



Référence : *Estabrooks c. Nouveau-Brunswick (Directrice des Services à la consommation)*, 2017 NBFCST 2

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK
TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS ET DES SERVICES AUX CONSOMMATEURS
VU LA LOI SUR LES AGENTS IMMOBILIERS, L.N.-B. 2011, ch. 215

Date : 2017-02-17
Dossier n° CA-001-2016

ENTRE

Larry Nicholas Estabrooks,

requérant,

- et -

Directrice des Services à la consommation,

intimée.

DÉCISION

COMITÉ D'AUDIENCE : John M. Hanson, c.r., membre du Tribunal et président du comité d'audience;
Raoul Boudreau, membre du Tribunal;
Gerry Legere, membre du Tribunal.

DATE DE L'AUDIENCE : le 1^{er} décembre 2016.
Mémoires supplémentaires – le 9 décembre 2016.

MOTIFS ÉCRITS : le 17 février 2017.

COMPARUTIONS : Brian Maude, pour la directrice des Services à la consommation;
Larry Estabrooks, en son propre nom.

I. APERÇU

- [1] En mai 2016, M. Estabrooks a soumis sa demande annuelle de renouvellement de son permis d'agent immobilier. Son permis expirait le 31 mai 2016.
- [2] Le 12 juillet 2016, la directrice des Services à la consommation (la directrice) a rejeté la demande de renouvellement de M. Estabrooks en raison d'inexactitudes importantes que contenait sa demande et de préoccupations concernant sa situation financière.
- [3] Le 29 juillet 2016, M. Estabrooks a déposé une Demande d'audience auprès du Tribunal, interjetant ainsi appel de la décision de la directrice.
- [4] Le 16 septembre 2016, la directrice a déposé une motion sollicitant une ordonnance prescrivant que l'appel soit mené comme appel véritable, par opposition à une audience *de novo*. La motion a été entendue le 30 septembre 2016 et nous avons rendu une ordonnance, le 5 octobre 2016, prescrivant que l'appel soit entendu sous forme d'appel hybride. Notre décision à cet égard et les motifs y afférents ont été rendus le 1^{er} novembre 2016.
- [5] Le 25 octobre 2016, la greffière a délivré un Avis d'audience fixant la date de l'audition du présent appel au 30 novembre 2016.
- [6] Le 25 novembre 2016, nous avons demandé aux parties de présenter, à l'audition de l'appel, des éléments de preuve portant sur les questions suivantes :
 - a) À quel moment et comment la directrice a-t-elle informé M. Estabrooks des renseignements figurant au dossier de sa demande avant la réunion du 7 juillet 2016?
 - b) À quel moment et comment M. Estabrooks a-t-il été informé du fait que la réunion du 7 juillet 2016 était l'occasion pour lui d'être entendu?
 - c) À quel moment et comment M. Estabrooks a-t-il été informé qu'il pouvait présenter une preuve additionnelle à la réunion du 7 juillet 2016?
- [7] À la fin de l'audience du 30 novembre 2016, nous avons indiqué aux parties nos doutes quant au respect de l'équité procédurale au cours de l'instance menée par la directrice. Nous avons demandé aux parties de présenter des mémoires postérieurs à l'audience sur les trois questions suivantes :
 - a) Y a-t-il eu manquement à l'obligation d'équité procédurale dans la conduite de la réunion du 7 juillet 2016?
 - b) Dans l'affirmative, ce manquement a-t-il pour effet de rendre invalide la décision de la directrice?
 - c) S'il y a eu manquement, le Tribunal peut-il trancher l'appel au fond?

[8] Pour les motifs qui suivent, nous concluons qu'un permis d'agent immobilier assorti de certaines modalités et conditions devrait être accordé à M. Estabrooks. Nous renvoyons l'affaire à la directrice afin qu'elle fixe ces modalités et conditions.

II. OBSERVATIONS LIMINAIRES

[9] Nous estimons qu'il est justifié de faire des observations sur certaines questions qui ont surgi durant l'instance et qui ont inutilement retardé ou compliqué la présente affaire. Nous abordons ces questions dans l'espoir d'éviter de tels retards ou complications dans des appels futurs.

A. Le contenu du dossier

[10] La première question se rapporte aux lacunes que présentait le Dossier du processus décisionnel qui a été constitué par la directrice.

[11] Le Dossier remplit un but important dans un appel devant le Tribunal, puisqu'il indique au Tribunal quels éléments de preuve possédait le décideur dans son processus décisionnel. Le Dossier sert également de fondement probatoire pour un appel. Lorsqu'il s'agit d'appels où les parties ne présentent pas d'éléments de preuve additionnels ou de témoignages, le Dossier est la seule preuve dont le Tribunal est saisi. Pour ces motifs, il est essentiel que le Dossier brosse un tableau complet et fidèle de l'instance tenue devant le chargé de la réglementation ou un autre décideur.

[12] La partie 11 de la Règle locale 15-501 *Instances devant le Tribunal* [les règles de procédure du Tribunal] et l'Instruction relative à la pratique n° 7 *Procédure pour un appel* prévoient que la directrice doit établir le Dossier du processus décisionnel. Le dossier monté par la directrice est fourni au requérant, qui le dépose ensuite au Tribunal.

[13] L'alinéa 11(4)d) des règles de procédure du Tribunal, qui s'applique à un appel conformément à l'Instruction relative à la pratique n° 7, établit le contenu du Dossier. Cet alinéa prévoit que le Dossier doit contenir « toute preuve documentaire ou autre qui a été prise en considération dans le processus décisionnel, sous réserve de toute limite imposée par une loi, un règlement ou une directive en ce qui concerne la possibilité qu'un document de cette nature soit utilisé et l'objet pour lequel il peut être utilisé ».

[14] L'Instruction relative à la pratique n° 8 *Contenu du dossier du processus décisionnel* apporte la précision suivante quant au contenu du dossier :

L'alinéa 11(4)d) de la Règle locale 15-501 doit être lu de sorte à inclure **toute preuve documentaire ou autre** devant le décideur lors du processus décisionnel, sous réserve de toute limite imposée par une loi, un règlement ou une directive en ce qui concerne la possibilité qu'un document de cette nature soit utilisé et l'objet pour lequel il peut être utilisé. [C'est nous qui soulignons.]

[15] Le premier problème que soulève le Dossier est qu'il contient trop de renseignements personnels qui n'étaient pas nécessaires pour le l'audition de l'appel par le Tribunal, des renseignements comme

l'adresse résidentielle de M. Estabrooks, son numéro de téléphone à domicile et ses signatures. Conformément à la partie 16 des règles de procédure du Tribunal, le dossier est mis à la disposition du public après le début de l'audience et, partant, le public et les médias y ont accès.

[16] Or, comme le Tribunal est soumis à la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, il doit limiter les renseignements personnels qu'il collecte, utilise et divulgue aux renseignements qui sont nécessaires pour trancher l'appel de M. Estabrooks. Le Tribunal s'attend à ce que le chargé de la réglementation ou ses conseillers juridiques caviardent certaines parties du Dossier pour veiller à ce qu'ils ne contiennent que les renseignements personnels nécessaires pour régler l'appel. Si un Dossier qui contient des renseignements personnels inutiles est fourni, la greffière du Tribunal veillera à faire les caviardages qui s'avèrent nécessaires pour que le Tribunal remplisse les obligations que lui impose la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*. Nous nous attendons à ce que les parties et leurs avocats collaborent avec le personnel du Tribunal lorsqu'il y a lieu de caviarder des parties d'un Dossier.

[17] Comme deuxième problème, nous signalons qu'il est vite devenu apparent, à l'audition du présent appel, qu'il manquait certains documents au Dossier. Les documents suivants ont été omis du Dossier :

- les états relatifs au compte en fiducie de M. Estabrooks, qui montrent un solde de 0 \$ pour les deux dernières années;
- les premières pages des rapports d'assurance (les dernières pages figuraient dans le Dossier);
- un article publié dans Infomart le 16 mars 2016 et intitulé « Real estate agent will stand trial on tax charges » [un agent immobilier traduit en justice pour évasion fiscale];
- une série de courriels entre M. Estabrooks et M^e Roxanne Gunning, agente de conformité à la Division des services à la consommation, datés des 4 et 5 juillet 2016.

[18] Le Dossier réuni par la directrice ne remplit pas les exigences des règles de procédure du Tribunal ni de l'Instruction relative à la pratique n^o 8. Nous nous inquiétons tout particulièrement de l'omission d'inclure les états du compte en fiducie de M. Estabrooks et la série de courriels échangés entre M. Estabrooks et M^e Gunning les 4 et 5 juillet 2016, étant donné que ces documents sont très pertinents pour le présent appel.

B. Déclarations inexactes

[19] Nous sommes également préoccupés du fait que l'avocat de la directrice a tenté, durant l'audience, d'attribuer à M. Estabrooks la responsabilité des lacunes que présentait le Dossier, comme le montre l'extrait suivant de la transcription de l'audience :

[TRADUCTION]

LE PRÉSIDENT : Très bien. Nous revenons au Dossier. M. Estabrooks nous a fourni un échange de trois courriels de lui-même à Roxanne Gunning, et de celle-ci à lui. M^e Maude, y a-t-il une raison pour laquelle -- je veux dire, il y est de toute évidence question de cette réunion qui aurait lieu dans quelques jours – y a-t-il une raison pour laquelle cela n'a pas été versé au Dossier?

[...]

M^e MAUDE: Oui. Et le Dossier du processus décisionnel contient toute l'information qui était pertinente pour la prise de décision. Ces documents n'étaient pas pertinents pour la prise de décision. En ce qui concerne le Dossier fourni en l'espèce, il a été constitué par M. Estabrooks. Et si M. Estabrooks n'a pas jugé utile d'inclure ces documents, je ne saurais dire pourquoi.

- [20] Même si l'avocat s'est repris plus tard en reconnaissant que le Dossier avait été constitué par lui-même, de concert avec la directrice, il n'en demeure pas moins que cette déclaration était trompeuse.
- [21] En outre, l'avocat de la directrice a demandé, à deux reprises, dans des courriels qu'il a fait parvenir à la greffière et dont des copies ont été envoyées à M. Estabrooks, que M. Estabrooks fournisse un résumé de sa déposition en appel. Nous avons fait savoir aux parties, le 17 novembre 2016, que M. Estabrooks n'était pas tenu de fournir une liste de témoins ni un résumé pour sa propre déposition étant donné qu'il était partie à l'instance et non un témoin et qu'à ce titre il ne pouvait être empêché de témoigner à l'audience, conséquence du défaut de fournir une liste des témoins ou un résumé de la déposition, par application des règles de procédure du Tribunal.
- [22] À l'avenir, les avocats devraient éviter d'envoyer de telles demandes, étant donné qu'elles sèment la confusion pour les parties qui se représentent elles-mêmes. Si une partie ou un avocat a des questions concernant les règles de procédure du Tribunal, ces questions devraient être adressées au Tribunal.

C. Défaut de respecter les demandes du Tribunal

- [23] À la fin de l'audience, nous avons demandé aux parties de fournir des mémoires postérieurs à l'audience sur la question de l'équité procédurale. Notamment, nous avons demandé aux parties de faire des observations sur la question de savoir si le Tribunal pouvait trancher l'appel au fond s'il concluait que la directrice avait manqué à son obligation d'équité procédurale.
- [24] L'avocat de la directrice a soutenu que le Tribunal avait réglé cette question dans sa décision du 1^{er} novembre 2016 sur la motion et il n'a fourni aucune source jurisprudentielle sur le point soulevé. Cette décision portait sur une motion de la directrice dans laquelle elle demandait que le présent appel soit mené sous forme d'appel véritable plutôt que sous forme d'audience *de novo*. Elle ne traitait pas de la question de savoir si nous pouvions entendre le présent appel au fond dans l'éventualité où nous

tirerions comme conclusion qu'il y avait eu manquement par la directrice à son obligation d'équité procédurale.

- [25] M. Estabrooks était d'avis que nous devrions demander l'aide de l'avocate du Tribunal.
- [26] Le Tribunal s'attend à ce que les parties répondent à ses demandes, y compris les demandes de présentation de mémoires postérieurs à l'audience. Même si les parties qui se représentent elles-mêmes n'ont peut-être pas les compétences juridiques nécessaires ou accès aux mêmes bases de données en recherche juridique que les avocats, nous nous attendons à ce qu'elles fassent connaître leur position sur les questions soulevées. Les attentes du Tribunal envers les avocats sont plus élevées, étant donné qu'ils ont la formation voulue pour répondre aux questions du Tribunal. Par conséquent, à tout le moins, lorsque le Tribunal demande la présentation de mémoires postérieurs à l'audience, il s'attend à ce que les avocats fournissent la jurisprudence qui établit l'état du droit sur une question donnée.
- [27] L'omission des parties de fournir, en l'espèce, quelque source jurisprudentielle que ce soit sur la question soulevée a obligé le Tribunal à faire sa propre recherche, ce qui a retardé la présente décision.

III. QUESTIONS EN LITIGE

- [28] S'agissant de l'obligation d'équité procédurale, les questions à trancher sont les suivantes :
- a) Y a-t-il eu manquement à l'obligation d'équité procédurale dans la conduite de la réunion du 7 juillet 2016?
 - b) Dans l'affirmative, ce manquement a-t-il pour effet de rendre invalide la décision de la directrice?
 - c) S'il y a eu manquement, le Tribunal peut-il trancher l'appel au fond?
- [29] Nous devons également examiner les cinq moyens d'appel formulés par M. Estabrooks :
- a) La directrice a-t-elle dépassé les bornes en ce qui concerne la preuve de responsabilité financière?
 - b) M. Estabrooks avait-il l'obligation de communiquer, dans sa demande de permis, les jugements qui pesaient contre lui?
 - c) La directrice aurait-elle dû conclure que les consommateurs individuels de services immobiliers ont le droit d'être représentés par un agent ayant un mandat unique et le droit de bénéficier de la loyauté exclusive de leur agent?

- d) La directrice a-t-elle omis de tenir compte de la longue carrière de M. Estabrooks comme titulaire d'un permis d'agent immobilier?
- e) La directrice a-t-elle fait preuve de partialité?

IV. ANALYSE

A. L'OBLIGATION D'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

[30] Pour les motifs exposés ci-après, nous concluons que la directrice a manqué à l'obligation d'équité procédurale qui lui incombait dans son processus décisionnel et que le Tribunal a compétence pour trancher le présent appel au fond.

(1) Y a-t-il eu manquement à l'obligation d'équité procédurale dans la conduite de la réunion du 7 juillet 2016?

a) Positions des parties

[31] La directrice soutient qu'il lui incombait d'appliquer un degré élevé d'équité procédurale envers M. Estabrooks dans son processus décisionnel et qu'elle a rempli l'obligation d'équité procédurale qui s'imposait. Elle invoque les motifs suivants :

- Dans sa lettre du 8 juin 2016, elle a expressément décrit ses inquiétudes quant aux fausses déclarations faites dans la demande de M. Estabrooks et elle a fait savoir aussi qu'elle avait en sa possession son rapport de solvabilité qui indiquait un jugement non exécuté.
- Elle a demandé à M. Estabrooks de lui fournir des renseignements additionnels à deux reprises, soit dans sa lettre du 8 juin 2016 et dans une lettre du 30 juin 2016.
- Elle a obtenu des renseignements additionnels de la part de M. Estabrooks.
- Elle a fourni à M. Estabrooks l'occasion d'être entendu dans le cadre d'une «audience orale» avant de rendre sa décision.
- Dans sa lettre du 30 juin 2016, la directrice a fourni à M. Estabrooks la possibilité de faire des observations en personne concernant sa demande. Dans cette lettre, la directrice a aussi fait savoir 1) que le but de la réunion du 7 juillet 2016 était d'obtenir des renseignements additionnels au sujet de la demande de M. Estabrooks et de discuter de la question de savoir s'il réunissait généralement les conditions voulues pour obtenir un permis d'agent immobilier sous le régime de la *Loi sur les agents immobiliers*, et 2) qu'il avait le droit d'être représenté par un avocat à la réunion du 7 juillet 2016.

- M. Estabrooks avait une connaissance intime des détails du jugement rendu en faveur de Service de crédit aux consommateurs Ltée, étant donné qu'il avait fourni à la directrice la documentation en entier sur ce jugement.
- La directrice n'a jamais eu en sa possession le jugement rendu en faveur de Delehanty Rinzler Druckman.
- M. Estabrooks avait une connaissance intime de sa propre utilisation du crédit et du fait qu'il n'avait pas actuellement accès à du crédit.

[32] M. Estabrooks prétend qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale, quoiqu'il n'ait pas fait connaître sa position sur le degré d'équité procédurale qui doit être appliqué dans des instances devant la directrice.

b) Conclusions de faits

[33] La demande de renouvellement du permis d'agent de M. Estabrooks est datée du 17 mai 2016. Elle a été marquée reçue par la Commission des services financiers et des services aux consommateurs le 26 mai 2016.

[34] Le 26 mai 2016, la Division des services à la consommation a obtenu un dossier de crédit à la consommation préparé par Equifax visant M. Estabrooks.

[35] Selon le dossier de crédit à la consommation, l'utilisation du crédit faite par M. Estabrooks se montait à 100 %.

[36] Le dossier indiquait également l'existence de deux jugements, savoir un jugement rendu en faveur de Service de crédit aux consommateurs Ltée pour la somme de 23 443 \$ (jugement Service de crédit), et un jugement obtenu en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour la somme de 54 024 \$.

[37] Le 8 juin 2016, la directrice a fait parvenir à M. Estabrooks une lettre dans laquelle elle indiquait que M. Estabrooks avait, dans sa demande, nié avoir omis de satisfaire à un jugement de la cour. En examinant s'il réunissait les conditions voulues pour obtenir un permis, elle a effectué une vérification auprès d'une agence d'évaluation du crédit, qui a révélé l'existence d'un jugement rendu en faveur de Service de crédit aux consommateurs Ltée. La directrice a demandé à M. Estabrooks de fournir des renseignements additionnels concernant le jugement Service de crédit et concernant les sommes impayées, au plus tard le 17 juin 2016.

[38] M. Estabrooks a répondu à la demande de la directrice en vue d'obtenir des renseignements additionnels. Le 10 juin 2016, il a fait parvenir à la directrice un courriel dans lequel il fournissait la documentation suivante :

- a) une lettre de Forbes Roth Basque datée du 14 mai 2015 concernant un avis de cession à Service de crédit aux consommateurs Ltée d'une créance de Forbes Roth Basque se montant à 23 443,67 \$ et l'avis de cession du compte;

- b) la constatation du défaut de Larry Estabrooks dans le Dossier n° MC-457-15 du 22 septembre 2015 concernant l'action intentée par Service de crédit aux consommateurs ltée;
- c) un avis de vente par exécution forcée d'une Chevrolet Corvette convertible 1962 appartenant à Larry Estabrooks, publié dans la Gazette royale du 30 mars 2016;
- d) des documents ayant trait à une instance disciplinaire devant l'Association des agents immobiliers du Nouveau-Brunswick et les requêtes en révision judiciaire ainsi que les appels déposés par la suite.

[39] Il n'est pas clair si des documents additionnels étaient annexés au courriel de M. Estabrooks, puisque la directrice a retiré ces documents du courriel en question lorsqu'elle a constitué le Dossier.

[40] Le 30 juin 2016, la directrice a fait parvenir une autre lettre à M. Estabrooks pour l'aviser qu'elle avait terminé son examen des documents qu'il avait soumis et pour lui demander d'assister à une réunion le 7 juillet 2016. Elle a indiqué que le but de cette réunion était [TRADUCTION] « d'obtenir des renseignements additionnels en vue de notre évaluation de votre demande et de discuter de la question de savoir si vous réunissez généralement les conditions voulues pour obtenir un permis d'agent individuel sous le régime de la *Loi* ». La directrice a fait savoir à M. Estabrooks qu'il avait le droit d'être représenté par un avocat à la réunion. En dernier lieu, la lettre indique que s'il ne se présente pas à la réunion, une décision sera prise en fonction des renseignements figurant déjà au dossier.

[41] Le 4 juillet 2016, M^e Roxanne Gunning, agente de conformité à la Division des services à la consommation, a fait parvenir un courriel à M. Estabrooks pour confirmer sa présence à la réunion du 7 juillet 2016 et pour lui indiquer qu'il pouvait communiquer avec elle s'il avait des questions ou afin d'obtenir des renseignements additionnels.

[42] Ce jour-là, M. Estabrooks a fait parvenir à M^e Gunning un courriel dans lequel il lui posait la question suivante : [TRADUCTION] « En vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, est-ce que j'ai accès aux dossiers de la Commission des services financiers et des services aux consommateurs du Nouveau-Brunswick qui contiennent des renseignements personnels à mon sujet avant la tenue de la réunion? »

[43] Le 5 juillet 2016, M^e Gunning a répondu à la demande de M. Estabrooks. Elle a écrit : [TRADUCTION] « Cherchez-vous à consulter des documents particuliers? Si vous voulez faire une demande d'accès à l'information sous le régime de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, nous devons communiquer avec notre service du contentieux et nous ne serons peut-être pas en mesure de vous fournir l'information demandée avant la tenue de la réunion ce jeudi. »

[44] À la réunion du 7 juillet 2016, la directrice a invoqué les documents suivants :

- a) le dossier de crédit à la consommation préparé par Equifax et daté du 26 mai 2016;

- b) l'extrait de jugement enregistré en Cour fédérale le 24 mars 2011 et visant une dette de 54 024,97 \$ au titre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;
- c) l'avis de règlement du certificat en provenance de la Cour fédérale et daté du 5 mars 2016;
- d) un relevé imprimé de l'index des tribunaux du Nouveau-Brunswick faisant état d'un jugement par défaut obtenu par Delehanty Rinzler Druckman contre Larry Estabrooks le 20 janvier 2014.

[45] Ces quatre documents n'ont pas été fournis à M. Estabrooks avant la réunion.

[46] Pendant la réunion, la directrice a présenté à M. Estabrooks le relevé de l'index des tribunaux constatant le jugement Delehanty et a posé des questions à M. Estabrooks concernant ce jugement. À ce stade, M. Estabrooks a indiqué qu'il voulait consulter un avocat.

[47] La directrice n'a pas ajourné la réunion pour permettre à M. Estabrooks d'obtenir des conseils juridiques et de fournir ses réponses.

[48] La directrice n'a pas informé M. Estabrooks, avant la réunion, qu'il pouvait fournir des éléments de preuve ou soulever des arguments à l'appui de sa demande à la réunion du 7 juillet 2016.

[49] Nous tirons comme conclusion de fait que M. Estabrooks ne comprenait pas bien le but de la réunion du 7 juillet 2016.

[50] La directrice a rendu sa décision le 12 juillet 2016 sans obtenir de la part de M. Estabrooks les réponses à ses questions concernant le jugement Delehanty.

c) Analyse

[51] L'obligation d'équité procédurale entre en jeu à chaque fois qu'une décision administrative touche les « droits, privilèges ou biens d'une personne ». (Voir *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la page 653, et *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au par. 20 (*Baker c. Canada*)). Dans *Baker c. Canada*, la juge L'Heureux-Dubé a fait les observations suivantes sur les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale :

28. [...] Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision.

[52] La nature de l'obligation d'équité procédurale est flexible et variable et elle est tributaire du contexte particulier de chaque cas. (*Baker c. Canada*, par. 21.) Afin de déterminer la nature de l'obligation

d'équité procédurale, il faut appliquer les facteurs énoncés dans *Baker c. Canada*, lesquels sont, notamment :

- a) la nature de la décision et le processus suivi pour y parvenir;
- b) la nature du régime législatif et les dispositions législatives régissant le décideur;
- c) l'importance de la décision pour les personnes visées;
- d) les attentes légitimes de la partie qui conteste la décision;
- e) le choix de procédure fait par le décideur.

[53] Nous passons maintenant à notre analyse de ces facteurs.

Nature de la décision et processus suivi pour y parvenir

[54] La réponse à la question de savoir si le permis de M. Estabrooks devrait être renouvelé constitue une décision administrative qui touche directement le droit de celui-ci de poursuivre son emploi. (Voir *Sherwood c. New Brunswick*, [1985] A.N.-B. n° 268.)

[55] De nombreuses cours de justice ont reconnu que l'obligation d'équité procédurale est élevée lorsqu'il s'agit du droit de poursuivre sa profession ou son emploi dans le contexte d'une mesure disciplinaire, étant donné que l'application d'une suspension comme mesure disciplinaire peut avoir des conséquences graves et permanentes sur une carrière professionnelle. (Voir *Kane c. Cons. d'administration de l'U.C.-B.*, [1980] 1 R.S.C. 1105; *Sherwood c. New Brunswick*, [1985] A.N.-B. n° 268; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653.)

[56] Même s'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une procédure disciplinaire, il y a d'importantes similitudes avec une telle procédure. Le refus d'accorder un permis a le même effet que l'application d'une interdiction de participer au marché dans une procédure disciplinaire; les deux empêchent la personne de travailler dans son domaine choisi. Qui plus est, les deux peuvent avoir une incidence négative sur la réputation professionnelle d'une personne. Cela dit, dans une procédure disciplinaire, l'intimé peut se voir infliger des sanctions additionnelles, par exemple une pénalité administrative ou d'autres sanctions, ce qui peut amplifier la nature de l'obligation d'équité procédurale.

[57] S'agissant du processus décisionnel utilisé, la directrice a reçu la demande de renouvellement de permis de M. Estabrooks, elle a mené une enquête afin de déterminer si M. Estabrooks réunissait les conditions voulues pour obtenir un permis visées au paragraphe 10(1) de la *Loi sur les agents immobiliers*, et elle a fourni à M. Estabrooks la possibilité d'être entendu à la réunion du 7 juillet 2016.

[58] À notre avis, la nature de la décision et le processus décisionnel utilisé supposent l'application d'une obligation d'équité procédurale d'un degré moyen à élevé.

Régime législatif

[59] La *Loi sur les agents immobiliers* confère à la directrice un pouvoir discrétionnaire considérable pour décider s'il y a lieu d'accueillir ou de rejeter une demande de permis. Comme il est établi au paragraphe 10(1), la directrice doit être convaincue que le demandeur réunit les conditions voulues pour obtenir un permis et que rien ne s'oppose à la délivrance du permis demandé. Ce paragraphe oblige également la directrice à mener une enquête en bonne et due forme avant de refuser de délivrer un permis. En vertu du paragraphe 11(2), la directrice peut s'informer et exiger des renseignements avant de délivrer un permis. Voici le texte de ces paragraphes :

10(1) Sur réception d'une demande de permis et paiement des droits prescrits, s'il est convaincu que le demandeur réunit les conditions voulues pour obtenir un permis et que rien ne s'oppose à la délivrance du permis demandé, le directeur peut délivrer au demandeur un permis autorisant son titulaire, pendant la durée de validité du permis, à poursuivre des activités à titre d'agent ou à agir à titre de gérant ou de vendeur dans la province. Toutefois, le directeur peut refuser de délivrer un permis au demandeur s'il est d'avis, après avoir dûment fait ou fait faire une enquête par son représentant, qu'il y a lieu de ne pas accorder de permis au demandeur.

[...]

11(2) Avant de délivrer un permis, le directeur peut procéder à l'enquête et exiger les renseignements qu'il juge souhaitables et il exige que soit fournie la garantie ou la preuve de solvabilité réglementaire.

[60] La *Loi sur les agents immobiliers* a été modifiée quatre jours avant que la directrice ne rende sa décision, et en application de cette modification, la directrice doit fournir au demandeur l'occasion d'être entendu avant de refuser de délivrer un permis. Le paragraphe 10(1.3), qui est entré en vigueur le 8 juillet 2016, est rédigé comme suit :

10(1.3) Le directeur ne peut refuser une demande de permis ni assortir le permis de modalités et de conditions sans donner au demandeur ou au titulaire du permis l'occasion d'être entendu.

[61] La directrice n'est pas habilitée par la *Loi sur les agents immobiliers* à établir sa propre procédure, en particulier, elle n'est pas habilitée à établir des règlements administratifs et des procédures. L'obligation d'équité procédurale ne peut être abrogée que par « un texte de loi exprès ou nettement implicite en ce sens ». (Voir *Kane c. Cons. d'administration de l'U.C.-B.*, [1980] 1 R.C.S. 1105, aux pages 1113 et 1114.) La *Loi sur les agents immobiliers* ne contient aucun langage exprès de la sorte et pareil langage n'est pas nettement implicite non plus.

[62] Enfin, le paragraphe 10(6) de la *Loi sur les agents immobiliers* prévoit le droit d'en appeler au Tribunal d'une décision rendue par la directrice concernant la délivrance d'un permis. L'existence d'un droit d'appel laisse supposer que l'obligation d'équité procédurale est moins élevée. (Voir *Baker c. Canada*, par. 24.)

Importance de la décision pour M. Estabrooks

- [63] La décision de la directrice est d'importance primordiale pour M. Estabrooks. Il a travaillé comme agent immobilier depuis les années 1970. Il était âgé de 68 ans à la date de l'audience et sa carrière dans le domaine de l'immobilier s'étendait sur quatre décennies.
- [64] Dans la décision *Henderson c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 7, le Tribunal des services financiers a reconnu que le fait de refuser un permis « peut entraîner de graves conséquences pour le requérant ou le titulaire du permis, compte tenu que cela l'empêchera ou limitera sa capacité de gagner ou de continuer à gagner sa vie dans le domaine de travail choisi ».
- [65] Nous ajouterions à cela que le refus d'accorder un permis à un titulaire de longue date, comme M. Estabrooks, peut avoir une incidence négative importante sur la réputation de la personne.
- [66] Ce facteur milite en faveur de l'exercice d'un niveau élevé d'équité procédurale. À notre avis, ce facteur mérite qu'on y accorde beaucoup de poids étant donné la durée de la carrière de M. Estabrooks dans le domaine de l'immobilier.

Attentes légitimes de M. Estabrooks

- [67] En refusant d'accueillir la demande de permis de M. Estabrooks, la directrice semble avoir suivi la procédure habituelle. Compte tenu de ce fait, ce facteur n'est pas applicable.

Choix de procédure fait par la directrice

- [68] Dans l'arrêt *Baker c. Canada*, la juge L'Heureux-Dubé a fait les observations suivantes concernant ce facteur :

27 [...] l'analyse des procédures requises par l'obligation d'équité devrait également prendre en considération et respecter les choix de procédure que l'organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, ou quand l'organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances : *Brown et Evans, op. cit.*, aux pp. 7-66 à 7-70[.]

- [69] La *Loi sur les agents immobiliers* oblige la directrice à mener une enquête en bonne et due forme avant de refuser d'accueillir une demande de permis.
- [70] Depuis le 8 juillet 2016, la *Loi* oblige également la directrice à fournir au demandeur l'occasion d'être entendu avant de refuser de lui délivrer un permis.
- [71] À tous autres égards, la *Loi* est muette au sujet de la procédure. Elle ne confère pas à la directrice le pouvoir d'établir des règlements administratifs ou d'autres procédures. L'absence d'un tel pouvoir laisse entendre qu'il faut appliquer un niveau supérieur d'équité procédurale étant donné qu'il faut davantage de renseignements que ceux que prévoit la *Loi*.

Conclusion au sujet de l'obligation d'équité procédurale

- [72] Dans l'ensemble, nous concluons que l'obligation d'équité procédurale applicable au refus par la directrice de délivrer le permis sous le régime de la *Loi sur les agents immobiliers* est une obligation de niveau moyen à élevé. Cette obligation moyenne d'équité procédurale nécessite que M. Estabrooks se voit accorder le droit de connaître la preuve soulevée contre lui et qu'il ait le droit de fournir une réponse devant un décideur impartial. (Voir *Baker c. Canada*, par. 32.)
- [73] Dans l'arrêt *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219, aux paragraphes 48 et 50, la juge L'Heureux-Dubé a reconnu que le droit de connaître la preuve et de fournir une réponse « est si fondamenta[l] dans notre droit » et « remonte à l'origine de nos institutions démocratiques et fait partie de notre héritage juridique le plus cher ».
- [74] S'agissant de la divulgation et du partage des documents qui doivent être faits pour remplir une obligation moyenne d'équité procédurale, nous n'avons pas été en mesure de repérer une seule source jurisprudentielle qui porte directement sur ce point.
- [75] Dans l'affaire *Young c. Central Health*, 2016 NLTD(G) 145, la Cour a conclu qu'une équité procédurale moyenne s'appliquait dans une affaire non disciplinaire portant sur le refus d'accorder des privilèges médicaux à un médecin. Au paragraphe 48, le juge Goodridge a indiqué que ce niveau d'équité procédurale renferme une obligation de la part du décideur de partager toute l'information pertinente avec la personne touchée et d'accorder à cette personne une occasion raisonnable de fournir une réponse avant qu'une décision soit rendue. Le juge Goodridge a cité l'extrait suivant de la décision *Cameron c. East Prince Health Authority* (1999), 176 Nfld. & P.E.I.R. 296, 88 A.C.W.S. (3d) 937 (C.S.Î-P.É., (Div. 1^{re} inst.), par. 125 :

[TRADUCTION]

En règle générale, l'équité procédurale exige qu'il y ait divulgation complète par le tribunal à la partie visée par une décision, de sorte que cette partie ait la possibilité utile de rectifier ou de réfuter l'information préjudiciable. Il est possible qu'elle n'ait pas cette possibilité si l'information n'est pas divulguée. Il est nécessaire, pour pouvoir exercer son droit d'être entendu, d'avoir connaissance de la preuve soulevée contre soi. Voir l'ouvrage de Blake intitulé *Administrative Law in Canada* (2^e éd.), aux pages 29 et 30.

- [76] Nous concluons que la directrice doit faire une divulgation complète et partager tous les documents pertinents avec un demandeur, et ce, suffisamment à l'avance de la réunion prévue pour que celui-ci ait la possibilité d'être entendu, afin de permettre au demandeur de préparer une réponse. Cela suppose, à tout le moins, que tous les documents soumis à la directrice pour qu'elle puisse prendre sa décision soient inclus dans cette divulgation. (Voir *1185740 Ontario Ltd. c. Canada (ministre du Revenu national – M.R.N.)* (1999), 247 N.R. 287 (C.A.F.); *Canada (Commission des droits de la personne) c. Pathak (C.A.)*, [1995] 2 C.F. 455; *Nortel Networks Inc. c. Calgary (City)*, 2008 ABCA 370.)
- [77] Nous concluons que la directrice a porté atteinte au droit de M. Estabrooks de connaître la preuve qui pesait contre lui et de fournir une réponse, en commettant les actes ou les omissions qui suivent :

- a) elle a omis de communiquer tous les documents pertinents à M. Estabrooks avant la réunion du 7 juillet 2016;
- b) elle n'a pas suffisamment informé M. Estabrooks de son droit de présenter des éléments de preuve et de soulever les arguments qu'il souhaitait faire à l'appui de sa demande;
- c) elle n'a pas suffisamment informé M. Estabrooks de la preuve présentée contre lui.

[78] Premièrement, nous concluons que la directrice a omis de fournir à M. Estabrooks tous les documents pertinents avant la réunion du 7 juillet 2016. Plus précisément, la directrice n'a pas fourni à M. Estabrooks le dossier de crédit à la consommation préparé par Equifax, l'extrait de jugement enregistré en Cour fédérale le 24 mars 2011, l'avis de règlement de certificat de la Cour fédérale en date du 5 mars 2016, et l'imprimé de l'index des tribunaux du Nouveau-Brunswick ayant trait à un jugement par défaut obtenu par Delehanty Rinzler Druckman contre M. Estabrooks le 20 janvier 2014.

[79] Nous rejetons l'argument de la directrice selon lequel il n'était pas nécessaire de produire ces documents parce que M. Estabrooks aurait dû être au courant de leur contenu. La directrice a pris M. Estabrooks au dépourvu en soulevant ces documents durant la réunion. Cela n'était pas juste. Le défaut de produire ces documents est particulièrement grave parce qu'ils sont précisément les documents qui ont servi de fondement au refus par la directrice de renouveler le permis de M. Estabrooks.

[80] Aussi, nous concluons que la Division des services à la consommation n'a pas respecté le droit de M. Estabrooks de connaître la preuve qui pesait contre lui et d'avoir la possibilité d'y répondre, par la façon dont elle a traité la demande de divulgation que celui-ci a faite le 4 juillet 2016. À cette date, M. Estabrooks a fait parvenir à M^e Roxanne Gunning un courriel lui demandant s'il pouvait avoir accès, avant la réunion, aux dossiers de la Commission des services financiers et des services aux consommateurs qui contenaient des renseignements personnels à son sujet. Même s'il a formulé sa demande en invoquant la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, il est clair que l'intention de M. Estabrooks était d'obtenir les documents que la directrice avait en sa possession afin de se préparer pour la réunion du 7 juillet 2016.

[81] En sa qualité d'agente de conformité affectée à la demande de renouvellement de M. Estabrooks, M^e Gunning aurait dû savoir qu'il demandait ces documents relativement à sa demande. M^e Gunning est avocate. M. Estabrooks se représentait lui-même. M^e Gunning aurait dû informer M. Estabrooks qu'il avait droit à la communication des documents relatifs à sa demande sans qu'il soit nécessaire pour lui de présenter une demande sous le régime de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.

[82] Deuxièmement, la directrice n'a pas suffisamment informé M. Estabrooks de son droit de fournir une réponse. Ainsi que nous l'avons conclu précédemment, M. Estabrooks ne comprenait pas parfaitement le but de la réunion du 7 juillet 2016. Nous acceptons son témoignage selon lequel il pensait que la réunion du 7 juillet 2016 était une rencontre pour discuter. Nous soulignons les passages suivants du témoignage qu'il a présenté à l'audience du 1^{er} décembre 2016 :

[TRADUCTION]

R. Il y avait – la réunion, si on peut dire, prenait une certaine direction – c'est-à-dire que lorsque je suis arrivé sur les lieux, il y avait des documents que je n'avais pas obtenus d'avance, pour ainsi dire, et ainsi de suite.

[...]

R. Ouais, je – oui – oui, c'est bien cela, parce que c'était – je pensais que ce serait une réunion, une rencontre pour discuter. Elle a tourné – c'était évident, vous savez, que – qu'il s'agissait d'une – d'une vraie chasse, vous savez. Je devais me défendre ici. Cela – vous savez, je n'étais pas préparé à cela. Je pensais que nous allions tout simplement nous asseoir et discuter.

- [83] Nous rejetons également l'argument de la directrice selon lequel ses lettres du 8 juin et du 30 juin 2016 remplissaient son obligation d'équité procédurale. La directrice n'a pas avisé M. Estabrooks, dans sa lettre du 30 juin 2016, du fait qu'il pouvait présenter tous les éléments de preuve qu'il souhaitait présenter à la réunion du 7 juillet 2016 afin d'appuyer sa demande. Au lieu, la directrice a indiqué, dans sa lettre, que [TRADUCTION] « le but de cette réunion est d'obtenir des renseignements additionnels en vue de notre évaluation de votre demande et de discuter de la question de savoir si vous réunissez généralement les conditions voulues pour obtenir un permis d'agent individuel en vertu de la *Loi* ».
- [84] À notre avis, ces termes ne sont pas suffisants pour remplir l'obligation d'informer M. Estabrooks de son droit de fournir une réponse. Il y a une distinction importante entre le fait pour la directrice de demander à M. Estabrooks de présenter des documents additionnels afin qu'elle puisse poursuivre son enquête (comme cela a été fait dans ses lettres du 8 juin 2016 et du 30 juin 2016), et le fait d'informer M. Estabrooks de son droit de présenter tous les éléments de preuve qu'il souhaitait soumettre à l'appui de sa demande, ce qui n'a pas été fait.
- [85] Troisièmement, la directrice n'a pas suffisamment informé M. Estabrooks de la preuve qui existait contre lui. La directrice soutient que M. Estabrooks a été informé, par écrit, de la preuve qui pesait contre lui, un mois avant la tenue de la réunion. Elle invoque la décision *Broers c. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, afin d'appuyer sa position. Elle indique qu'en l'espèce, comme dans l'affaire *Broers*, M. Estabrooks a obtenu une lettre dans laquelle étaient exposées les préoccupations de la directrice, qu'il a eu la possibilité de répondre à ces préoccupations et qu'il a fourni une documentation volumineuse au chargé de la réglementation.
- [86] Une lecture attentive de la décision *Broers* établit des distinctions importantes entre cette affaire et la présente instance. Nous attirons l'attention sur le paragraphe 7 de la décision *Broers* :

[TRADUCTION]

[7] Le 4 juin 2009, le directeur administratif du RECA a fait parvenir à M. Broers une lettre l'avisant du fait qu'il avait pris connaissance de la décision de l'ASC et que cette décision soulevait des inquiétudes concernant le type et la nature de la conduite décrite dans la décision. Le directeur administratif a avisé M. Broers qu'il effectuerait une révision de l'information en vertu de la règle 38 sur les actes décrits dans la décision de l'ASC, afin de déterminer s'il était ou non dans l'intérêt public que M. Broers conserve son permis de courtier en hypothèques. Dans une lettre distincte datée du même jour, le directeur administratif a fait savoir à M. Broers qu'il entamait une enquête sur la conduite en vertu de la partie 3 de la *Loi*. La lettre décrivant la nature de la révision de l'information invitait M. Broers à fournir toute information pertinente sur ses activités au sein de la MIC, ainsi que de l'information additionnelle et des documents à l'appui, s'il en est, qu'il souhaitait que le directeur administratif passe en revue. Par l'entremise de son avocat de l'époque, M. Broers a fourni une réponse écrite et de la documentation.

[87] M. Broers a été informé du fait qu'il pouvait fournir les renseignements additionnels et les documents à l'appui, s'il en est, qu'il souhaitait voir le directeur administratif passer en revue. La directrice n'a pas avisé M. Estabrooks qu'il pouvait fournir les renseignements et les documents additionnels qu'il souhaitait qu'elle passe en revue.

[88] De plus, M. Broers avait été informé des allégations précises faites contre lui. La directrice n'a pas fait cela. Dans sa lettre du 30 juin 2016, elle n'a pas fait savoir qu'elle avait l'intention de discuter avec M. Estabrooks des inexactitudes importantes qui apparaissaient dans sa demande et de ses préoccupations concernant sa situation financière. Il s'agissait là des deux motifs pour lesquels la directrice a refusé de renouveler le permis de M. Estabrooks dans sa décision du 12 juillet 2016. Afin d'obtenir une possibilité utile de fournir une réponse, M. Estabrooks aurait dû être informé de ces allégations.

Remarques incidentes sur le droit à l'assistance d'un avocat et les ajournements

[89] Nous n'avons pas demandé aux parties de faire des observations sur l'existence du droit de M. Estabrooks à l'assistance d'un avocat, droit qui découlait de l'équité procédurale. À l'audience, nous avons discuté avec l'avocat de la directrice de la question de savoir pourquoi la réunion du 7 juillet 2016 n'avait pas été reportée une fois que M. Estabrooks eut demandé à consulter un avocat au sujet du jugement Delehanty. Ainsi, nous ne tirerons pas de conclusion sur ce point. Les remarques suivantes sont faites de façon incidente seulement.

[90] La position adoptée par la directrice à l'audience, savoir que le refus de M. Estabrooks de répondre aux questions au sujet du jugement Delehanty équivalait à un refus de se soumettre à la réglementation, nous préoccupe particulièrement. La réalité est la suivante : ayant été pris au dépourvu concernant le jugement Delehanty durant la réunion, M. Estabrooks a demandé la possibilité de consulter un avocat.

[91] Nous estimons inquiétantes également les observations suivantes faites par l'avocat de la directrice à l'audience :

[TRADUCTION]

Maintenant je vois pourquoi il ne s'est pas fait accompagner par un avocat. Non pas que je veuille plaisanter, mais c'est difficile de se faire représenter par un avocat lorsqu'on ne paie pas ses honoraires, et la *Loi sur les agents immobiliers* ne prévoit pas l'aide d'un avocat de service non plus. Mais si la possibilité d'être accompagné par un avocat est refusée et qu'il se fonde sur ce refus pour omettre de répondre à une question –

M^e BOUDREAU : Mais je ne vois pas dans le dossier une indication selon laquelle on lui aurait offert la possibilité d'assister à une autre réunion après le 7 juillet s'il refusait de répondre à certaines questions, parce qu'à ce moment-là il voulait être représenté par un avocat. Est-ce qu'on lui a offert cette possibilité?

M^e MAUDE : On ne lui a pas offert la possibilité d'assister à une réunion subséquente pour la simple raison qu'on lui avait déjà demandé de fournir les renseignements additionnels à deux autres occasions et qu'on lui avait offert la possibilité d'obtenir l'aide d'un avocat pour fournir l'information et il a choisi de ne pas le faire. Il ne s'agit pas d'une affaire criminelle. Il n'a pas le droit à l'assistance d'un avocat. Il a eu la possibilité d'être représenté par un avocat. On lui a offert cette possibilité et il a choisi de ne pas saisir cette occasion. Et alors, lorsqu'il se présente et qu'on lui soumet l'information qu'on lui avait demandé de fournir et qu'il refuse de répondre à une question, une question assez directe concernant le montant d'un jugement non exécuté ou les circonstances dans lesquelles ce jugement a été rendu, il s'agissait d'une question assez anodine. Encore une fois, l'utilité de la réponse dépendait de la possibilité pour nous de nous fier à celle-ci.

[...] Et aucune information n'a été fournie après la réunion non plus. Il y a eu une brève période, force est de constater que c'était une brève période, entre la réunion du 7 juillet et la décision rendue par la directrice des Services à la consommation, mais M. Estabrooks n'a pas communiqué de nouveau avec la directrice pour lui fournir l'information qu'elle sollicitait, pour lui dire qu'il avait pu consulter un avocat, ou qu'il n'avait pas pu le faire et qu'il lui fournirait l'information à une date ultérieure. Rien de cela ne s'est produit. Donc, forcément, il s'agissait d'un simple refus de répondre à la question.

- [92] Premièrement, contrairement à ce que l'avocat de la directrice a indiqué, rien dans le Dossier ne montre que la directrice a demandé de l'information de la part de M. Estabrooks concernant le jugement Delehanty avant la réunion du 7 juillet 2016. Les observations faites par l'avocat à cet égard sont trompeuses.
- [93] Deuxièmement, même s'il n'existe pas, dans le contexte d'une procédure administrative, un droit absolu à l'assistance d'un avocat, il y a des cas où ce droit existe bel et bien dans des procédures administratives. Pour déterminer s'il y a droit à l'assistance d'un avocat, il faut appliquer les cinq facteurs énoncés dans l'arrêt *Baker*.

[94] Troisièmement, la position adoptée par la directrice selon laquelle M. Estabrooks aurait pu fournir l'information concernant le jugement après la réunion du 7 juillet 2016 est déraisonnable. La réunion n'a pas été ajournée pour lui permettre de solliciter les conseils d'un avocat. Rien n'indique que la directrice a informé M. Estabrooks qu'il pouvait présenter des éléments de preuve additionnels après la réunion ou qu'il pouvait consulter un avocat et fournir ses réponses après la réunion. M. Estabrooks se représentait lui-même. La directrice dirigeait sa propre procédure. Si M. Estabrooks avait la possibilité de présenter des renseignements additionnels après la réunion du 7 juillet 2016, la directrice aurait dû le lui indiquer et lui fournir un délai pour ce faire.

[95] Encore une fois, et il s'agit d'une remarque faite de façon complètement incidente, il est possible que M. Estabrooks ait eu une attente légitime que la réunion serait ajournée pour lui permettre de consulter un avocat. Dans sa lettre du 30 juin 2016, la directrice a fait savoir à M. Estabrooks qu'il avait le droit d'être accompagné par un avocat à la réunion. Une solution raisonnable aurait peut-être été d'ajourner la réunion, de fixer un délai ferme et de permettre à M. Estabrooks de consulter un avocat et de fournir ses réponses.

2) Quel est l'effet d'un manquement à l'obligation d'équité procédurale sur la décision de la directrice?

[96] Dans l'arrêt *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, la Cour suprême du Canada a affirmé qu'un manquement à l'équité procédurale a pour effet de rendre invalide la décision. Nous attirons l'attention sur l'extrait suivant de cet arrêt :

[23] [...] j'estime nécessaire d'affirmer que la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition.

[97] Comme nous avons conclu qu'il y a eu manquement à l'obligation d'équité procédurale, la décision de la directrice est invalide.

(3) Le Tribunal peut-il entendre l'appel au fond?

[98] Nous concluons que nous pouvons entendre l'appel pour les motifs énoncés ci-après.

[99] Malheureusement, comme il a été mentionné précédemment, ni l'une ni l'autre des parties n'a abordé cette question dans son mémoire postérieur à l'audience.

[100] Même si l'arrêt *Cardinal* affirme qu'une négation de l'équité procédurale rend une décision invalide, il n'est pas question dans cet arrêt d'un tribunal d'appel administratif qui mène un appel d'une décision rendue par un décideur administratif d'instance inférieure.

[101] La décision *Taiga Works Wilderness Equipment Ltd. c. British Columbia (Director of Employment Standards)*, 2010 BCCA 97, traite précisément de la question dont nous sommes saisis. Dans cette affaire, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a conclu qu'un tribunal d'appel administratif conserve la compétence pour entendre l'appel lorsqu'il est habilité à réparer, en appel, les manquements à l'équité procédurale. La Cour a cité les passages qui suivent de l'arrêt *International Union of Operating Engineers, Local 882 c. Burnaby Hospital Society* (1997), 100 B.C.A.C. 147 :

[TRADUCTION]

[10] Par conséquent, lorsque la justice exige la tenue d'un procès équitable et la conduite d'un appel équitable, on peut dire qu'un déni de justice naturelle en première instance ne peut être réparé à l'étape de l'appel. Il est possible d'affirmer également que lorsque l'appel est assimilable à un procès *de novo*, l'instruction subséquente peut réparer le manquement constaté en première instance. C'était le cas dans l'affaire *Harelkin c. Université de Regina*, 1979 CanLII 18 (C.S.C.), [1979] 2 R.C.S. 561 [...]

[11] Les éminents auteurs de l'ouvrage *Judicial Review of Administrative Action*, de Smith, Woolf et Jowell, 5^e éd. (London : Sweet & Maxwell, 1995), ont résumé comme suit la jurisprudence à cet égard (aux pages 489 et 490) :

[TRADUCTION]

Bien qu'il soit difficile de concilier toutes les décisions pertinentes, la jurisprudence récente indique que de plus en plus, les tribunaux favorisent une démarche axée en grande partie sur l'examen de la question de savoir si, dans toutes les circonstances de la première instance et de l'appel, la procédure dans son ensemble satisfaisait aux exigences en matière d'équité. D'un côté, s'il est prévu par une loi ou par les règles d'une association bénévole que l'organe de première instance (composé de personnes différentes, dans la mesure du possible) peut procéder à un réexamen complet de l'affaire, ou qu'un autre organisme possédant et exerçant la compétence de première instance peut le faire, une cour peut sans difficulté conclure qu'un réexamen complet et équitable de l'affaire permettra de remédier à tout manquement constaté dans la décision initiale. Toutefois, lorsque le nouvel examen prend la forme d'un appel, il devient difficile de faire autre chose que de simplement indiquer les facteurs qui seront vraisemblablement pris en considération par une cour de justice pour décider si la capacité de réparation en appel a fait en sorte que la procédure dans son ensemble a atteint un niveau minimal acceptable d'équité. Sont particulièrement importants les facteurs suivants : i) la gravité de l'erreur commise en première instance; ii) la probabilité que les effets préjudiciables découlant de l'erreur aient perduré lors de la nouvelle audience; iii) la gravité des conséquences pour l'intéressé; iv) l'étendue des pouvoirs du tribunal d'appel; v) la question de savoir si la décision du tribunal d'appel est fondée uniquement sur les éléments dont disposait le tribunal de première instance ou si elle fait suite

à une audience *de novo*.

- [102] La décision *Taiga* a été suivie de nombreuses fois. Dans la décision *Schmidt c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 356, la Cour fédérale a fait des observations sur les cinq facteurs énoncés dans l'affaire *Taiga*, au paragraphe 17 : « Il me semble que, à l'exception du facteur c) ci-dessus, la préoccupation sous-jacente consiste à savoir si le processus d'examen subséquent permet à la partie affectée de bénéficier d'un examen exhaustif et indépendant dont le déroulement ne sera pas vicié par les manquements survenus antérieurement. »
- [103] Nous passons maintenant à notre analyse des cinq facteurs.

Gravité de l'erreur commise en première instance

- [104] Le manquement à l'équité procédurale était grave. M. Estabrooks a été privé de son droit de connaître la preuve montée contre lui et de pouvoir réfuter cette preuve, ce qui constitue un principe fondamental de l'équité procédurale. Les documents utilisés par la directrice n'ont pas été fournis à M. Estabrooks en prévision de la réunion du 7 juillet 2016, où il aurait la possibilité d'être entendu. Le but de cette réunion n'a pas été suffisamment expliqué à M. Estabrooks et il n'en comprenait pas l'objectif. Enfin, il n'a pas été avisé de son droit de présenter la preuve et les arguments qu'il voulait pour étayer sa demande.

La gravité des conséquences pour l'intéressé

- [105] La décision de la directrice revêt des conséquences importantes pour M. Estabrooks, compte tenu de sa situation particulière. Il est âgé de 68 ans et sa carrière dans le domaine de l'immobilier s'échelonne sur quatre décennies. Il a été agent immobilier depuis le milieu des années 1970 et il atteint probablement la fin de sa carrière.
- [106] Même si la décision de la directrice donnait à M. Estabrooks la possibilité de présenter une demande de permis de vendeur, il s'oppose à ce choix puisqu'il pourrait alors être appelé à travailler dans une situation de double mandat. M. Estabrooks a témoigné qu'il s'opposait aux doubles mandats, puisqu'il estime que les consommateurs de services de représentation dans les opérations immobilières devraient avoir droit aux mandats uniques et à la loyauté complète de la part de leur agent.
- [107] Pour ces motifs, nous concluons que la décision fait obstacle à la capacité de M. Estabrooks de gagner sa vie et de travailler dans la profession qu'il a choisie.

La probabilité que les effets préjudiciables découlant de l'erreur aient perduré lors de la nouvelle audience, l'étendue des pouvoirs du tribunal d'appel et la preuve en appel

- [108] Nous sommes d'avis que les effets préjudiciables du manquement à l'obligation d'équité procédurale dans l'instance tenue devant la directrice n'ont pas perduré dans l'appel tenu devant le Tribunal. Nous concluons aussi que les pouvoirs du Tribunal en appel sont suffisamment larges pour réparer les vices de procédure.

[109] Lors de l'audition de la motion antérieure déposée en l'espèce, le comité d'audience a conclu qu'il devait mener un appel hybride en application de la *Loi sur les agents immobiliers*. Les caractéristiques de cet appel hybride, ainsi qu'il est indiqué dans la décision rendue par notre Tribunal le 1^{er} novembre 2016, sont les suivantes :

- l'appel fera l'objet d'une audience;
- le dossier du processus décisionnel réuni par la directrice constitue la preuve en appel;
- les parties peuvent présenter des éléments de preuve additionnels et elles peuvent appeler des témoins à l'audience;
- l'autorisation du Tribunal n'est pas nécessaire pour appeler des témoins ou pour présenter une preuve additionnelle;
- aucune déférence n'est exercée à l'égard de la décision de la directrice;
- la décision rendue par la directrice est révisée selon le critère de la décision correcte;
- l'appel n'est pas limité aux moyens énoncés dans la demande d'audience. Le Tribunal examine l'ensemble de la preuve et des arguments présentés par les parties.

[110] Les pouvoirs exercés par le Tribunal lors d'un appel interjeté, en vertu de la *Loi sur les agents immobiliers* sont les suivants :

- il peut trancher toute question de fait ou de droit soulevée dans le cadre d'une audience, en vertu du paragraphe 38(5) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, L.N.-B. 2013, ch. 30 (la *Loi sur la Commission*);
- il peut assigner des témoins et les contraindre à comparaître, en vertu de l'alinéa 38(1)a) de la *Loi sur la Commission*;
- il peut obliger des témoins à témoigner sous serment ou autrement, en vertu de l'alinéa 38(1)b) de la *Loi sur la Commission*;
- il peut obliger des témoins à produire des livres, registres, documents et objets, en vertu de l'alinéa 38(1)c) de la *Loi sur la Commission*;
- il peut recevoir en preuve toute déclaration, tout document, tout dossier, tout renseignement ou tout objet qui sont utiles à la résolution de l'affaire dont il est saisi, qu'ils soient ou non admissibles en preuve devant une cour de justice, en vertu du paragraphe 38(6) de la *Loi sur la Commission*.

[111] Les règles de procédure et l'Instruction relative à la pratique n° 7 *Procédure pour un appel* du Tribunal fournissent des renseignements additionnels sur la façon de mener un appel devant le Tribunal. Les dispositions pertinentes sont les suivantes :

- un appel est interjeté au moyen du dépôt d'une demande d'audience, conformément au paragraphe 11(1);
- le requérant doit énoncer les erreurs alléguées dans la décision et les moyens qui justifient l'appel, conformément au paragraphe 11(2);
- la directrice doit fournir le dossier du processus décisionnel, conformément au paragraphe 11(4);
- le Dossier doit comprendre, notamment, « toute preuve documentaire ou autre qui été prise en considération dans le processus décisionnel, sous réserve de toute limite imposée par une loi, un règlement ou une directive en ce qui concerne la possibilité qu'un document de cette nature soit utilisé et l'objet pour lequel il peut être utilisé »;
- si les parties ont l'intention d'invoquer des documents à l'audience, elles doivent remettre à toutes les autres parties des copies de ces documents dans les meilleurs délais après la signification de l'avis d'audience, conformément aux paragraphes 7(1) et (2);
- l'omission de s'acquitter des obligations de divulgation prévues à la partie 7 empêche la partie de se reporter aux documents en question ou de les déposer en preuve à l'audience sans l'autorisation du comité d'audience, conformément au paragraphe 7(5);
- une partie qui a l'intention d'appeler des témoins doit fournir à toutes les autres parties, au moins 10 jours avant la date fixée pour l'audience, la liste des témoins et un résumé de la déposition que chacun de ces témoins devrait faire, conformément au paragraphe 8(4);
- le défaut d'inclure un témoin dans la liste de témoins ou de fournir le résumé de la déposition d'un témoin empêche la partie d'assigner la personne en question comme témoin sans l'autorisation du comité d'audience, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 8(6);
- les parties peuvent fournir des mémoires préparatoires qui contiennent les faits pertinents et le droit applicable à l'appui de leur position, en vertu du paragraphe 14(1).

[112] L'Instruction relative à la pratique n° 8 *Contenu du dossier du processus décisionnel* ajoute que le Dossier devrait contenir toute preuve documentaire ou autre dont était saisi le décideur lors du processus décisionnel, sous réserve de toute limite imposée par une loi, un règlement ou une directive en ce qui concerne la possibilité qu'un document de cette nature soit utilisé et l'objet pour lequel il peut être utilisé.

[113] À notre avis, le fait que la directrice est tenue de fournir un Dossier contenant toute la preuve documentaire ou autre dont elle était saisie pendant son processus décisionnel devrait éliminer la possibilité que des erreurs en matière de divulgation perdurent en appel.

- [114] S'agissant de la preuve, M. Estabrooks a témoigné à l'audition de l'appel. Par ailleurs, il a présenté en preuve 13 documents. La directrice, pour sa part, a présenté 10 documents additionnels en preuve à l'audience.
- [115] Le Tribunal possède de vastes pouvoirs lorsqu'il s'agit de trancher un appel interjeté en vertu de la *Loi sur les agents immobiliers*, et ces pouvoirs s'apparentent aux pouvoirs d'un tribunal de première instance. Plus précisément, étant donné la possibilité pour les parties de présenter des éléments de preuve additionnels et d'assigner des témoins, conjuguée au pouvoir du Tribunal de trancher toutes les questions de fait et de droit soulevées au cours de l'audience, le Tribunal peut réparer les vices de procédure qui ont eu lieu pendant l'instance tenue devant la directrice.
- [116] Nous concluons que l'obligation pour la directrice de fournir un Dossier du processus décisionnel qu'elle a suivi, conjuguée à l'étendue des pouvoirs du Tribunal en matière d'appel, font en sorte que les effets préjudiciables du manquement à l'équité procédurale au cours de l'instance tenue devant la directrice n'ont pas perduré en appel.

Conclusion

- [117] Nous concluons que nous sommes habilités à entendre l'appel de M. Estabrooks, étant donné qu'il a obtenu un examen complet et indépendant de sa cause devant le Tribunal, cet examen n'ayant été nullement teinté par les problèmes d'équité procédurale qu'a posé le processus décisionnel adopté par la directrice. Autrement dit, les manquements à l'équité procédurale ont été réparés lors de l'audition de l'appel.

B. MOYENS D'APPEL

- [118] Ayant conclu que nous pouvons entendre le présent appel, nous passons maintenant aux moyens d'appel soulevés par M. Estabrooks.

1) La directrice a-t-elle dépassé les bornes en ce qui concerne la preuve de responsabilité financière?

- [119] Pour les motifs énoncés ci-après, nous concluons que ce moyen d'appel est fondé. À notre avis, la preuve est insuffisante pour établir une crainte raisonnable que M. Estabrooks ne respectera pas ses obligations vis-à-vis son compte en fiducie et son utilisation des dépôts.
- [120] Le paragraphe 11(2) de la *Loi sur les agents immobiliers* établit certaines exigences quant à la preuve de responsabilité financière. Voici le texte de ce paragraphe :

11(2) Avant de délivrer un permis, le directeur peut procéder à l'enquête et exiger les renseignements qu'il juge souhaitables et il exige que soit fournie la garantie ou la preuve de solvabilité réglementaire.

- [121] La preuve de solvabilité prescrite par le règlement à l'égard d'un agent qui n'emploie pas des vendeurs ou des gérants est prévue au paragraphe 10(1) du *Règlement général – Loi sur les agents immobiliers*, qui est rédigé comme suit :

10(1) Le montant du cautionnement à fournir par un agent est fixé à :

a) 10 000 \$, lorsque l'agent n'emploie ni vendeur ni agent ou emploie au plus un vendeur ou un gérant [.]

[122] Le règlement ne prévoit aucune autre preuve de solvabilité ou de responsabilité financière.

[123] À notre avis, le paragraphe 10(1) de la *Loi sur les agents immobiliers* confère à la directrice le pouvoir d'examiner des éléments de preuve, en plus du cautionnement, pour évaluer si un demandeur réunit les conditions voulues sur le plan financier. Selon ce paragraphe, avant de délivrer un permis, la directrice doit être convaincue que le demandeur réunit les conditions voulues pour obtenir un permis et que rien ne s'oppose à la délivrance du permis demandé. Par conséquent, il est justifié de mener une évaluation exhaustive de la situation financière, étant donné qu'un agent immobilier est tenu, en application de l'article 18 de la *Loi*, d'avoir un compte en fiducie pour les dépôts.

a) Positions des parties

[124] M. Estabrooks soutient que la directrice a dépassé les limites de la preuve de responsabilité financière exigée par l'article 48 de la *Loi sur les agents immobiliers*. Cet article établit le pouvoir du lieutenant-gouverneur en conseil de prendre des règlements pour :

a) assurer l'observation de la présente loi et de ses règlements et le paiement des sommes détenues par un agent pour le compte d'autrui, et prévoir la remise par les agents, de garanties ou d'une preuve de responsabilité financière pour les montants et dans les conditions et formes jugés nécessaires pour réaliser ces objets; ces règlements peuvent établir, entre les personnes tenues de fournir une garantie ou une preuve de responsabilité financière, une distinction fondée sur le nombre de vendeurs à leur service et leur volume d'activité [.]

[125] La directrice prétend que ce moyen d'appel est sans fondement. Elle affirme qu'elle évalue la situation financière d'un demandeur en raison de l'exigence de la *Loi sur les agents immobiliers* qui prescrit à l'agent d'avoir un compte en fiducie. La directrice a conclu que l'utilisation du crédit à 100 % faite par M. Estabrooks, conjuguée aux jugements non exécutés qui pesaient contre lui, soulevait beaucoup d'inquiétude quant à savoir s'il réunissait les conditions voulues, au plan financier, pour être titulaire d'un permis d'agent.

b) Conclusions de faits

[126] M. Estabrooks a fourni un cautionnement de 10 000 \$, comme l'exige le paragraphe 10(1) du *Règlement général – Loi sur les agents immobiliers*. Un certificat de prolongation et un avis de prime, en provenance de la compagnie Intact Insurance, montrent que le cautionnement est en vigueur pour la période du 7 mai 2016 au 7 mai 2017.

[127] Conformément à l'alinéa 48a) de la *Loi sur les agents immobiliers*, l'agent doit fournir un cautionnement parce qu'il peut être appelé à détenir des sommes pour le compte d'autrui dans son

compte en fiducie.

- [128] Nous acceptons le témoignage de M. Estabrooks selon lequel il n'utilise pas son compte en fiducie et n'accepte pas des dépôts de la part de clients; il laisse l'avocat s'en occuper. Il a fourni à la directrice les états de son compte en fiducie pour les deux dernières années, qui montrent des soldes nuls le 1^{er} janvier et le 31 décembre.
- [129] Le 10 décembre 2010, un inspecteur de comptes en fiducie travaillant pour l'Association des agents immobiliers du Nouveau-Brunswick a effectué un audit de l'agence et du compte en fiducie de M. Estabrooks et il n'a décelé aucune lacune majeure. Un autre audit a été effectué le 10 décembre 2014 qui, encore une fois, n'a révélé aucune lacune importante.
- [130] La société Equifax a préparé un dossier de crédit à la consommation daté du 26 mai 2016 pour M. Estabrooks et ce dossier indique une utilisation du crédit à 100 %.
- [131] Au moment où il a rempli sa demande, le 17 mai 2016, M. Estabrooks était visé par deux jugements non exécutés :
- un jugement par défaut obtenu par Consumer Credit Services Ltd./Service de crédit aux consommateurs Ltée daté du 22 septembre 2015;
 - un jugement par défaut obtenu par Delehanty Rinzler Druckman le 20 janvier 2014.

Jugement Service de crédit

- [132] Le montant initial du jugement Service de crédit s'élevait à 23 443,67 \$. Ce jugement porte sur des honoraires d'avocat impayés.
- [133] La directrice a demandé à M. Estabrooks de lui fournir des renseignements concernant le jugement Service de crédit avant la réunion du 7 juillet 2016. M. Estabrooks a fourni l'Avis de poursuite accompagné d'un Exposé de la demande, le Jugement par défaut et l'avis de vente par exécution forcée de sa Chevrolet Corvette convertible 1962.
- [134] Le jugement Service de crédit a été réglé, du moins en partie, par la vente par exécution forcée de la Corvette.
- [135] Le solde impayé de ce jugement, s'il en est, n'a pas été indiqué au Tribunal.

Jugement obtenu par Delehanty

- [136] Le montant initial du jugement obtenu par Delehanty s'élevait à 5 252,81 \$. Ce jugement aussi porte sur des honoraires d'avocat impayés.

[137] À part la question apparaissant sur le formulaire de demande, la directrice n'a pas demandé à M. Estabrooks de fournir des renseignements sur le jugement Delehanty avant la réunion du 7 juillet 2016.

[138] M. Estabrooks paie le jugement Delehanty par versements mensuels. Même si aucun document n'a été fourni qui indiquerait le solde impayé sur le jugement, nous acceptons la preuve fournie par M. Estabrooks selon laquelle il estime que le solde impayé se monte à environ 1 000 \$.

Extraits de jugements obtenus en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et de la Loi sur la taxe d'accise

[139] Le 24 mars 2011, le ministre du Revenu national a fait enregistrer à la Cour fédérale un certificat en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* contre Larry Estabrooks pour le montant de 54 024,97 \$ plus les intérêts. Un extrait de jugement a été déposé le même jour en Cour fédérale.

[140] Un avis de règlement de certificat a été déposé en Cour fédérale le 5 mars 2016, confirmant que le certificat et l'extrait de jugement obtenus en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* avaient été réglés par M. Estabrooks.

[141] Le 5 avril 2011, le ministre du Revenu national a fait enregistrer à la Cour fédérale un certificat obtenu en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise* contre M. Estabrooks faisant affaire sous l'appellation Nova Homes. Un extrait de jugement a été déposé le même jour en Cour fédérale. Le montant exigé dans le certificat et l'extrait de jugement est inconnu.

Certificats de déclaration de culpabilité par la Cour provinciale

[142] Des éléments de preuve additionnels concernant la responsabilité financière de M. Estabrooks ont été fournis à l'audition du présent appel. Bien que ces éléments de preuve portent sur des certificats de déclaration de culpabilité délivrés après que M. Estabrooks eut présenté sa demande, ils sont tout de même pertinents pour l'évaluation de sa responsabilité financière.

[143] Le 16 novembre 2016, M. Estabrooks a été déclaré coupable en Cour provinciale sous trois chefs d'avoir omis de remplir ses déclarations de revenus et de prestations pour les années 2011, 2012 et 2013. Une amende de 1 000 \$ lui a été infligée pour chaque chef, et la Cour lui a ordonné de payer une suramende compensatoire de 100 \$ par chef.

[144] Le même jour, M. Estabrooks a aussi été condamné sous cinq chefs d'avoir omis de remplir des déclarations de revenus des sociétés pour les années 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013. La Cour lui a infligé une amende de 1 000 \$ pour chaque chef et lui a ordonné de payer une suramende compensatoire de 100 \$ par chef. Ces déclarations de revenus des sociétés visaient une société appelée Escorp. Ltd., laquelle ne se rapporte pas aux activités de ventes immobilières de M. Estabrooks.

[145] Aucun élément de preuve n'a été présenté concernant les soldes impayés, s'il en est, relativement à ces certificats de déclaration de culpabilité.

- [146] Aucun des jugements ne se rapporte aux activités de M. Estabrooks en qualité d'agent immobilier.
- [147] Aucun des jugements ne fait état de fausse déclaration, de négligence ou de fraude.
- [148] Aucun élément de preuve ne montre que M. Estabrooks aurait fait une utilisation inappropriée de fonds en fiducie depuis les jugements rendus contre lui.

c) Analyse

- [149] Nous ne sommes au courant d'aucune source jurisprudentielle du Nouveau-Brunswick qui porterait sur cette question. En conséquence, nous avons examiné la jurisprudence d'autres provinces, tout en reconnaissant que celle-ci n'a pas pour effet de lier le Tribunal.
- [150] Dans la décision *Henderson c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 7, le Tribunal des services financiers a reconnu que, afin de déterminer si un requérant remplit les conditions voulues pour obtenir un permis de courtier en hypothèques, il faut soulever deux intérêts divergents : 1) l'objectif de la *Loi* en matière de protection de l'intérêt public; et 2) la reconnaissance du fait que le refus d'accorder un permis, ou la révocation ou la suspension d'un permis peut avoir des conséquences graves pour un requérant ou un titulaire de permis. Le Tribunal a affirmé ce qui suit :

Au moment d'appliquer les dispositions de la *Loi* concernant la délivrance de permis, que le *Règlement* vient compléter, il faut se rappeler que la *Loi* sert à protéger l'intérêt public. Cet objectif est implicite dans les termes de la *Loi*, notamment le fait qu'un fonctionnaire, le surintendant, a la responsabilité de superviser le secteur du courtage d'hypothèques [...]

Parallèlement, il faut garder à l'esprit que le refus de délivrer un permis ou la révocation ou la suspension de celui-ci en vertu de la *Loi* peut entraîner de graves conséquences pour le requérant ou le titulaire du permis, compte tenu que cela l'empêchera ou limitera sa capacité de gagner ou de continuer à gagner sa vie dans le domaine de travail choisi. Étant donné ces graves conséquences, la qualité de la preuve requise pour appuyer une mesure disciplinaire contre un titulaire de permis est accrue; la preuve devrait être « claire et convaincante » (voir *Barreau du Haut-Canada c. Neinstein*, [2007] O.J. n° 958, pp. 9-10 [Cour div. Ont.]). Les graves conséquences du refus de délivrer un permis d'agent en hypothèques sembleraient laisser entendre que la même qualité de preuve devrait être exigée pour le refus de délivrer un permis que pour suspendre ou révoquer un permis [...]

- [151] La décision *Henderson* a été citée avec approbation à de nombreuses reprises.
- [152] Nous sommes d'avis que la démarche qui consiste à soulever des intérêts divergents et qui a été expliquée dans l'affaire *Henderson* s'applique également à l'évaluation de la question de savoir si un demandeur remplit les conditions voulues en vertu de la *Loi sur les agents immobiliers* du Nouveau-Brunswick, étant donné que la directrice a aussi le mandat de protéger l'intérêt public.

- [153] Nous sommes d'avis également qu'il faut une preuve claire, convaincante et solide pour justifier le refus d'accorder un permis par suite d'une demande de renouvellement, étant donné que pareil refus a pour effet d'empêcher le demandeur ou le titulaire du permis de gagner sa vie ou de pouvoir continuer à gagner sa vie, ou a pour effet de limiter sa capacité de le faire.
- [154] Comme nous l'expliquerons de façon plus détaillée ci-après, un facteur important qui a été pris en considération dans le présent appel est l'aveu de la part de la directrice que le rejet de la demande de M. Estabrooks n'est pas lié à sa conduite en qualité d'agent.
- [155] La décision *Thomson c. British Columbia (Superintendent of Real Estate)*, 2005 CarswellBC 3209, nous aide à déterminer si un demandeur remplit les conditions voulues lorsque ce n'est pas sa conduite en tant qu'agent immobilier comme tel qui est remise en question. M. Thomson était titulaire de permis d'agent désigné en vertu de la loi intitulée *Real Estate Act*. En 1998, il a été mis en état d'arrestation dans une descente pour saisie de drogues. Après son arrestation, il a continué de travailler à titre d'agent jusqu'en 2004. Durant cet intervalle, il a présenté des demandes de renouvellement de son permis et a divulgué qu'il faisait l'objet d'une accusation ou d'un acte d'accusation. Le permis de M. Thomson a été renouvelé jusqu'à ce qu'il soit déclaré coupable en 2004. Après sa déclaration de culpabilité, son permis a été suspendu pendant une période indéterminée par le surintendant des biens immobiliers.
- [156] M. Thomson a interjeté appel de la suspension indéterminée de son permis auprès du Tribunal des services financiers. Il a fait valoir que durant la période de cinq ans ayant suivi le dépôt des accusations, il n'avait pas pris la fuite avec les fonds en fiducie et il ne s'était pas conduit non plus de manière contraire à l'intérêt public. Le tribunal a conclu que l'intérêt en jeu dans cette affaire n'était pas la conduite de M. Thomson en tant qu'agent immobilier, mais plutôt l'intérêt public accessoire ayant trait à la réputation et à la situation des titulaires de permis dans l'ensemble de l'immobilier. Le tribunal a cité l'extrait suivant de l'affaire *Clough, Re*, [1984] B.C.C.O. No. 3 :

[TRADUCTION]

Tout le régime de délivrance de permis établi par la loi intitulée *Real Estate Act* est conçu pour assurer la protection du public. De toute évidence, le législateur estime que personne ne devrait pouvoir se livrer au courtage immobilier sans posséder les qualités requises pour obtenir un permis et sans être titulaire d'un permis, de sorte que le public soit protégé contre les activités de courtiers non qualifiés, incompetents ou malhonnêtes. La personne raisonnable a tendance à faire confiance au courtier immobilier, elle s'attend d'obtenir de bons conseils de lui et, certainement, elle s'attend à ce qu'il fasse preuve d'intégrité.

Vu dans cette optique, il semble clair que nous sommes appelés à faire preuve de discernement entre l'infliction d'une épreuve à l'appelant et la protection générale de la population de la province.

Un autre facteur qu'il faut prendre en considération, même s'il n'est pas tout à fait aussi important, est le besoin de protéger la réputation et la situation des titulaires de permis

dans l'ensemble de l'immobilier. Ce dernier facteur assure aussi la protection de l'intérêt public.

- [157] Nous estimons que l'intérêt public qu'il faut protéger en l'espèce est, comme dans les décisions *Clough* et *Thomson*, celui de favoriser la réputation et la situation des titulaires de permis dans l'ensemble de l'immobilier.
- [158] À lui seul, le fait que des jugements aient été rendus contre M. Estabrooks n'empêche pas automatiquement celui-ci de remplir les conditions voulues pour obtenir un permis. À notre avis, il est nécessaire de considérer le nombre de jugements et la nature des jugements afin de déterminer si M. Estabrooks remplit les conditions voulues ou s'il faudrait s'opposer à ce qu'un permis lui soit délivré. Nous trouvons appui pour cette conclusion dans la décision rendue par le Tribunal des services financiers dans l'affaire *Henderson c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 7, où le Tribunal a dit que « le fait qu'une grave sanction disciplinaire a été imposée précédemment à une personne [...] ne signifie pas automatiquement qu'il y a des motifs raisonnables de croire que cette personne, si on lui délivre un permis en vertu de la *Loi*, ne pourrait pas faire le courtage d'hypothèques ou effectuer des opérations hypothécaires conformément à la loi et avec intégrité et honnêteté ».
- [159] Les jugements obtenus contre M. Estabrooks ne portent pas sur une conduite répréhensible comme un vol, une fraude, une fausse déclaration ou une négligence. Il a été jugé qu'une telle conduite jette un doute sur la capacité d'un demandeur de remplir les conditions voulues pour obtenir un permis : Voir *Alves c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 10; *Todorovic c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2009 ONFST 3; et *Joshi c. Ontario (Superintendent Financial Services)*, 2016 ONSC 4477.
- [160] La prétention de la directrice selon laquelle il est nécessaire de refuser d'accorder un permis à M. Estabrooks afin de protéger le public est réfutée par les faits suivants :
- au moment du dernier audit effectué le 10 décembre 2014, le compte en fiducie de M. Estabrooks était en règle;
 - M. Estabrooks est en voie de régler le jugement Delehanty par versements mensuels et le solde impayé s'élève à environ à 1 000 \$;
 - le solde impayé sur le jugement Service de crédit est inconnu, toutefois, ce montant a été au moins partiellement réglé par la saisie et la vente de la Chevrolet Corvette 1962 appartenant à M. Estabrooks;
 - M. Estabrooks a réglé l'extrait de jugement déposé en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;
 - aucun élément de preuve n'a été présenté concernant les soldes impayés, s'il en est, sur les certificats de déclaration de culpabilité de la Cour provinciale;

- aucun élément de preuve n'a été présenté concernant le solde impayé, s'il en est, sur l'extrait de jugement déposé en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise*;
- aucun élément de preuve n'a été présenté pour indiquer que M. Estabrooks aurait fait une utilisation inappropriée des fonds en fiducie depuis que les jugements ont été rendus contre lui;
- la directrice admet que le rejet de la demande de permis de M. Estabrooks ne se rapporte pas à sa conduite en tant qu'agent immobilier.

[161] À notre avis, il n'existe pas de preuve claire, convaincante et solide qui crée une crainte raisonnable que M. Estabrooks ne respectera pas les obligations que lui impose la *Loi sur les agents immobiliers* concernant son compte en fiducie et son utilisation des sommes déposées. Cela dit, étant donné le nombre de jugements non réglés qui pèsent contre M. Estabrooks, il pourrait être justifié d'exercer une surveillance accrue. Nous aborderons cette question de façon plus détaillée ci-dessous.

(2) M. Estabrooks avait-il l'obligation de communiquer, dans sa demande de permis, les jugements qui pesaient contre lui?

[162] Nous concluons que M. Estabrooks avait l'obligation de divulguer les jugements Service de crédit et Delehanty dans sa demande.

[163] Les parties ne nous ont pas présenté de sources jurisprudentielles qui traiteraient de l'effet de fausses déclarations sur la question de savoir si un demandeur remplit les conditions voulues pour obtenir un permis dans un secteur réglementé. Encore une fois, nous n'avons pas trouvé de sources jurisprudentielles émanant du Nouveau-Brunswick sur ce sujet.

[164] La décision *Alves c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 10, est une décision clé du Tribunal des services financiers de l'Ontario qui porte directement sur ce point. Dans cette affaire, il était question de fausses déclarations faites dans une demande de permis de courtier en hypothèques. Le Tribunal des services financiers a établi une démarche contextuelle pour déterminer si une fausse déclaration constitue un motif raisonnable pour déterminer qu'un requérant ne remplit pas les conditions voulues pour obtenir un permis. Voici les observations faites par le Tribunal :

Si l'on suit l'approche contextuelle suivie par le Tribunal dans la décision *Henderson* en ce qui concerne la conduite passée, il y a un certain nombre de points dont il faut tenir compte pour établir si une fausse déclaration ou des faux renseignements remplissent les critères seuils établis par le paragraphe 14(1) de la *Loi*, dont :

- 1) la nature de la fausse déclaration ou du faux renseignement;
- 2) la nature consciente ou inconsciente de ces fausses informations;
- 3) les explications données par la personne sur ces fausses déclarations;

- 4) les circonstances dans lesquelles la fausse déclaration est faite, y compris toute pression inhabituelle et grave qui pesait sur la personne à l'époque où la fausse déclaration a été faite ou les faux renseignements donnés.

a) Positions des parties

- [165] M. Estabrooks soutient qu'il est tenu uniquement de divulguer, dans sa demande de permis, les jugements qui portent sur une fausse déclaration, une négligence ou une fraude. Il fonde son argument sur le fait que les articles 15 et 31 de la *Loi sur les agents immobiliers* obligent un agent à signaler ce genre de jugement à la directrice. M. Estabrooks a toujours interprété cette question qui apparaît sur le formulaire de demande comme une obligation de divulguer uniquement les jugements précis indiqués aux articles 15 et 31 de la *Loi*.
- [166] Pour sa part, la directrice soutient que la question qui figurait sur la demande était claire et n'était pas sujette à interprétation par M. Estabrooks. La directrice prétend que M. Estabrooks mêle la question concernant des jugements non exécutés rendus par une cour de justice et l'obligation prévue par la *Loi* de signaler un jugement ayant trait à une fausse déclaration, une fraude ou une négligence.

b) Faits

- [167] La question 11 qui figure sur la demande de permis est rédigée en partie comme suit :

Est-ce que vous, l'un de vos associés, ou l'un des administrateurs ou des dirigeants de l'entreprise, de la société en nom collectif ou de la corporation, selon le cas, avez déjà :

[...]

c. Fait défaut de vous conformer à un jugement de la cour? Oui Non

- [168] Nous tirons comme conclusion de fait que le libellé de la question 11c. est clair et non équivoque. Cette question oblige le demandeur à divulguer tout jugement non exécuté.
- [169] M. Estabrooks a répondu « Non » à la question 11c.
- [170] En remplissant sa demande, M. Estabrooks a fait la déclaration solennelle prévue par la loi devant un commissaire aux serments en affirmant que « [!]es renseignements fournis dans la demande sont exacts ».
- [171] Au moment où M. Estabrooks a rempli sa demande, les jugements Delehanty et Service de crédit n'avaient pas été exécutés.

- [172] S'agissant des extraits de jugements prévus par la *Loi sur la taxe d'accise* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il ne s'agit pas de jugements d'une cour de justice. Même si un extrait a le même effet qu'un jugement, il ne s'agit pas d'un jugement.
- [173] L'article 223 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et l'article 316 de la *Loi sur la taxe d'accise* prévoient un moyen de garantir les réclamations de l'État relatives à des impôts impayés en grevant des biens réels par l'enregistrement au bureau de l'enregistrement d'un extrait de jugement. Le ministre du Revenu national établit un certificat attestant le montant que doit payer le débiteur. Le certificat est ensuite enregistré à la Cour fédérale. L'Agence du revenu du Canada peut ensuite produire un extrait de jugement, lequel peut être enregistré au bureau de l'enregistrement.
- [174] Tant l'article 223 que l'article 316 prévoient qu'une fois enregistré, le certificat « a alors le même effet que s'il s'agissait d'un jugement rendu par cette cour [...] et toutes les procédures peuvent être engagées à la faveur du certificat comme s'il s'agissait d'un tel jugement ».
- [175] Nous tirons comme conclusion de fait que M. Estabrooks n'avait pas l'obligation de divulguer les extraits de jugements dans sa demande.

c) Analyse

- [176] Nous ne sommes pas liés par la décision *Alves*, toutefois, nous concluons que les quatre critères établis dans cette décision peuvent servir de guide en l'espèce. Nous passons maintenant à notre analyse des facteurs établis dans la décision *Alves*.
- [177] S'agissant de la nature de la fausse déclaration ou du faux renseignement, M. Estabrooks a omis de divulguer deux jugements qui ont trait à des honoraires d'avocat impayés. Les fausses déclarations n'étaient pas une tentative de dissimuler une conduite criminelle ou une conduite quasi criminelle, par exemple, une fraude.
- [178] Compte tenu de notre conclusion selon laquelle la question qui figurait sur la demande était claire et sans ambiguïté, nous concluons que la fausse déclaration de M. Estabrooks a été faite de manière consciente ou délibérée. M. Estabrooks avait connaissance des jugements Service de crédit et Delehanty, mais il a choisi de ne pas les divulguer.
- [179] M. Estabrooks a expliqué sa fausse déclaration en témoignant qu'il pouvait répondre « Non » à la question 11c. parce que cette question devrait être interprétée comme se rapportant uniquement à des jugements mettant en cause une fausse déclaration, une fraude ou une négligence, étant donné que la *Loi sur les agents immobiliers* oblige uniquement les agents à rapporter ces types de jugements. M. Estabrooks estimait qu'il était justifié de répondre « Non » à la question 11c., étant donné qu'il n'avait pas omis de régler un jugement de ce type.
- [180] Rien n'indique que M. Estabrooks subissait une pression inhabituelle ou grave lorsqu'il a rempli sa demande et fait les fausses déclarations.
- [181] Selon notre analyse des facteurs énoncés dans la décision *Alves*, nous concluons que la fausse déclaration faite par M. Estabrooks a une incidence sur sa capacité de remplir les conditions voulues

pour obtenir un permis, de sorte qu'il y a lieu d'exercer une surveillance accrue. Nous discuterons de cet aspect de façon plus détaillée ci-dessous.

3) La directrice aurait-elle dû conclure que les consommateurs individuels de services immobiliers ont le droit d'être représentés par un agent ayant un mandat unique et le droit de bénéficier de la loyauté exclusive de leur agent?

[182] Ce moyen d'appel est sans fondement.

[183] M. Estabrooks soutient que la décision de la directrice était erronée parce que les consommateurs individuels de services de représentation dans les opérations immobilières ont droit aux mandats uniques et à la loyauté complète de leur agent. M. Estabrooks a discuté en profondeur de son opposition au régime des doubles mandats qui existe actuellement au Nouveau-Brunswick. Il a aussi fait valoir que la décision de la directrice a une incidence négative sur les droits des consommateurs au Nouveau-Brunswick.

[184] La directrice soutient que ce moyen d'appel est sans fondement étant donné qu'il s'agit d'un argument politique qui est hors la portée d'un appel devant le Tribunal.

[185] Nous souscrivons à l'argument de la directrice selon lequel ce moyen d'appel est de nature politique. À l'heure actuelle, les doubles mandats sont permis au Nouveau-Brunswick. Ce moyen d'appel est hors la compétence du Tribunal et se prête davantage au domaine politique.

4) La directrice a-t-elle omis de tenir compte de la longue carrière de M. Estabrooks comme titulaire d'un permis d'agent immobilier?

[186] À notre avis, la directrice n'a pas accordé suffisamment d'importance à la durée de la carrière de M. Estabrooks en tant que titulaire de permis d'agent immobilier, compte tenu de l'absence de problèmes de conduite. Bref, il possède un dossier exemplaire à titre d'agent et elle aurait dû prendre ce dossier en considération.

a) Positions des parties

[187] M. Estabrooks soutient que la directrice n'a pas tenu compte de la durée de sa carrière en tant que titulaire d'un permis d'agent immobilier lorsqu'elle a rejeté sa demande.

[188] La directrice prétend qu'elle a tenu compte de la durée de la carrière de M. Estabrooks et que c'est la raison pour laquelle, en rejetant sa demande de permis d'agent, elle lui a offert la possibilité de présenter une demande de permis de vendeur.

b) Faits

[189] M. Estabrooks a détenu un permis dans le secteur immobilier à un titre ou l'autre pendant quatre décennies et un permis d'agent immobilier depuis le milieu des années 1970.

[190] Il est âgé de 68 ans.

[191] Le rejet de la demande de permis de M. Estabrooks n'était pas attribuable à sa conduite en tant qu'agent.

c) Analyse

[192] Le refus d'accorder un permis peut avoir des conséquences graves pour un demandeur étant donné que ce refus l'empêchera de gagner sa vie ou de continuer à gagner sa vie dans le travail de son choix. À bien des égards, le refus d'accorder un permis a le même effet qu'une suspension ou une révocation de permis. (Voir *Henderson c. Ontario Surintendant des services financiers.*)

[193] À notre avis, la durée pendant laquelle un demandeur est titulaire de permis est un facteur important à prendre en considération en évaluant s'il remplit les conditions voulues, et c'est un facteur qui devrait obtenir beaucoup de poids lorsqu'il s'agit de soupeser l'intérêt public par rapport au droit d'une personne de continuer à exercer sa carrière choisie. Cela est d'autant plus important lorsque la conduite du demandeur n'est pas remise en question, comme c'est le cas en l'espèce.

[194] Les conséquences du refus d'accorder un permis prennent encore plus d'ampleur lorsque le demandeur a été titulaire de permis pendant une longue période et qu'il arrive en fin de carrière. M. Estabrooks est son propre patron depuis le milieu des années 1970 lorsqu'il est devenu agent. À l'âge de 68 ans, le fait de perdre son permis et son autonomie a des conséquences importantes pour M. Estabrooks.

[195] Nous voulons aussi attirer l'attention sur le fait que la directrice n'a pas accordé de permis de vendeur à M. Estabrooks dans sa décision du 12 juillet 2016. Elle lui a tout simplement offert la possibilité de présenter une demande de permis de vendeur. Elle ne garantissait pas que s'il présentait une demande, celle-ci serait approuvée.

[196] Dans les circonstances de l'espèce, et compte tenu des antécédents de M. Estabrooks en tant qu'agent, nous sommes d'avis que la directrice n'a pas accordé suffisamment de poids à la durée de sa carrière à titre d'agent.

5) La directrice a-t-elle fait preuve de partialité?

[197] Nous concluons que ce moyen d'appel n'a pas été établi.

[198] M. Estabrooks soutient que la directrice a fait preuve de partialité pour deux raisons. Premièrement, M. Estabrooks avait avisé la directrice de son inquiétude du fait que certains vendeurs indiquaient dans leur publicité qu'ils étaient des agents. M. Estabrooks a fini par soumettre ses préoccupations à l'ombudsman, et cela a entraîné la délivrance d'un avis indiquant qu'un vendeur n'est pas un agent et qu'il ne peut se présenter en tant que tel. Deuxièmement, il estime que la directrice a fait preuve de partialité parce qu'il ne partage pas son avis sur l'éducation permanente obligatoire et, plus précisément, sur le fait qu'elle insistait pour qu'il suive un cours en ligne relatif au CANAFE. M. Estabrooks souligne à cet égard, afin de démontrer la partialité de la directrice, les observations de celle-ci concernant le fait qu'il est le seul agent dans la province à se plaindre de devoir suivre ce cours en ligne.

- [199] La directrice prétend qu'aucune preuve n'a été présentée pour étayer une allégation de partialité.
- [200] Encore une fois, les parties n'ont présenté aucune source jurisprudentielle au sujet de la partialité.
- [201] Le critère applicable afin de conclure à une crainte raisonnable de partialité a été établi par le juge de Grandpré dans la décision *Comm. for Justice c. l'Office nat. de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la page 394 :

[...] la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. [...] [C]e critère consiste à se demander « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, [le décideur], consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste? »

- [202] Nous sommes d'avis que le critère de partialité n'a pas été établi sur la question de la publicité faite par les vendeurs. M. Estabrooks n'a pas fourni suffisamment de preuve pour démontrer qu'une personne informée, qui examinerait la question de manière réaliste et pratique et qui y songerait en profondeur tirerait comme conclusion que la directrice ne rendrait pas une décision équitable concernant sa demande.
- [203] S'agissant de son désaccord avec la directrice au sujet de l'éducation permanente obligatoire, nous sommes encore une fois d'avis que M. Estabrooks n'a pas fourni suffisamment de preuve pour démontrer l'existence de partialité. Même si la preuve indique que la directrice aurait connu M. Estabrooks, cette preuve ne montre pas qu'il y avait animosité ou qu'elle l'aurait traité de façon inéquitable. Encore une fois, nous concluons qu'une personne informée, qui examinerait la question en profondeur de façon réaliste et pratique, conclurait qu'il est plutôt vraisemblable que la directrice traiterait la demande de M. Estabrooks de façon juste.

6) Conclusion sur la question de savoir si les conditions voulues ont été remplies

- [204] Nous partageons l'avis de la directrice que M. Estabrooks doit faire l'objet d'une surveillance. Toutefois, à notre avis, la preuve appuyant le refus d'accorder un permis devrait être claire, convaincante et solide. (Voir *Henderson c. Ontario Surintendant des services financiers*). Ce critère de base n'a pas été rempli. Il n'y a pas suffisamment de preuve pour conclure que M. Estabrooks ne remplit pas les conditions voulues pour obtenir un permis d'agent ou que certains facteurs s'opposent à la délivrance du permis qu'il demande.
- [205] Dans la décision *Alves c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 10, le Tribunal des services financiers a conclu que la conduite antérieure du requérant et la fausse déclaration qu'il avait faite dans sa demande de permis, lorsqu'elles étaient examinées ensemble, fournissaient des motifs raisonnables de conclure qu'il ne réunissait pas les conditions voulues pour obtenir un permis de courtier en hypothèques. M. Alves n'avait pas divulgué, sur le formulaire de demande, qu'il avait été accusé de sept infractions au *Code criminel*, notamment de voies de fait causant des lésions corporelles, de séquestration, de vol d'une somme de moins de 5 000 \$, de deux chefs de méfait relatifs à des biens d'une valeur de moins de 5 000\$ et de harcèlement criminel.

[206] Dans la décision *Todorovic c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2009 ONFST 3, M^{me} Todorovic avait présenté une demande de permis d'agente en hypothèques. Elle n'avait pas divulgué qu'elle avait été déclarée coupable sous deux chefs de fraude de plus de 5 000 \$. Sa demande avait été approuvée et elle avait obtenu son permis. Pendant une vérification subséquente de son casier judiciaire après la délivrance du permis, le personnel de la Commission des services financiers de l'Ontario avait découvert les déclarations de culpabilité pour fraude. Le Tribunal des services financiers a conclu que M^{me} Todorovic ne réunissait pas les conditions voulues pour obtenir un permis d'agente en hypothèques, compte tenu de sa conduite antérieure et des faux renseignements qu'elle avait délibérément fournis dans son formulaire de demande.

[207] La situation de M. Estabrooks est manifestement différente de celle dans les deux décisions susmentionnées. Il se trouve dans une situation unique, en ce sens que sa conduite n'est pas un facteur dans l'évaluation de son aptitude à obtenir un permis. L'avocat de la directrice a admis à l'audience que le rejet de la demande de M. Estabrooks [TRADUCTION] « n'avait rien à voir avec la conduite de celui-ci à titre d'agent ».

[208] Selon nous, la directrice n'a pas soupesé comme elle se devait de le faire les intérêts divergents que sont la protection de l'intérêt public et les conséquences graves du refus d'accorder un permis dans les circonstances particulières de M. Estabrooks. Nous concluons qu'elle n'a pas accordé suffisamment d'importance à la durée de la période pendant laquelle M. Estabrooks a été titulaire de permis d'agent immobilier.

[209] Dans l'arrêt *Joshi c. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, 2016 ONSC 4477, la Cour supérieure de l'Ontario s'est penchée sur l'obligation pour un décideur de songer à la possibilité d'infliger des sanctions moins rigoureuses. Même si, dans cette affaire, il n'était pas question du refus d'accorder un permis, les observations faites par la Cour sont tout de même pertinentes en l'espèce. Elle a conclu que le Tribunal des services financiers avait commis une erreur en omettant de considérer suffisamment la possibilité d'infliger des sanctions moins importantes et elle a renvoyé l'affaire au Tribunal pour qu'il se penche sur cette question. Nous soulignons l'extrait suivant tiré de cette décision :

[TRADUCTION]

[13] [...] Comme c'était le cas dans la décision *Strazzeri c. Superintendent of Financial Services*, [2013] ONSC 255, le Tribunal aurait dû préciser davantage, dans ses motifs, s'il avait examiné la possibilité d'infliger une sanction moins importante que celle de révoquer le permis. Cela est d'autant plus important du fait que M. Joshi n'avait pas d'antécédents de mesures disciplinaires et n'avait contrevenu à aucune loi applicable.

[210] La directrice n'a pas examiné toutes les possibilités, si ce n'est celle de rejeter la demande de permis de M. Estabrooks. Elle a omis d'examiner toutes les possibilités qui pourraient assurer la protection de l'intérêt public tout en permettant à M. Estabrooks d'exercer son droit de gagner sa vie dans la profession choisie. Plus particulièrement, elle a omis de songer à la possibilité de délivrer un permis d'agent qui serait assorti de modalités et conditions.

- [211] À notre avis, compte tenu de la durée de la carrière de M. Estabrooks en tant qu'agent et du fait qu'aucune question n'est soulevée quant à sa conduite, l'équilibre approprié entre la protection de l'intérêt public et la protection du droit de M. Estabrooks de continuer à travailler dans sa profession choisie est la délivrance d'un permis d'agent assorti de modalités et conditions.
- [212] Selon la directrice, le rejet de la demande de M. Estabrooks était justifié étant donné qu'il est un agent individuel travaillant seul et qu'aucune surveillance n'est exercée sur ses activités et qu'il n'y a donc pas les vérifications qui s'imposent relativement à son compte en fiducie. À notre avis, la directrice peut justement assurer cette surveillance qui aura pour effet de protéger l'intérêt public en assortissant son permis d'agent de modalités et conditions.
- [213] Nous ne pensons pas qu'il nous appartient de déterminer les modalités et conditions appropriées qui permettront d'assurer que M. Estabrooks respecte ses obligations concernant son compte en fiducie. (Voir *Thomson c. British Columbia (Superintendent of Real Estate)*, 2005 CarswellBC 3209.) En conséquence, nous renvoyons l'affaire à la directrice afin qu'elle fixe les modalités et conditions qui s'imposent conformément aux paragraphes 10(1.1) et 10(1.3) de la *Loi sur les agents immobiliers*.

V. DÉCISION

- [214] Pour les motifs énoncés ci-dessus, nous concluons qu'un permis d'agent immobilier assorti de modalités et conditions relativement à son compte en fiducie devrait être accordé à M. Estabrooks. L'affaire est renvoyée à la directrice pour qu'elle fixe ces modalités et conditions.

FAIT le 17 février 2017.

John M. Hanson, c.r.

John M. Hanson, c.r., membre du
Tribunal et président du comité
d'audience

Gerry Legere

Gerry Legere, membre du Tribunal

Raoul Boudreau

Raoul Boudreau, membre du
Tribunal