Gregory & Co. v. Quebec Securities Commission*, [1961] R.C.S. 584, dans lequel le juge Fauteux a fait remarquer à la p. 588:

[TRADUCTION] L'objet prépondérant de la loi est d'assurer que les personnes qui, dans la province, exercent le commerce des valeurs mobilières ou qui agissent comme conseillers en placement, sont honnêtes et de bonne réputation et, ainsi, de protéger le public, dans la province ou ailleurs, contre toute fraude consécutive à certaines activités amorcées dans la province par des personnes qui y exercent ce commerce.

Ce rôle protecteur, qui est commun à toutes les commissions des valeurs mobilières, donne à ces organismes un caractère particulier qui doit être reconnu lorsqu'on examine la manière dont leurs fonctions sont exercées aux termes des lois qui leur sont applicables.»⁵⁰

La protection du public investisseur passe en grande partie par le rôle que jouent les diverses commissions de valeurs mobilières en général, et l'Autorité des marchés financiers du Québec, en particulier. Ce sont les institutions qui exercent le rôle protecteur auquel fait allusion la Cour suprême du Canada dans la décision évoquée plus haut.

Une partie de ce rôle consiste à recevoir de la part des personnes qui sont inscrites auprès d'elle la documentation nécessaire dont le dépôt est requis par la *Loi sur les valeurs mobilières*⁵¹, la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁵², la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*⁵³ et les nombreux textes réglementaires qui sont adoptés pour l'application de ces lois.

Avec cette documentation en mains, l'Autorité est en état d'exercer son rôle de surveillance des marchés, composante essentielle de la protection des épargnants qui lui est confiée de par l'effet de la loi. L'Autorité peut ainsi par l'étude des documents qui lui sont remis se pencher par exemple sur le fonds de

49. *Ibid.*

50. *Ibid.*

51. Précitée, note 2.

52. Précitée, note 3.

53. L.R.Q. c. D-9.2.

roulement d'une personne inscrite, sur ses polices assurances, sur son rapport annuel, sur ses états financiers et sur plusieurs autres aspects encore.

Ce faisant, l'Autorité peut se satisfaire que les personnes inscrites sont en bonne santé financière et que les intérêts des épargnants qui leur ont fait confiance sont correctement protégés. Si des problèmes sont découverts par l'étude de ces documents, l'Autorité peut rapidement travailler à les corriger et assurer que tout rentre rapidement dans l'ordre.

Cependant, si l'Autorité est privée des documents dont la loi et les règlements prévoient le dépôt, elle est privée d'un élément essentiel pour jouer son rôle de surveillance des marchés; de façon ultime, c'est l'épargnant qui est la victime de ce défaut. Il est le client d'une personne inscrite qui ne remplit pas ses devoirs légaux et réglementaires envers l'Autorité et cette dernière ne peut plus complètement assurer la protection des intérêts de ce client.

C'est exactement ce que l'Autorité a vécu avec l'intimée Valeurs mobilières Hampton Ltée; cette société a omis pendant une période de deux ans de remettre à l'Autorité les documents dont le dépôt est requis par la loi. Dans sa demande, l'Autorité a décrit les documents manquants, à savoir :

- Un exemplaire des états financiers transmis aux actionnaires, signé par deux administrateurs, dressés à la date de fin d'exercice;
- Le rapport et questionnaire financiers annuels réglementaires uniformes;
- Une copie de l'annexe CO-771.R.3-V., « *Répartition des affaires faites au Québec et ailleurs* »;
- Une liste des actionnaires directs et indirects détenant une position importante, avec indication de leur emprise (nombre et pourcentage de titres) et de leur adresse; et
- Une liste des organismes d'autorégulation dont le courtier en valeurs est membre;

Ces cinq documents n'ont pas été déposés pour l'année 2005 et ce, pour une période de 24 mois. Le rapport et questionnaire financiers annuels réglementaires uniformes de l'intimée n'a pas été déposé en 2006 et ce, pour une période de 12 mois.

L'Autorité a aussi fait la preuve qu'elle avait à plusieurs reprises envoyé à l'intimée des rappels pour qu'elle lui fasse parvenir les documents manquants. Or, ce ne sera qu'après le moment où l'Autorité a déposé sa demande de pénalité administrative auprès du Bureau que l'intimée s'est exécutée et a déposé les documents demandés.

Si on revient à la décision *ABN Amro*⁵⁴, le Bureau y a évoqué plusieurs autres facteurs à considérer pour rendre une décision face à une demande de pénalité administrative de l'Autorité; de ceux-ci, le Bureau retient les suivants :

- la protection des investisseurs et du bon fonctionnement du marché des valeurs mobilières ;
- la gravité du geste posé ;
- l'expérience et la réputation de la firme ;
- la coopération de la firme;
- la dissuasion générale; et
- l'ensemble de la preuve.

Dérivé de la décision *ABN Amro*⁵⁵ mais adapté aux besoins de la présente cause, le Bureau ajoute pour le présent dossier le facteur suivant :

- l'importance pour une personne inscrite auprès de l'Autorité de remettre régulièrement à cette dernière les documents dont le dépôt est requis par la loi et les règlements.

Enfin, rappelons que dans l'arrêt *Cartaway*⁵⁶ la Cour suprême du Canada a conclu que la dissuasion générale a un rôle à jouer dans la réglementation des marchés de capitaux et qu'il s'agit donc d'un élément dont le Bureau peut tenir compte quand il prononce une pénalité administrative.

L'intimée a fourni quelques explications pour expliquer ses manquements; elle a argué d'une certaine désorganisation au sein de son administration montréalaise, désorganisation qui a été réglée depuis. Elle a aussi indiqué et prouvé que les documents non remis à l'Autorité avaient cependant été envoyés à d'autres organismes réglementaires comme l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM) ou le Fonds canadien de protection des épargnants (FCPÉ).

Que le défaut de se conformer à la réglementation et de déposer les documents requis soit le résultat de la mauvaise foi de l'intimée ou de l'état de désorganisation administrative au sein de son bureau montréalais, le résultat est le même. L'Autorité a été privée de certains des outils dont elle a besoin pour exercer son rôle de surveillance des intermédiaires du marché et par là même, de protection des épargnants qui sont les clients de ces intermédiaires.

Pendant deux ans, l'intimée a omis de remettre à l'Autorité les documents requis et ce, malgré les nombreux rappels qu'elle a reçus de cet organisme. Ce n'est qu'après avoir reçu signification de la demande de l'Autorité qui fait l'objet du

54. Précitée, note 18.

55. *Id.*, 6.

56. Précité, note 25.

présent dossier que l'intimée a daigné bouger et se conformer à la réglementation en envoyant les documents requis à l'organisme réglementaire.

Le fait que ces documents aient pu être envoyés à d'autres organismes de réglementation ne change rien à cette situation. L'intimée savait qu'elle manquait à ses obligations, vu les nombreux rappels qu'elle a reçus à ce sujet par l'Autorité. L'envoi des documents à d'autres organismes de réglementation ne pouvait servir de succédané au respect d'une obligation statutaire auprès de l'Autorité, surtout quand on est au courant de la situation à corriger et qu'on ne fait rien à cet égard.

Dans ces circonstances, considérant la preuve qui a été faite devant lui et considérant que l'intimée a fait l'aveu des manquements reprochés, le Bureau n'a d'autre choix que d'accueillir la demande de l'Autorité et d'imposer une pénalité administrative à l'intimée Valeurs mobilières Hampton Ltée.

LE MONTANT DE LA PÉNALITÉ ADMINISTRATIVE

Le Bureau possède, en vertu de l'article 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁵⁷ la discrétion d'imposer la pénalité administrative requise, ne dépassant pas 1 000 000\$. L'article 323.5 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁵⁸ prévoit que le Bureau exerce la discrétion qui lui est conférée en fonction de l'intérêt public.

Le Bureau exerce la discrétion qui lui a été conférée en révisant les faits et circonstances de la présente cause à la lumière des textes légaux et réglementaires auxquels l'intimée aurait contrevenu, le tout aussi à la lumière de la jurisprudence citée. Plus haut dans la présente décision, le Bureau a évoqué les critères qui peuvent être utilisés pour évaluer la situation dans le présent dossier.

Le tribunal estime s'être prononcé sur la gravité des gestes posés mais aussi sur l'importance très grande qu'il accorde à la remise régulière à l'Autorité des documents dont le dépôt est requis par la loi et les règlements. Ensuite, les gestes reprochés ont été posés par une firme de courtage qui exerce dans ce domaine depuis 2001; cette période est assez longue pour amener le tribunal à considérer que les manquements de l'intimée ne sont pas une erreur de jeunesse d'un courtier mais celle d'une entité qui a l'expérience requise pour savoir quels sont ses devoirs réglementaires.

L'intimée a finalement coopéré avec l'Autorité mais seulement du bout des doigts et surtout pas avant qu'une longue période de temps ne se soit écoulée, au point même que l'Autorité a pu déposer sa demande auprès du Bureau avant qu'Hampton ne se décide à déposer auprès de cet organisme les documents qui lui avaient été demandé depuis si longtemps.

57. Précitée, note 2.

58. *Ibid.*

Le Bureau veut aussi par sa décision faire un exemple du cas d'un contrevenant dont l'attitude est à ses yeux le reflet d'un mauvais état d'esprit qu'il faut éradiquer par une sanction susceptible de décourager la commission de mêmes actes par d'autres personnes inscrites et de les dissuader d'adopter les mêmes comportements.

Cependant, le Bureau constate que dans ce dossier, les investisseurs n'ont pas subi de pertes directes du fait des manquements de l'intimée et que leurs avoirs n'ont pas été mis à risque. Mais le Bureau croit que leurs intérêts ont pu être indirectement affectés par le fait que l'Autorité n'a pu assurer leur protection d'une manière aussi complète qu'elle aurait pu le faire si elle avait été saisie des documents requis en temps opportun.

De plus, l'intimée n'a pas tiré profit des manquements reprochés. En outre, l'intimée n'est pas un joueur important sur le marché québécois où ses activités sont, a déclaré son avocat, plutôt réduites puisque l'intimée ne génère pas un volume d'affaires particulièrement élevé.

Le Bureau n'estime pas enfin que l'intimée a fait montre d'un degré très élevé de repentir. Si elle reconnaît les faits qui lui sont reprochés, elle tente dans un même souffle d'en atténuer l'importance, sans mesurer toute la portée que l'Autorité y accorde.

L'Autorité a demandé au Bureau d'imposer à l'intimée une amende de 66 000\$. L'intimé a pour sa part demandé que le Bureau impose une amende de 3 000 \$.

Eu égard aux circonstances du présent dossier, le tribunal estime que l'amende demandée par l'Autorité doit être réduite, eu égard aux circonstances du dossier; l'intimée n'est pas un gros joueur dans le marché québécois, son volume d'affaires étant peu important. Ses clients n'ont pas subi de perte directe et leurs avoirs n'ont jamais été vraiment à risque. L'intimée n'a pas tiré profit des manquements reprochés.

Le tribunal estime par contre que la proposition de l'intimée quant à l'amende à lui être imposée est hors de proportion en regard des faits reprochés. Le Bureau accorde trop d'importance au dépôt documentaire prévu par la loi et les règlements pour accepter que la portée en soit minimisée par une amende insuffisante en cas de manquement. Le tribunal trouve que la proposition de l'intimée reflète plutôt la légèreté avec laquelle Hampton a envisagé les actes qui lui étaient reprochés et a tenté d'en minimiser la gravité.

Si le Bureau acceptait la proposition de l'intimée à cet égard, il enverrait le message aux intermédiaires de marché que leurs devoirs réglementaires envers l'Autorité sont d'une importance secondaire et que le fait de ne pas s'y conformer dans les délais requis n'est qu'accessoire. Bien à rebours, le Bureau a souligné tout au long de la présente décision l'importance qu'il accorde au respect de ces règles et tient par la présente décision à envoyer un message clair aux intermédiaires de marché quant à ce fait.

LA DÉCISION

Par conséquent, le Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières, en vertu de l'article 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁵⁹ et de l'article 93 (10°) de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁶⁰, prononce l'ordonnance suivante :

Il impose à la société Valeurs mobilières Hampton Ltée, intimée en la présente instance, une pénalité administrative pour avoir fait défaut de respecter l'article 158 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁶¹, en omettant de déposer entre les mains de l'Autorité les cinq documents dont la liste apparaît ci-après, pour une période de 24 mois débutant le 1^{er} décembre 2005 jusqu'au 1^{er} décembre 2007; cette pénalité sera de 30 000 \$. Les cinq documents en question sont les suivants :

- Un exemplaire des états financiers transmis aux actionnaires, signé par deux administrateurs, dressés à la date de fin d'exercice, dont le dépôt est prévu en vertu des articles 75 et 76 de la Partie VII de l'*Instruction générale n° Q-9 – Courtiers, conseillers en valeurs et représentants*⁶²;
- Le rapport et questionnaire financiers annuels réglementaires uniformes, dont le dépôt est prévu en vertu du paragraphe 1° de l'article 77 de la Partie VII de l'*Instruction générale n° Q-9 – Courtiers, conseillers en valeurs et représentants*⁶³;
- Une copie de l'annexe CO-771.R.3-V., « Répartition des affaires faites au Québec et ailleurs », dont le dépôt est prévu en vertu du paragraphe 2° de l'article 77 de la Partie VII de l'*Instruction générale n° Q-9 – Courtiers, conseillers en valeurs et représentants*⁶⁴;
- Une liste des actionnaires directs et indirects détenant une position importante, avec indication de leur emprise (nombre et pourcentage de titres) et de leur adresse, dont le dépôt est prévu en vertu du paragraphe 6° de l'article 86 de la Partie VII de l'*Instruction générale n° Q-9 – Courtiers, conseillers en valeurs et représentants*⁶⁵;
- Une liste des organismes d'autoréglementation dont le courtier en valeurs est membre, dont le dépôt est prévu en vertu du paragraphe 3° de l'article 86 de la Partie VII de l'*Instruction générale n° Q-9 – Courtiers, conseillers en valeurs et représentants*⁶⁶;

59. Précitée, note 2.

60. Précitée, note 3.

61. Précitée, note 2.

62. Précitée, note 5.

63. *Ibid.*

64. *Ibid.*

65. *Ibid.*

66. *Ibid.*

Il impose à la société Valeurs mobilières Hampton Ltée, intimée en la présente instance, une pénalité administrative pour avoir fait défaut de respecter l'article 158 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁶⁷, en omettant de déposer entre les mains de l'Autorité le document décrit ci-après, pour une période de 12 mois débutant le 1^{er} décembre 2006 jusqu'au 1^{er} décembre 2007; cette pénalité sera de 3 000 \$. Le document en question est le suivant :

- Le rapport et questionnaire financiers annuels réglementaires uniformes, dont le dépôt est prévu en vertu du paragraphe 1° de l'article 77 de la Partie VII de l'*Instruction générale n° Q-9 – Courtiers, conseillers en valeurs et représentants*⁶⁸;

Le Bureau, conformément au premier alinéa de l'article 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁶⁹, autorise l'Autorité des marchés financiers à percevoir le paiement de ces pénalités administratives.

Fait à Montréal, le 27 janvier 2009.

(S) Gerald La Haye

M^e Gerald La Haye, membre

(S) Michelle Thériault

M^e Michelle Thériault, membre

67. Précitée, note 2.

68. Précitée, note 5.

69. Précitée, note 2.