

VU LA
LOI SUR LES VALEURS MOBILIÈRES
L.N.-B. 2004, ch. S-5.5

- et -

DANS L'AFFAIRE DE

**PIERRE EMOND, ARMEL DRAPEAU et JULES BOSSÉ
(INTIMÉS)**

Dates d'audition de la motion : Les 9 et 10 mai 2011

Date des motifs de la décision sur la motion préliminaire : Le 18 août 2011

Comité d'audience

Guy G. Couturier, c.r., président du comité

Anne La Forest, membre du comité

Céline Trifts, membre du comité

Représentants à l'audience

Jake van der Laan et Marc Wagg

Représentants des membres du
personnel de la Commission des valeurs
mobilières du Nouveau-Brunswick

Jack Blackier et Michel Arseneault
Barry Spalding

Représentants d'Armel Drapeau

Pierre Emond

En son nom personnel

Gaétan Migneault

Représentant du procureur général du
Nouveau-Brunswick

VU LA
LOI SUR LES VALEURS MOBILIÈRES
L.N.-B. 2004, ch. S-5.5

- et -

DANS L'AFFAIRE DE
PIERRE EMOND, ARMEL DRAPEAU et JULES BOSSÉ
(INTIMÉS)

MOTIFS DE LA DÉCISION SUR LA MOTION FONDÉE SUR LA CONSTITUTION

1. CONTEXTE

[1] Le 24 juin 2010, les membres du personnel (« les membres du personnel ») de la Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick (« la Commission ») ont déposé un exposé des allégations contre les intimés, et un exposé des allégations modifié a été déposé le 26 avril 2011. Les membres du personnel ont notamment fait une allégation selon laquelle les intimés étaient impliqués dans le placement illégal de valeurs mobilières dans la province. Ils demandent une ordonnance d'interdiction d'opérations, une ordonnance de remise et des ordonnances enjoignant aux intimés de payer des pénalités administratives et les frais en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières* (« la *Loi* »). L'audience sur le fond de cette affaire n'a pas encore eu lieu.

[2] Comme le prévoit la Règle locale 15-501 de la Commission, l'intimé Armel Drapeau (« Drapeau ») a déposé un avis de motion préliminaire (« la motion ») le 29 mars 2011 au Bureau du secrétaire de la Commission. Dans sa motion, Drapeau a demandé plusieurs mesures de redressement. Toutes les mesures invoquées dans sa motion, sauf une, ont été instruites le 21 avril 2011. Les motifs de la décision sur la partie 1 de la motion ont été rendus publics le 2 mai 2011 et les motifs de la décision sur la partie 2 ont été rendus publics le 20 juillet 2011. La dernière mesure est la suivante :

Une ordonnance rejetant les allégations contre l'intimé Armel Drapeau au motif que le comité d'audience n'a pas compétence pour instruire la plainte en raison du fait qu'il n'a pas l'impartialité et/ou l'indépendance exigée par les règles de justice naturelle et/ou l'article 7 et l'alinéa 11d) de la *Charte des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982*.

[3] La mesure invoquée au paragraphe a) de la motion soulève une question constitutionnelle et met en cause la compétence de la Commission. Les représentants de Drapeau ont donné avis de leur contestation au procureur général du Nouveau-Brunswick (« PGNB »). Celui-ci a indiqué à la Commission qu'il désirait comparaître et être entendu sur cet aspect de la motion, mais qu'il n'était pas intéressé aux autres questions en litige. La Commission a donc disjoint cette question des autres mesures soulevées dans la motion et elle l'a instruite le 9 mai 2011. La Commission a ensuite mis sa décision en délibéré.

[4] Les représentants des membres du personnel, les représentants de Drapeau et le représentant du PGNB ont comparu et ont fait des observations devant le comité d'audience. L'intimé Pierre Emond a comparu en son nom personnel, mais il n'a fait aucune observation.

[5] Même s'il a reçu signification de l'avis de motion fixant l'audition de la question de la compétence au 9 mai 2011, comme en fait foi l'affidavit de signification fait sous serment par B.K. le 9 mai 2011, l'intimé Jules Bossé n'a pas comparu et n'a déposé aucune observation.

2. ANALYSE ET DÉCISION

a. Positions des parties et du PG

[6] L'intimé Drapeau demande que soient rejetées les allégations des membres du personnel pour les motifs suivants :

- Le comité d'audience n'a pas compétence pour instruire la plainte en raison du fait qu'il n'a pas l'impartialité et/ou l'indépendance exigée par les règles de justice naturelle;

- Le comité d'audience n'a pas compétence pour instruire la plainte en raison du fait qu'il n'a pas l'impartialité et/ou l'indépendance exigée par l'article 7 et l'alinéa 11*d*) de la *Charte des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982*.

[7] Les membres du personnel demandent le rejet de la motion de Drapeau pour les motifs suivants :

- Le critère préliminaire permettant d'établir une partialité institutionnelle justifiant une mesure de redressement n'a pas été rempli en l'espèce;
- L'alinéa 11*d*) de la *Charte* ne s'applique pas en l'espèce; même s'il s'appliquait, les critères de l'octroi de mesures de redressement en vertu de cette disposition n'ont pas été remplis;
- Les critères de l'octroi de mesures de redressement en vertu de l'article 7 de la *Charte* n'ont pas été remplis.

[8] Le PGNB fait valoir que l'article 7 et l'alinéa 11*d*) de la *Charte* ne s'appliquent pas au type d'instance qui a été introduite devant la Commission des valeurs mobilières en l'espèce et que la contestation découle d'une méprise fondamentale au sujet de la nature des procédures intentées sous le régime de l'article 184 de la *Loi*. Le PGNB fait également valoir que les principes de justice naturelle en common law ne sont pas reconnus au plan constitutionnel et ne peuvent pas être invoqués pour faire annuler une disposition législative.

[9] La Commission va se pencher en premier lieu sur l'argument fondé sur les principes de justice naturelle et statuera ensuite sur l'application de l'article 7 et de l'alinéa 11*d*) de la *Charte*.

b. Justice naturelle

[10] L'intimé Drapeau soutient qu'en raison de la structure actuelle de la Commission, il ne peut pas bénéficier d'une audience équitable. Drapeau allègue que la structure de la Commission suscite une crainte de partialité institutionnelle. Dans son affidavit fait sous serment le 1^{er} mai 2011, Drapeau fait la déclaration suivante au paragraphe 3 :

[Traduction] Je suis d'avis qu'en raison de la structure actuelle de la Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick (ci-après appelée la « CVMNB » ou la « Commission ») et des rôles multiples que joue la Commission pour s'acquitter de son mandat en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières*, le comité d'audience de la Commission n'a pas l'impartialité et l'indépendance nécessaires.

[11] Drapeau invoque les règles de justice naturelle ou d'équité procédurale en common law à l'appui de sa demande de rejet des présentes procédures.¹ Il estime que la structure de la Commission est telle qu'elle ne garantit pas l'indépendance, déformant la perception que justice puisse être rendue dans ce dossier. Il estime donc avoir des motifs raisonnables de craindre que la Commission a parti pris.

[12] Le droit à la justice naturelle en common law comporte deux éléments : le droit d'être entendu et le droit d'être entendu par un tribunal indépendant et impartial.² L'allégation de partialité institutionnelle de Drapeau porte sur le deuxième élément de la justice naturelle, le droit d'être entendu par un tribunal indépendant et impartial.

[13] Le critère permettant de déterminer qu'il existe une partialité institutionnelle est le suivant :

Une personne parfaitement informée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique aurait-elle une crainte raisonnable de partialité *dans un grand nombre de cas*?³

Pour soutenir une allégation de partialité institutionnelle, la personne qui allègue la partialité « ne doit pas se contenter d'affirmations gratuites de partialité ou de crainte de partialité ».⁴

[14] Plusieurs contestations fondées sur la partialité institutionnelle ont été engagées dans le contexte des tribunaux administratifs en matière de valeurs mobilières. Il existe donc une jurisprudence abondante qui milite en faveur de la structure même que

¹ Comme l'a fait remarquer l'Alberta Securities Commission dans l'affaire *Proprietary Industries*, 2005 CarswellAlta 2702, par. 22, les expressions « justice naturelle » et « équité procédurale » sont souvent employées indifféremment dans le contexte du droit administratif. Par souci de commodité, la Commission utilise l'expression « justice naturelle » dans les présents motifs, étant donné que c'est l'expression que les parties ont employée dans leurs observations.

² *Proprietary Industries Inc.*, 2005 CarswellAlta 2702, par. 23.

³ *Proprietary Industries Inc.*, 2005 CarswellAlta 2702, par. 61.

⁴ *Alberta (Securities Commission) v. Workum*, 2010 CarswellAlta 2478, par. 66.

Drapeau remet en question. En résumé, les précédents en la matière établissent clairement que lorsque le dédoublement des fonctions et de la structure de la Commission est autorisé par la loi, la structure en soi est insuffisante pour justifier une allégation de partialité institutionnelle en l'absence d'une preuve d'un acte *ultra vires*. Voici comment la Cour suprême du Canada a statué à ce sujet dans l'arrêt *Brosseau c. Alberta Securities Commission* :⁵

Les tribunaux administratifs sont créés pour diverses raisons et pour répondre à divers besoins. Lorsqu'il établit ces tribunaux, le législateur est libre de choisir la structure de l'organisme administratif. Il déterminera, entre autres, sa composition et les degrés de formalité requis pour son fonctionnement. Dans certains cas, il estimera souhaitable, pour atteindre les objectifs de la loi, de permettre un chevauchement de fonctions qui, dans des procédures judiciaires normales, seraient séparées. Dans l'appréciation des activités de tribunaux administratifs, les cours doivent tenir compte de la nature de l'organisme créé par le législateur. Si la loi autorise un certain degré de chevauchement de fonctions, ce chevauchement, dans la mesure où il est autorisé, n'est généralement pas assujéti *per se* à la doctrine de la « crainte raisonnable de partialité ».

L'arrêt *Brosseau* a été suivi à de nombreuses reprises et a été confirmé à nouveau par la Cour suprême du Canada.⁶

[15] Comme l'ont mentionné les membres du personnel dans leurs observations écrites, de nombreuses décisions des commissions des valeurs mobilières partout au Canada ont également mis en application les principes de l'arrêt *Brosseau*. Ces décisions sont toutes fondées sur une même position. Le passage ci-dessous de la décision de l'Alberta Securities Commission dans l'affaire *Proprietary Industries* est représentatif :

[Traduction] Comme les intimés l'ont reconnu, les législateurs et les tribunaux ont examiné fréquemment et sérieusement la question de la polyvalence des tâches d'un organisme administratif comme la commission. Il est clairement établi en droit que le simple fait pour un organisme administratif d'avoir des

⁵ *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, p. 13.

⁶ *Newfoundland Telephone Co. c. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control & Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884.

fonctions et des pouvoirs d'enquête, de poursuite et d'adjudication ne donne pas lieu à un conflit d'intérêts inhérent irrémédiable.⁷

[16] Dans sa motion, l'intimé Drapeau ne formule aucune allégation précise de partialité contre la Commission. Il n'a présenté aucun élément de preuve d'un traitement inéquitable ou partial de la part de la Commission ou d'un acte qui aurait excédé les pouvoirs conférés par la loi à la Commission. Le seul motif qu'invoque Drapeau afin de demander le rejet des procédures pour atteinte à son droit à la justice naturelle est la structure actuelle de la Commission qui a été établie et est autorisée par la *Loi*. De plus, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le travail des tribunaux administratifs est régi par la législation, et non par la common law. Voici comment la Cour suprême du Canada s'est exprimée à ce sujet dans l'arrêt *Ocean Port* :

Il est de jurisprudence constante que, en l'absence de contraintes constitutionnelles, le degré d'indépendance requis d'un décideur ou d'un tribunal administratif est déterminé par sa loi habilitante. C'est la législature ou le Parlement qui détermine le degré d'indépendance requis des membres d'un tribunal administratif. Il faut interpréter la loi dans son ensemble pour déterminer le degré d'indépendance qu'a voulu assurer le législateur.⁸

Et encore :

Il n'est pas loisible à un tribunal judiciaire d'appliquer une règle de common law alors qu'il est en présence d'une directive législative claire. Les tribunaux judiciaires siégeant en révision de décisions administratives doivent se reporter à l'intention du législateur pour apprécier le degré d'indépendance requis du tribunal administratif en cause.⁹

[17] Dans ses observations, le représentant de Drapeau invoque l'arrêt récent de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Conway*¹⁰ pour contrer le courant jurisprudentiel établi par les arrêts *Brosseau* et *Ocean Port*. Essentiellement, le représentant de Drapeau fait valoir que l'arrêt *Conway* accorde à la Commission le statut de tribunal compétent, ce qui oblige la Commission à agir avec l'indépendance

⁷ 2005 CarswellAlta 2702, par. 45; citée dans l'affaire *Ironside*, 2009 CarswellAlta, 499.

⁸ *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control & Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, par. 20.

⁹ *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control & Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, par. 22.

¹⁰ [2010] 1. R.C.S. 765.

et l'impartialité garanties par les principes de justice naturelle en common law. Il est d'avis que l'arrêt *Conway* a fondamentalement changé le droit en la matière et qu'il a infirmé l'arrêt *Brosseau* et le courant jurisprudentiel qui en a découlé.

[18] La différence entre l'application des principes de justice naturelle par les tribunaux établis par une loi et par les tribunaux compétents a été étudiée dans l'arrêt *Ocean Port* :¹¹

Du fait de leur compétence inhérente, les cours supérieures sont constitutionnellement tenues d'offrir des garanties objectives d'indépendance institutionnelle et individuelle. Le même impératif constitutionnel s'applique aux tribunaux provinciaux : *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* »). À l'origine, l'exigence de l'indépendance de la magistrature reposait sur la nécessité de marquer la séparation fondamentale entre les pouvoirs judiciaire et exécutif. Elle protégeait et protège toujours l'impartialité et l'image d'impartialité des juges en les gardant contre toute influence de l'extérieur, plus particulièrement celle de l'exécutif : *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 69; *Régie*, par. 61.

Par contre, les tribunaux administratifs ne sont pas constitutionnellement séparés de l'exécutif. Ils sont en fait créés précisément en vue de la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Pour remplir cette fonction, ils peuvent être appelés à rendre des décisions quasi judiciaires. On peut considérer en ce sens qu'ils chevauchent la ligne de partage constitutionnelle entre l'exécutif et le judiciaire. Toutefois, vu que leur fonction première est d'appliquer des politiques, il appartient à bon droit au Parlement et aux législatures de déterminer la composition et l'organisation qui permettront aux tribunaux administratifs de s'acquitter des attributions qui leur sont dévolues. Même si certains tribunaux administratifs peuvent parfois être assujettis aux exigences de la *Charte* relatives à l'indépendance, ce n'est généralement pas le cas. Ainsi le degré d'indépendance exigé d'un tribunal administratif donné est fonction de l'intention du législateur et, en l'absence de contraintes constitutionnelles, il convient de respecter ce choix.

[19] L'arrêt *Conway* est indubitablement une décision importante dans le domaine du droit administratif. Dans l'arrêt *Conway*, la Cour suprême du Canada a établi clairement que les tribunaux administratifs qui ont le pouvoir de statuer sur des questions de droit sont compétents pour se pencher et se prononcer sur des

¹¹ *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control & Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, par. 23-24.

contestations constitutionnelles qui découlent des questions dont ils sont régulièrement saisis.¹² Toutefois, la Commission ne considère pas que l'arrêt *Conway* va jusqu'à infirmer les décisions rendues par la Cour suprême du Canada dans des affaires comme *Brosseau* et *Ocean Port* qui traitent précisément de la question en litige dans la présente affaire.¹³ On ne devrait pas autant s'écarter de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada sans directives claires de la Cour.

[20] De plus, l'arrêt *Conway* prévoit que les tribunaux qui ont le pouvoir de statuer sur des questions de droit peuvent aussi déterminer s'il existe un motif de contestation en vertu de la *Charte* ou une violation de celle-ci et accorder des mesures de redressement en conséquence. En suivant l'arrêt *Conway*, la Commission pourrait donc régulièrement tenir compte de la *Charte* et de ses recours et les appliquer. De plus, la Commission répond à la définition de tribunal compétent seulement aux fins d'accorder réparation sur le fondement du paragraphe 24(1) de la *Charte* :

Au vu de la jurisprudence, lorsque réparation est demandée à un tribunal administratif en application du par. 24(1), il convient donc de déterminer initialement si le tribunal peut accorder des réparations sur le fondement de la *Charte* en général. À cette fin, il faut d'abord se demander si le tribunal administratif a le pouvoir exprès ou tacite de trancher une question de droit. Si tel est le cas et qu'il n'est pas clairement établi que le législateur a voulu soustraire l'application de la *Charte* à la compétence du tribunal en cause, ce dernier est un tribunal compétent et peut examiner et appliquer la *Charte*, y compris les réparations qu'elle prévoit, lorsqu'il statue dans une affaire dont il est régulièrement saisi.

Une fois tranchée cette question préliminaire et reconnue la compétence fondée sur la *Charte*, il reste à déterminer si le tribunal administratif peut accorder la réparation précise demandée eu égard au régime législatif applicable. Il est alors nécessaire de cerner l'intention du législateur. Dès lors, la question qui se pose toujours est celle de savoir si la réparation demandée est de celles que le législateur a voulu que le tribunal administratif en cause puisse accorder eu égard au cadre législatif établi. Les éléments pertinents à considérer pour déterminer l'intention du législateur englobent ceux retenus par les tribunaux dans le passé, dont le mandat légal, la structure et la fonction du tribunal administratif (*Dunedin*).¹⁴

¹² R. c. *Conway*, [2010] 1. R.C.S. 765, par. 78.

¹³ Voir aussi la note en bas de page n° 6.

¹⁴ R. c. *Conway*, [2010] 1. R.C.S. 765, par. 81 et 82.

[21] En dernier lieu, même si la Commission avait convenu que l'arrêt *Conway* avait eu comme effet de changer la jurisprudence de la Cour suprême du Canada en matière de partialité institutionnelle, la Commission a conclu que l'intimé Drapeau n'a pas rempli le critère requis pour prouver une telle partialité. La preuve des membres du personnel, notamment les paragraphes 5 à 29 de l'affidavit fait sous serment par Rick Hancox, directeur général de la Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick, le 2 mai 2011 (affidavit de Rick Hancox), montre que la Commission a suffisamment de mesures et de mécanismes de protection pour assurer son impartialité et son indépendance.

[22] Comme l'ont confirmé les décisions rendues dans les affaires *Brosseau*, *Ocean Port*, *Proprietary Industries*, *Workum* et autres, le fait que la Commission s'acquitte de fonctions d'enquête et d'adjudication ne crée pas en soi un manque d'indépendance ou d'impartialité. La séparation entre les divisions de la Commission qui ont des fonctions d'adjudication et d'enquête, la preuve faite au sujet des activités de la Commission et des garanties structurelles mises en œuvre par la Commission, qui figure dans l'affidavit de de Rick Hancox, est de nature à faire en sorte qu'une personne parfaitement informée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique serait à même de conclure que les comités d'audience de la Commission sont indépendants et impartiaux. Les garanties énoncées dans la *Politique sur la régie interne* et la Règle locale 11-504 – *Conflits d'intérêts et Code de déontologie* de la Commission sont tout particulièrement importantes.

[23] Compte tenu de la jurisprudence et de la preuve présentées, la Commission statue donc que la structure de la Commission a été établie et autorisée par une loi et que la Commission agit à l'intérieur de la compétence qui lui a été conférée par la *Loi*. La Commission statue également que l'intimé Drapeau n'a présenté aucune preuve de valeur probante à l'appui d'une conclusion de partialité institutionnelle. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les règles de justice naturelle en common law ne peuvent pas servir à faire déclarer nulles des dispositions législatives qui sont valides par ailleurs.

[24] Pour les motifs ci-dessus, la motion de l'intimé Drapeau fondée sur un recours pour atteinte aux principes de justice naturelle est rejetée.

c. L'article 7 de la *Charte*

[25] Selon le deuxième argument invoqué par l'intimé Drapeau, la Commission ne serait pas compétente pour instruire les allégations en raison d'une violation de l'article 7 de la *Charte*, qui se lit comme suit :

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale..

[26] La démarche qu'il faut adopter pour analyser une allégation de violation de l'article 7 a été décrite par la Cour suprême du Canada dans la décision *R. c. Beare* :

L'analyse de l'art. 7 de la *Charte* se fait en deux temps. Pour que l'article puisse entrer en jeu, il faut constater d'abord qu'il a été porté atteinte au droit « à la vie, à la liberté et à la sécurité [d'une] personne » et, en second lieu, que cette atteinte est contraire aux principes de justice fondamentale.¹⁵

[27] En ce qui concerne la première question, la Commission doit conclure qu'il y a eu atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne avant de se pencher sur la question de la justice fondamentale. L'intimé Drapeau a formulé peu d'observations sur la question de la violation de l'article 7. L'une de ces observations est à l'effet que Drapeau pourrait aller en prison, selon l'exposé des allégations. Après avoir étudié l'exposé des allégations modifié, la Commission n'est pas d'accord. Dans leur exposé des allégations modifié qui a été déposé le 26 avril 2011, les membres du personnel font mention des articles 179 et 180 de la *Loi*, qui sont classés dans la *Loi* sous la rubrique « infractions ». Une déclaration de culpabilité sous le régime des articles 179 ou 180 pourrait donner lieu à une peine d'emprisonnement. Toutefois, les membres du personnel ne poursuivent pas Drapeau en vertu de l'article 179 ou de l'article 180 de la *Loi* et ils ne demandent pas de sanction sous le régime de ces dispositions de la *Loi*. Les membres du personnel demandent des mesures de redressement dans l'intérêt public

¹⁵ *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387, p. 401.

en vertu des articles 184 et 186 de la *Loi*, et ils ont allégué des *violations* des articles 179 et 180 de la *Loi*. Les poursuites sous le régime des articles 179 et 180 ne sont pas intentées par les membres du personnel, mais plutôt par un procureur de la Couronne devant la Cour provinciale.¹⁶ Aucune poursuite de cette nature n'est en cause en l'espèce.

[28] Les autres préjudices potentiels que mentionne Drapeau dans son affidavit daté du 2 mai 2011 sont de nature économique et sociale.¹⁷ Comme l'ont fait valoir le PG et les membres du personnel, il est bien établi que les mécanismes de protection de l'article 7 de la *Charte* ne sont pas mis en œuvre quand des intérêts purement économiques sont en cause, et la Commission est d'accord. Il a été admis que la nature des sanctions imposées par un tribunal des valeurs mobilières est plus adéquatement qualifiée d'économique. Dans la décision *Proprietary Industries Inc.*, l'Alberta Securities Commission en a parlé de la manière suivante :

[Traduction] Les sanctions que la Commission peut imposer dans l'intérêt public, malgré ces contraintes, peuvent clairement avoir des conséquences importantes pour un participant au marché. Mais elles agissent essentiellement sur les droits économiques et les droits de propriété : l'argent, le gagne-pain dans certains cas et la possibilité de continuer à jouir du privilège de l'accès au marché financier [*Malartic Hygrade Gold Mines (Canada) Ltd., Re* (1985), 8 O.S.C.B. 1557 (Ont. Securities Comm.), p. 5]. Le droit à la « vie » et à la « liberté » n'est pas remis en cause ici.¹⁸

[29] En ce qui concerne le préjudice social, dans l'arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*,¹⁹ la Cour a statué qu'une atteinte grave par l'État à « l'intégrité psychologique » d'une personne peut porter atteinte à son droit à la sécurité garanti par l'article 7.²⁰ Toutefois, cette conclusion s'applique seulement dans des situations très rares et convaincantes :

Ce n'est que dans des cas exceptionnels où l'État s'ingère dans des choix profondément intimes et personnels d'un individu que le délai imputable à l'État,

¹⁶ Affidavit fait sous serment par Rick Hancox le 2 mai 2011, par. 23.

¹⁷ Affidavit d'Armel Drapeau, daté du 2 mai 2011, par. 24.

¹⁸ *Proprietary Industries Inc.*, 2005 CarswellAlta 2702, par. 179.

¹⁹ *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44.

²⁰ *Proprietary Industries*, 2005 CarswellAlta 2702, par. 181, citant l'arrêt *Blencoe*.

dans des procédures en matière de droits de la personne, pourrait déclencher l'application du droit à la sécurité de la personne garanti par l'art. 7. Même si ces choix personnels fondamentaux comprenaient le droit de prendre des décisions concernant son propre corps sans intervention de l'État ou sans risque de perdre la garde d'un enfant, ils pourraient difficilement inclure le genre de stress, d'angoisse et de stigmatisation qui résulte de procédures administratives ou civiles.²¹

La Commission est d'avis que le préjudice social et la stigmatisation mentionnés par l'intimé Drapeau ne constituent pas des atteintes qui violent son droit à la sécurité de sa personne garanti par l'article 7.

[30] En l'absence d'une atteinte à « la vie, la liberté ou la sécurité de la personne », l'article 7 de la *Charte* ne s'applique pas en l'espèce. Il ne sera donc pas nécessaire d'analyser le deuxième volet du critère donnant ouverture à un recours fondé sur l'article 7.

[31] Pour les motifs susmentionnés, la motion de l'intimé Drapeau fondée sur la violation de l'article 7 de la *Charte* est rejetée.

d. Alinéa 11d) de la *Charte*

[32] L'intimé Drapeau fait valoir que la Commission n'est pas compétente pour instruire les allégations en raison d'une violation de l'alinéa 11d) de la *Charte*. L'alinéa 11d) prévoit que tout inculpé a le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable.

[33] Le point de départ de l'analyse de l'application de l'alinéa 11d) de la *Charte* est l'existence d'une « infraction ». L'alinéa 11d) trouve surtout application en droit criminel. Les procédures intentées contre Drapeau sont de nature administrative et réglementaire, et non criminelle. Cependant, dans ses observations, le représentant de Drapeau a mentionné l'arrêt *R. c. Wigglesworth*²² à l'appui de son allégation selon

²¹ *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, par. 83; cité dans la décision *Proprietary Industries*, par. 184.

²² *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, par. 21.

laquelle l'ampleur des pénalités administratives et des frais demandés par les membres du personnel fait en sorte que les allégations entraîneraient de « véritables conséquences pénales », ce qui rendrait applicable l'alinéa 11*d*). Le représentant de Drapeau a également souligné que les membres du personnel ont fait mention des articles 179 et 180 de la *Loi* dans leur exposé des allégations modifié.

[34] La Commission a déjà traité du fait que les membres du personnel ont mentionné les articles 179 et 180 de la *Loi* et de l'application de ces dispositions en l'espèce au paragraphe [27] ci-dessus. Les membres du personnel ne demandent aucune sanction en vertu de l'article 179 ou de l'article 180 de la *Loi* et ils ne poursuivent pas Drapeau sous le régime de l'article 179 ou 180. La Commission est d'avis que la mention des articles 179 et 180 dans l'exposé des allégations modifié des membres du personnel, alors qu'aucune sanction n'est demandée sous le régime de ces dispositions, ne rend pas applicable l'alinéa 11*d*) de la *Charte*.

[35] En ce qui concerne les « véritables conséquences pénales » au sens de l'arrêt *Wigglesworth*, cette question précise a été examinée par la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire *Lavallee v. Alberta (Securities Commission)*,²³ dans laquelle la cour a statué comme suit :²⁴

[Traduction]

[22] Comme l'a fait remarquer le juge en chambre, la juge Wilson a statué, dans l'arrêt *Wigglesworth*, que les mécanismes de protection prévus par l'article 11 peuvent s'appliquer dans des affaires privées ou réglementaires s'il y a imposition de « véritables conséquences pénales ». Au par. 24, elle s'est dite d'avis qu'une véritable conséquence pénale peut comprendre « une amende qui par son importance semblerait imposée dans le but de réparer le tort causé à la société en général plutôt que pour maintenir la discipline à l'intérieur d'une sphère d'activité limitée ».

[23] Les appelants citent ce dernier passage pour faire valoir que les pénalités auxquelles ils font face, soit une amende maximale d'un million de dollars pour chaque contravention au droit des valeurs mobilières, équivalent à de véritables conséquences pénales et rendent donc applicables les mécanismes de protection garantis par l'article 11. Le juge en chambre a rejeté ce moyen en

²³ *Lavallee v. Alberta (Securities Commission)*, 2010 ABCA 48 (Alta C.A.).

²⁴ *Lavallee v. Alberta (Securities Commission)*, 2010 ABCA 48 (Alta C.A.), par. 22 et 23.

faisant ressortir la nécessité de tenir compte de l'objet de la sanction, et non seulement de son importance, pour déterminer si elle équivaut à une véritable conséquence pénale. De plus, quand on se penche sur l'objet de la sanction, on doit prendre en considération les objectifs fondamentaux du *Securities Act* qui sont notamment de protéger les investisseurs et le public, d'assurer l'efficacité des marchés financiers et de susciter la confiance du public dans le régime. En fin de compte, le juge en chambre a souscrit à la conclusion à laquelle est arrivée notre Cour au par. 54 de l'arrêt *Brost*, selon laquelle l'augmentation en importance des pénalités administratives traduit l'intention du législateur de faire en sorte que les pénalités ne soient pas simplement considérées comme une autre « rançon des affaires ». Il a donc conclu qu'aucune véritable conséquence pénale ne découle des articles 198 et 199 du *Securities Act* et que l'article 11 de la *Charte* ne s'applique donc pas en l'espèce. Je suis d'accord.

[36] La Commission est d'accord avec l'analyse de la cour dans l'affaire *Lavallee*. Les pénalités administratives prévues par la *Loi* ont augmenté afin de continuer d'aider la Commission à protéger les investisseurs et le public. Le montant des pénalités administratives ne constitue pas une véritable conséquence pénale. Par conséquent, l'alinéa 11*d)* de la *Charte* ne s'applique pas.

[37] Pour les motifs susmentionnés, la motion de l'intimé Drapeau fondée sur la violation de l'alinéa 11*d)* de la *Charte* est rejetée.

2. CONCLUSION

[38] Les présents motifs constituent la décision et les motifs de la décision de la Commission sur la question de sa compétence soulevée dans la motion qui a été instruite les 9 et 10 mai 2011.

Fait le 18 août 2011.

« original signé par »

Guy G. Couturier, c.r., président du comité d'audience

« original signé par »

Anne La Forest, membre du comité d'audience

« original signé par »

Céline Trifts, membre du comité d'audience

Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick
85, rue Charlotte, bureau 300
Saint John (Nouveau-Brunswick) E2L 2J2

Téléphone : 506-658-3060
Télécopieur : 506-658-3059