

BUREAU DE DÉCISION ET DE RÉVISION EN VALEURS MOBILIÈRES

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
MONTRÉAL

DOSSIER N° : 2008-023

DÉCISION N° : 2008-023-001

DATE : 17 décembre 2009

EN PRÉSENCE DE : M^e ALAIN GÉLINAS

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Partie demanderesse

C.

ELLIOTT & PAGE LIMITÉE

Partie intimée

PÉNALITÉ ADMINISTRATIVE

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

M^e Jean-Nicolas Wilkins
(Girard et al.)
Procureur de l'Autorité des marchés financiers

DÉCISION

[1] Le 15 juillet 2008, 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 Elliott & Page Limitée (ci-après « *Elliott & Page* ») une pénalité administrative et de prononcer un blâme à son endroit, le tout en vertu des articles 273 et 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*¹ (ci-après la « *Loi* ») et de l'article 93 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*².

[2] À la suite de cette demande, le Bureau a adressé un avis d'audience à l'intimée pour une audience *pro forma* devant se tenir le 29 août 2008 au siège du Bureau. À la suite de remises, l'audience s'est finalement tenue le 18 décembre 2008.

[3] Lors de cette audience, le procureur de l'Autorité informait le Bureau qu'une entente était intervenue entre les parties. Cette entente a été déposée lors de l'audience qui fut tenue le 18 décembre 2008 et à laquelle seul le procureur de l'Autorité s'est présenté.

LES FAITS

[4] Le Bureau rappelle d'abord les faits qui avaient été allégués initialement par l'Autorité dans sa demande :

1. L'intimée Elliott & Page Limitée (ci-après « Elliott & Page ») est inscrite auprès de la demanderesse Autorité des marchés financiers (ci-après l'Autorité) à titre de conseiller en valeurs de plein exercice par la décision n° 83-E-1173 depuis le 30 avril 1983, en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières*, tel qu'il appert de l'attestation de droit de pratique émise par l'Autorité;
2. L'exercice des droits conférés a notamment été assorti de l'obligation pour Elliott & Page de s'engager à se soumettre, sur demande, à une inspection de ses livres et registres;
3. Elliott & Page est une société constituée en vertu de la Charte de l'Ontario, et son domicile est situé au 200 Bloor Street East à Toronto (Ontario) M4W 1E5, le tout tel qu'il appert de l'État des informations sur une personne morale (ci-après le « système CIDREQ »);
4. Elliott & Page s'est prévalué du régime prévu au *Règlement 31-101 sur le régime d'inscription canadien*, et à ce titre, son autorité principale est l'Ontario;

¹ L.R.Q., c. V-1.1.

² L.R.Q., c. A-33.2.

5. Elliott & Page ne possède également aucun établissement au Québec, bénéficiant d'une dispense de posséder au Québec un établissement principal;
6. Le fondé de pouvoir de Elliott & Page est Donati Maisonneuve dont le domicile est situé au 625 Président Kennedy, bureau 1200, Montréal (Québec) H3A 1K2;
7. Monsieur Mark Allen Schmeer est le dirigeant responsable des activités de Elliott & Page au Québec, tel qu'il appert de l'attestation d'absence de droit de pratique émise par l'Autorité;

Le questionnaire d'évaluation du risque transmis par l'Autorité

8. Le ou vers le 30 mai 2007, le Service de l'inspection de l'Autorité a transmis une lettre à cent quatre-vingt-huit (188) conseillers en valeurs de plein exercice et à quatre vingt-seize (96) cabinets en épargne collective inscrits auprès de l'Autorité, requérant qu'ils complètent un questionnaire d'évaluation du risque disponible sur le site Internet de l'Autorité;
9. Ce questionnaire d'évaluation du risque a pour but de permettre au Service de l'inspection de l'Autorité d'accroître l'efficacité et l'efficience de ses inspections en lui permettant d'identifier les risques associés à chacun des inscrits sous sa juridiction;
10. C'est ainsi que le ou vers le 30 mai 2007, l'Autorité a transmis par courrier recommandé à son établissement principal de Toronto une lettre du Service de l'inspection requérant que ce dernier complète le questionnaire d'évaluation, l'imprime et le retourne à l'Autorité par courrier au plus tard le 29 juin 2007, tel qu'il appert d'une copie de ladite lettre et de son avis de livraison;
11. Elliott & Page avait le l'obligation de remplir ce questionnaire en vertu de l'article 237 de la *Loi sur les valeurs mobilières* qui précise que :
 - i. « L'Autorité ou l'agent commis par elle peut exiger la communication de tout document ou renseignement estimé utile à l'accomplissement de sa mission par les personnes suivantes:
 - ii. 1° une personne inscrite;
 - iii. (...) »;
12. De plus, en vertu de l'article 2.2 (2) de l'Instruction générale 31-201 relative au Régime d'inscription canadien, Elliott & Page continue d'être assujettie aux règles de conduite applicables dans les territoires où elle est inscrite, tel qu'il appert de l'Instruction générale 31-201;

13. Puisque Elliott & Page n'a donné aucune suite à la lettre P-5 ci-haut mentionnée, la Direction du contentieux de la demanderesse a transmis par courrier recommandé, le ou vers le 6 juillet 2007, une lettre enjoignant à Elliott & Page de transmettre le questionnaire d'évaluation du risque dûment rempli, ainsi que les documents exigés dans les dix (10) jours de la réception de ladite lettre;
14. À ce jour, Elliott & Page a fait défaut de fournir les renseignements et les documents exigés par le Service de l'inspection de la demanderesse, soit le questionnaire d'évaluation du risque dûment rempli, conformément à l'article 237 de la *Loi sur les valeurs mobilières*;
15. Le fait de ne pas fournir, dans le délai fixé, un renseignement ou des documents exigés en vertu de l'article 237 de *Loi sur les valeurs mobilières* constitue une infraction à l'article 195 (3) de la *Loi sur les valeurs mobilières*;

[5] Par conséquent, dans sa demande initiale l'Autorité demandait au Bureau qu'il prononce un blâme, une pénalité administrative et qu'il ordonne à l'intimée de transmettre à l'Autorité un questionnaire d'évaluation du risque dûment rempli.

L'AUDIENCE

[6] Au cours de l'audience, le procureur de l'Autorité a déposé les pièces au soutien de la demande initiale et a déposé l'entente intervenue entre les parties. Le procureur de l'Autorité a mentionné que le questionnaire demandé par l'Autorité avait été déposé par l'intimée le 26 août 2008.

[7] Il a également souligné que les parties s'étaient entendues pour retirer la première conclusion à l'effet de demander au Bureau qu'il prononce un blâme. Les parties se sont également entendues pour réduire la pénalité demandée. La dernière conclusion voulant que le Bureau prenne d'autres mesures pour assurer le respect de la Loi est également retirée.

[8] Le procureur de l'Autorité demande donc au Bureau d'entériner l'entente intervenue entre les parties, laquelle est justifiée au regard de l'intérêt public.

[9] Le Bureau reproduit maintenant l'entente, telle qu'elle fut soumise au Bureau par les parties lors de l'audience :

« L'Autorité des marchés financiers (ci-après « l'Autorité ») et Elliott & Page Limitée (ci-après « Elliott & Page ») soumettent respectueusement au Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières:

1. Le ou vers le 31 juillet 2008, l'Autorité faisait signifier à Elliott & Page une demande d'imposition d'une pénalité administrative en vertu de l'article 93(10) de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* (L.R.Q., c A-33.2), des articles 159 et

273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières* (L.R.Q., c. V-1.1) et de l'article 228 (6) du *Règlement sur les valeurs mobilières* (R.R.Q., c. V-1.1, r.1);

2. Elliott & Page admet qu'elle est inscrite auprès de l'Autorité à titre de conseiller en valeurs de plein exercice par la décision n° 83-E-1173 depuis le 30 avril 1983, tel qu'il appert de l'attestation de droit de pratique émise par la demanderesse, **pièce P-1**;
3. Elliott & Page admet qu'elle est une société constituée en vertu de la Charte de l'Ontario et que son domicile est situé au 200 Bloor Street East à Toronto (Ontario) M4W 1E5, le tout tel qu'il appert de l'État des informations sur une personne morale (ci-après le « système CIDREQ »), **pièce P-2**;
4. Elliott & Page admet qu'elle s'est prévalué du régime prévu au *Règlement 31-101 sur le régime d'inscription canadien*³, et, qu'à ce titre, son autorité principale est l'Ontario;
5. Elliott & Page admet qu'elle ne possède aucun établissement au Québec, bénéficiant d'une dispense à cet effet, tel qu'il appert de la **pièce P-1**;
6. Elliott & Page admet que son fondé de pouvoir au Québec est Donati Maisonneuve, dont le domicile est situé au 625 Président Kennedy, bureau 1200 à Montréal (Québec), H3A 1K2, tel qu'il appert de la **pièce P-2**;
7. Elliott & Page admet que monsieur Mark Allen Schmeer est dirigeant responsable de ses activités au Québec, tel qu'il appert de l'attestation de droit de pratique émise par l'Autorité, **pièce P-1**;
8. Elliott & Page admet qu'elle est assujettie aux règles de conduite applicables dans les territoires où elle est inscrite aux termes de l'article 2.2(2) de l'Instruction générale 31-201 relative au Régime d'inscription canadien, **pièce P-3**;
9. Elliott & Page admet avoir reçu du Service d'inspection de l'Autorité, le ou vers le 30 mai 2007, une lettre requérant qu'elle complète un questionnaire d'évaluation du risque disponible sur le site Internet de l'Autorité au plus tard le 29 juin 2007, tel qu'il appert d'une copie de ladite lettre, **pièce P-4**;
10. Elliott & Page admet que cette lettre fut transmise par courrier recommandé à son établissement principal à Toronto, tel qu'il appert de l'avis de livraison de cette lettre, **pièce P-5** ;

³ L.R.Q., c.V-1.1, r.0.1.1.2.

11. Elliott & Page admet avoir reçu une lettre de rappel de la Direction du contentieux de l'Autorité datée du 6 juillet 2007 et avoir fait défaut de transmettre correctement le questionnaire dans les dix (10) jours de la réception de cette lettre, tel qu'il appert d'une copie de cette lettre et de son avis de livraison, **pièce P-6**;
12. Elliott & Page reconnaît que l'Autorité n'a pas reçu le questionnaire dans le délai de dix (10) jours, tel que requis, contrevenant ainsi à l'article 195(3) de la *Loi sur les valeurs mobilières*;
13. Elliott & Page reconnaît qu'en raison de cette contravention, l'Autorité peut demander au BDRVM qu'une pénalité lui soit imposée;
14. Elliott & Page accepte de payer une pénalité totalisant trois mille dollars (3 000, 00 \$), qu'elle considère raisonnable compte tenu des circonstances, somme que l'Autorité considère également raisonnable compte tenu des faits particuliers du dossier;
15. Elliott & Page a transmis à l'Autorité le questionnaire requis, dûment complété, l'Autorité admettant avoir reçu ce document;
16. Dans la détermination de la pénalité, les parties ont considéré les faits admis à la présente et les facteurs suivants :
 - a. Le type et le nombre de manquement, ainsi que la gravité des gestes posés par Elliott & Page;
 - b. La protection des investisseurs;
 - c. Le respect de la loi;
 - d. L'entente permet d'éviter une audition et de faire déplacer des témoins;
 - e. La bonne foi de Elliott & Page;
 - f. La collaboration de Elliott & Page avec l'Autorité;
 - g. La transmission du questionnaire dûment complété à l'Autorité;
 - h. Le fait que la sanction peut, selon la gravité du geste posé, constituer un facteur dissuasif pour Elliott & Page mais également à l'égard de ceux qui seraient tentés de l'imiter;

- i. Les tentatives qui auraient été effectuées par les employés d'Elliott & Page afin de contacter l'Autorité suite à la réception du questionnaire;

En raison des admissions et déclarations ci-haut mentionnées, l'Autorité et Elliott & Page soumettent la proposition d'entente suivante, laquelle est soumise à l'approbation du Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières:

17. Le paiement par Elliott & Page d'une pénalité administrative de trois mille dollars (3 000,00 \$);
18. Cette pénalité administrative devra être versée à l'Autorité dès réception de la décision du Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières;

Signé à Montréal, le 18 décembre 2008

Signé à Montréal, le 17 décembre 2008

(S) Girard et al.
Girard et al.
Pour l'Autorité des marchés financiers

(S) Michel Paquet
M^e Michel Paquet
Adjoint du vice président et conseiller
juridique pour Elliott & Page Limitée »

[10] Le document comporte bel et bien la signature du procureur de l'Autorité, de même que celle de M^e Michel Paquet à titre d'adjoint du vice-président et conseiller juridique pour Elliott & Page Limitée.

L'ANALYSE

[11] À la lumière de l'entente proposée par les parties et des faits présentés à son soutien, le Tribunal constate le défaut de l'intimée d'avoir fourni, dans le délai fixé par l'Autorité, le questionnaire exigé en vertu de l'article 237 de la Loi par cette dernière. Le Tribunal note que l'intimée a finalement fourni à l'Autorité, le 26 août 2008, le questionnaire exigé.

[12] Tel que le souligne l'Autorité dans sa demande, ce questionnaire d'évaluation du risque vise à permettre au Service de l'inspection de l'Autorité d'accroître l'efficacité et l'efficience de ses inspections en lui permettant d'identifier les risques associés à chacun des inscrits sous sa juridiction.

[13] À cet égard, le Bureau rappelle 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, de même que les autres documents dont l'Autorité en exige la communication afin d'accomplir ses missions⁴, notamment pour veiller à ce que les intervenants du secteur financier respectent les normes de solvabilité et qu'ils se

⁴ Précitée, note 1, art. 237.

conformement à leurs obligations en vue de protéger les investisseurs⁵. Le Bureau estime en effet que l'Autorité ne doit pas être privée des outils dont elle a besoin pour exercer son rôle de surveillance des intermédiaires de marché et pour veiller à la protection des épargnants.

[14] Considérant ce manquement de produire le document dans le délai fixé, l'Autorité est justifiée de demander au Bureau qu'il prononce une pénalité administrative à l'endroit de l'intimée, en vertu des articles 273.1 de la Loi et 93 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁶.

[15] Le Bureau tient à rappeler que la confiance des investisseurs est tributaire d'un encadrement adéquat des bourses, des firmes et des organismes de réglementation ou d'autoréglementation. La première ligne de défense des marchés financiers repose cependant sur les firmes et les professionnels agissant auprès des investisseurs. L'honorable juge Iacobucci de la Cour suprême rappelait ainsi, dans l'arrêt *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*⁷, l'importance de la législation en valeurs mobilières :

« Comme je l'ai déjà mentionné, les lois sur les valeurs mobilières visent avant tout à protéger le public investisseur. Dans l'arrêt (*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

⁵ Précitée, note 2, art. 4.

⁶ Précitée, note 2.

⁷ *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557.

leurs fonctions sont exercées aux termes des lois qui leur sont applicables. »⁸

[16] C'est dans cette optique que le Bureau, dans l'affaire *Gauthier et Cie, Gestion de Placement inc.*⁹, a élaboré une liste non exhaustive des facteurs à considérer quant à la détermination d'une pénalité administrative. Voici certains des facteurs tels qu'énumérés dans cette affaire :

- la protection des investisseurs et le 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 générale¹⁰; et
- l'ensemble de la preuve.

[17] Le tribunal a analysé et pondéré ces différents facteurs en fonction des faits au dossier. Finalement, le tribunal a tenu compte des admissions des parties et du fait que l'Autorité considère que la conclusion de l'entente est dans l'intérêt public.

LA DÉCISION

[18] Après avoir pris connaissance de la demande de l'Autorité des marchés financiers, de la preuve présentée et de l'entente proposée par les parties, le Bureau arrive à la conclusion que la demande d'imposition d'une pénalité administrative est bien fondée et que l'entente intervenue entre les parties est dans l'intérêt public.

[19] En conséquence, le Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières, en vertu de l'article 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*¹¹ et de l'article 93 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*¹², prononce la décision suivante :

- Il impose à Elliott & Page Limitée une pénalité administrative s'élevant à un montant de trois mille dollars (3 000 \$), en vertu de l'article 273.1 de la *Loi sur les*

⁸ *Ibid.*, 592.

⁹ *Autorité des marchés financiers c. Gauthier et Cie, Gestion de Placements inc.*, 10 août 2007, Vol. 4, n° 32, BAMF, 11.

¹⁰ *Cartaway Resources Corp. (Re)*, [2004] 1 R.C.S. 672.

¹¹ Précitée, note 1.

¹² Précitée, note 2.

*valeurs mobilières*¹³, payable à l'Autorité des marchés financiers sur réception par l'intimée de la présente décision;

- Il autorise l'Autorité des marchés financiers à percevoir le paiement de cette pénalité.

Fait à Montréal, le 17 décembre 2009.

(S) Alain Gélinas
M^e Alain Gélinas, président

¹³ Précitée, note 1.