
Référence : *Nouveau-Brunswick (Commission des services financiers et des services aux consommateurs) c. Pierre Emond et Armel Drapeau, 2019 NBFCST 1*

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK
TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS ET DES SERVICES AUX CONSOMMATEURS
VU LA *LOI SUR LES VALEURS MOBILIÈRES*, L.N.-B. 2004, ch. S-5.5

Date : 2019-01-11
Dossier n° 2300-E1

ENTRE

**Commission des services financiers et des services aux
consommateurs,**

Requérante,

-et-

Pierre Emond et Armel Drapeau,

Intimés.

DÉCISION

COMITÉ : Judith Keating, c.r., présidente du Tribunal
Mélanie McGrath, membre du Tribunal
Gerry Legere, membre du Tribunal

DATE DE L'AUDIENCE : le 26 septembre 2018.

MOTIFS ÉCRITS : le 11 janvier 2019.

COMPARUTIONS : Michel Boudreau, pour la Commission des services financiers et des services aux
consommateurs;
Ronald LeBlanc, pour Armel Drapeau;
Pierre Emond, en son propre nom, par téléphone.

I. DÉCISION

1. La décision dans cette instance est rendue en vertu de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, L.N.-B. 2004, ch. S-5.5 (*Loi sur les valeurs mobilières*). Un arrêt des procédures est ordonné quant aux deux intimés. Les ordonnances provisoires émises à l'endroit des intimés Pierre Emond et Armel Drapeau en date du 21 septembre 2009 sont annulées.

II. SURVOL

2. Les procédures qui ont menées à la présente instance ont vu le jour le 24 juin 2010 par le dépôt d'un *Exposé des allégations* par le personnel de l'ancienne Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick (Commission des valeurs mobilières) à l'endroit de Pierre Emond et Armel Drapeau.
3. Le 1^{er} juillet 2013, la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, L.N.-B, 2013, ch. 30 (*Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*), vient intégrer les fonctions administratives de tous les chargés de la réglementation des marchés financiers et du consommateur, y compris le domaine des valeurs mobilières, sous l'égide d'une même loi.
4. Cette instance a été entachée de multiples motions et de retards de sorte qu'une audience sur le fond n'a jamais eu lieu. La dernière de ces motions a été déterminée le 26 septembre 2017, lorsque le présent Tribunal ordonne l'ajournement *sine die* des procédures en raison de l'insuffisance du nombre de membres du Tribunal capables d'entendre l'affaire dans la langue officielle choisie par les intimés, soit le français.
5. Ainsi, le 17 août 2018, plus de huit ans après le dépôt des procédures et toujours en l'absence d'une audience sur le fond, le Tribunal, à son instar, signifie aux parties un *Avis d'audience* leur demandant de justifier le maintien de la compétence du Tribunal sur l'instance à la lumière de l'interprétation de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*.

III. QUESTIONS EN LITIGE

6. Le Tribunal doit décider s'il a perdu compétence pour poursuivre cette instance en raison du délai de prescription prévu à l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* :
 - a) Dans l'affirmative, les deux intimés sont-ils assujettis à un arrêt des procédures ?
 - b) Toujours dans l'affirmative, le Tribunal a-t-il compétence d'ordonner aux intimés de verser une pénalité administrative en vertu de l'article 186 de la *Loi sur les valeurs mobilières* et de payer les frais d'audience et d'enquête en vertu de l'article 44 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* tel que le maintient la Commission des services financiers et des services aux consommateurs (la Commission)?

IV. POSITIONS DES PARTIES

Position de la Commission

7. La Commission soutient que l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* est sans effet et ne s'applique pas à cette instance en raison de l'adoption de l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* qui a eu pour effet, selon elle, d'abroger de manière implicite, l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*. L'article 41, toujours selon la Commission, couvre sensiblement le même « terrain » ou l'entièreté du sujet adressé par l'article 190. Elle soutient aussi que le Législateur a commis une erreur en omettant d'abroger l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* lors de l'adoption de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*.
8. La Commission argumente de plus qu'en vertu des principes d'interprétation législative, la disposition pertinente de loi la plus récente, soit l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, l'emporte sur la disposition de la loi la moins récente, soit l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*.
9. La Commission prétend également que le délai de prescription de deux ans tel qu'il existe à l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* est contraire à l'objet de protection de l'intérêt public de la *Loi sur les valeurs mobilières* et que le maintien de l'article 190 entraînerait une avalanche puisqu'il donnerait aux intimés dans d'autres instances une motivation forte de demander des ajournements à répétition de sorte à faire courir le délai de deux ans. Selon la Commission, plusieurs dossiers présentement devant le Tribunal seraient affectés par une décision soutenant la validité de l'article 190.
10. Finalement, la Commission argumente que si le délai de prescription à l'article 190 s'applique en l'espèce, le Tribunal conserve l'autorité de procéder à une audience sur le fond et d'ordonner le versement d'une pénalité administrative en vertu de l'article 186 de la *Loi sur les valeurs mobilières* ainsi que le paiement des frais d'audience et d'enquête en vertu du paragraphe 44(1) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*.

Positions des intimés

11. M. Drapeau soutient que le paragraphe 75(2) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* a pour effet de préserver l'intégrité des dispositions législatives de la *Loi sur les valeurs mobilières* telles qu'elles s'appliquaient au moment de l'adoption de la nouvelle loi et que le Tribunal doit appliquer l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* à l'exclusion de l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, ledit article 41 ayant été adopté après le dépôt des procédures.

12. M. Emond n'a pas présenté d'arguments juridiques relativement à la motion.

V. LES FAITS

13. Certains faits non contestés sont également pertinents à l'application de chacune des dispositions susmentionnées :

- M. Emond n'a jamais été inscrit en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières*.
- M. Drapeau était un représentant de commerce en fonds communs de placement auprès d'Investia Services Financiers Inc. dont l'inscription fut révoquée par Investia le 25 mars 2009. Il a donc cessé d'être une personne inscrite au sens de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* le 25 mars 2009.
- Le 15 février 2008, la Commission des valeurs mobilières a obtenu un engagement de M. Emond selon lequel il n'effectuerait pas d'opérations sur des valeurs mobilières sans l'autorisation écrite préalable de la Commission des valeurs mobilières.
- Le 20 mai 2008, la Commission des valeurs mobilières a obtenu un engagement de M. Drapeau selon lequel il n'effectuerait pas d'opérations sur les valeurs mobilières du CTIC sans l'autorisation écrite préalable de la Commission des valeurs mobilières.
- Le personnel de la Commission des valeurs mobilières a déposé une requête le 19 août 2009 en vue d'obtenir des ordonnances provisoires prévoyant que les exemptions du droit des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick ne s'appliquent pas à Pierre Emond et Armel Drapeau.
- Le 21 septembre 2009, un comité d'audience de la Commission des valeurs mobilières, tel qu'il existait avant l'adoption de la nouvelle *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, rend une ordonnance provisoire voulant que toute exemption prévue par le droit des valeurs mobilières ne s'applique pas à Pierre Emond et Armel Drapeau jusqu'à nouvel ordre de la Commission des valeurs mobilières.
- Le personnel de la Commission des valeurs mobilières a déposé le 24 juin 2010 un *Exposé des allégations* détaillant les allégations de violation du droit des valeurs mobilières par Pierre Emond et Armel Drapeau.
- Les deux intimés sont toujours assujettis à ces mêmes ordonnances provisoires et la Commission n'a fait aucune demande récente pour la tenue de l'audience sur le fond.
- Les parties s'entendent pour dire que si le délai de prescription de deux ans à l'article 190 de la

Loi sur les valeurs mobilières s'applique, celui-ci s'est écoulé le 24 juin 2012 soit deux ans après le dépôt de l'*Exposé des allégations* par le personnel de la Commission des valeurs mobilières.

VI. L'ANALYSE

A. Y-a-t-il un conflit entre l'article 190 et l'article 41?

14. Plusieurs des arguments présentés par les parties lors de l'audience de la présente instance sont fondés sur une présomption des parties qu'il existe un conflit réel entre certaines dispositions de la nouvelle *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* et celles de la *Loi sur les valeurs mobilières*.
15. Il importe de noter que deux lois ne sont pas en conflit du simple fait qu'elles s'appliquent à la même matière. Pour qu'il y ait un véritable conflit, l'application d'une loi doit exclure, explicitement ou implicitement, l'application de l'autre. Ce n'est que dans le cas d'un conflit irréconciliable entre les lois que le Tribunal doit décider laquelle des lois ou des dispositions s'applique à l'exclusion de l'autre (P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3e éd. 1999), p. 443 tel que cité dans *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, [2007] 1 RCS 591).
16. Le point de départ de toute interprétation législative passe nécessairement par un examen des dispositions législatives en cause, le sens ordinaire des mots et l'objet qui les motivent. La *Cour suprême du Canada* a affirmé à plusieurs reprises qu'il faut lire les mots d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42 au par. 26; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 au par. 21)
17. Le Tribunal se tourne d'abord vers l'argument de la Commission voulant qu'il y ait eu une abrogation implicite de l'article 190 et un conflit irréconciliable entre l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* et l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*.
18. L'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* se lit comme suit :

**Ordonnance d'exécution lorsque l'inscription a expiré, été annulée ou fait l'objet d'une renonciation
2008, ch. 22, art. 57**

190 Même si une inscription a expiré ou a été annulée ou que le directeur général a accepté la renonciation à l'inscription d'une personne inscrite, le Tribunal peut rendre une ordonnance en vertu du paragraphe 184(1) ou (1.1) ou de l'article 185 dans les deux années qui suivent le plus éloigné des événements suivants :

- a) la date d'expiration de l'inscription de la personne inscrite, la date d'annulation

de l'inscription ou la date à laquelle le directeur général a accepté la renonciation à l'inscription, selon le cas;

b) l'introduction d'une instance aux termes de la présente loi ou des règlements, si cette date est postérieure.

19. L'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* se lit comme suit :

Pouvoir de rendre des ordonnances malgré l'expiration d'une inscription, d'une licence ou d'un permis

41 Le Tribunal peut rendre une ordonnance contre une personne en vertu de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs malgré l'expiration ou l'annulation de son inscription, de sa licence ou de son permis sous le régime de cette législation ou en dépit de sa renonciation à l'un de ceux-ci.

20. Le Tribunal rejette l'argument de la Commission voulant qu'il existe un conflit entre l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* et l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*. La *Loi sur les valeurs mobilières* et la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* sont deux lois distinctes, en vigueur, applicables aux objectifs particuliers fixés par le législateur. La résolution de la présente motion repose sur l'interaction entre la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* et la *Loi sur les valeurs mobilières*.
21. Le Tribunal note au départ qu'il n'y a pas de disposition dans la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* qui prévoit que les dispositions de cette loi l'emportent sur les dispositions incompatibles de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Par contre, l'article 53 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* contient une telle disposition prioritaire en ce qui concerne la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*. À notre avis, ce fait est révélateur de l'intention du législateur; le législateur n'a pas voulu que la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* ait préséance sur les lois réglementaires en matière de services financiers et de services aux consommateurs y compris la *Loi sur les valeurs mobilières*.
22. Dans cette analyse, il importe d'abord de bien cerner l'objet des deux lois. La raison d'être de l'adoption de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* était de regrouper sous l'égide d'une seule commission et ce pour des motifs administratifs, tous les secteurs financiers et du consommateur au Nouveau-Brunswick, y compris celui des valeurs mobilières. Ainsi, la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, tout en remplaçant la Commission des valeurs mobilières, crée la Commission des services financiers et des services aux consommateurs ainsi qu'un Tribunal des services financiers et des services aux consommateurs et établit les paramètres de ces nouvelles structures. La *Loi sur la Commission des*

services financiers et des services aux consommateurs qui est, pour des raisons évidentes, une loi plus récente que la majorité des maintes lois régissant les secteurs particuliers de réglementation qu'elle visait à intégrer cherchait, lors de sa création, à uniformiser et à consolider les fonctions administratives et générales des chargés de la réglementation des secteurs financiers et du consommateur tout en garantissant l'établissement d'un Tribunal commun à tous. Il ne s'agissait pas de modifier les divers régimes de réglementation.

23. Les 21 lois énumérées à l'article 1 de la définition « législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs » de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* continuent d'opérer sous le régime réglementaire particulier qui leur sont applicables (nous soulignons). À titre d'exemple, la *Loi sur les valeurs mobilières* vise spécifiquement la réglementation du secteur des valeurs mobilières. Les procédures entamées à l'endroit des intimés ainsi que la présente instance ont été déposées au sens de la *Loi sur les valeurs mobilières* et non pas en vertu de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*.
24. C'est dans ce contexte que doit s'effectuer l'analyse de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* et de l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*.
25. L'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* est une disposition générale, s'appliquant à l'ensemble de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs. Il faut bien comprendre l'article dans le contexte de l'adoption d'une toute nouvelle loi où la compétence générale du nouveau Tribunal de rendre une ordonnance devait assurément s'étendre à tous les nouveaux secteurs de réglementation sans que le Législateur ait à modifier chacune des nombreuses lois tombant dès lors sur le contrôle administratif d'une seule loi. L'article 41, tout comme la loi qui le prescrit, est de nature générique et à caractère universel dont l'objet est de garantir la transition efficace des pouvoirs décisionnels concédés à certaines entités sous l'ancien régime de la *Loi sur les valeurs mobilières* à celui du nouveau *Tribunal des services financiers et des services aux consommateurs*.
26. Même si le libellé de l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* est très semblable à celui de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, il faut noter à la lumière des mots utilisés et tel que le reflète la rubrique de la disposition : « **Pouvoir de rendre des ordonnances** (...) » que ce que la nouvelle loi visait à reconnaître, c'est le pouvoir général du Tribunal nouvellement créé de rendre des ordonnances (...) « sous le régime » de la législation en cause. À la lumière de la création d'un Tribunal en remplacement d'un comité d'audience de la Commission des valeurs mobilières, il s'avérait essentiel de confirmer la compétence de ce nouveau Tribunal à rendre une ordonnance quant à tous les nouveaux secteurs de réglementation selon le régime de la loi réglementaire applicable. L'article est clair en ce qu'il vient sanctionner l'autorité générale du Tribunal de rendre une décision peu importe une décision antérieure d'une autre entité quant à un permis ou une inscription. L'objectif de l'article n'est pas de modifier le paramètre législatif des autres lois. Au contraire, les mots de l'article 41 : « *malgré l'expiration ou l'annulation de son*

inscription, de sa licence ou de son permis sous le régime de cette législation » viennent appuyer une telle conclusion.

27. Le Tribunal reconnaît que l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* est modelé sur l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Ceci ne vient toutefois pas solidifier l'argument de la Commission de la théorie de l'abrogation implicite. Au contraire, il importe de noter que lors de l'adoption de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* aucune autre loi réglementaire et soi-disant intégrée à la nouvelle législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs ne contenait une disposition semblable à l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*. De l'avis du Tribunal, il s'agit là d'un fait important. L'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* a clairement inspiré le Législateur lorsqu'il a rédigé le nouvel article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*. Cela explique les similitudes importantes entre ces dispositions. Plus encore, lors de l'adoption de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, le Législateur a spécifiquement abrogé l'article 185 de la *Loi sur les valeurs mobilières* ainsi que le renvoi à l'article 185 qui se trouvait à l'article 190. On ne peut passer sous silence non plus, le fait additionnel que l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* a été modifié lors de l'adoption de la nouvelle *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* par l'ajout du mot « Tribunal ». Pour toutes ces raisons, le Tribunal en conclut que s'il avait été de l'intention du Législateur d'abroger le délai de prescription qui se trouve à l'article 190, il l'aurait fait. Les parties n'ont présenté aucune preuve, telle que les Journaux et Débats de l'Assemblée Législative démontrant une intention contraire.
28. Le Tribunal rejette donc l'argument de la Commission voulant que l'adoption de l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* a effectué une abrogation implicite de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Il n'y a non plus de mérite à l'argument de la Commission voulant que le Législateur ait oublié d'abroger l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* lorsqu'il a adopté la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*. Le Législateur avait l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* clairement à l'œil lorsqu'il a rédigé l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*. Tout ceci appuie l'intention du Législateur qui, dans son adoption de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, avait comme objectif principal l'établissement d'une nouvelle Commission intégrant les divers marchés financiers et de la consommation et non pas la réforme des divers secteurs de réglementation dont celui des valeurs mobilières.
29. L'article 190 constitue un régime en soi qui fait partie intégrante de la *Loi sur les valeurs mobilières*, une loi de nature particulière et réglementaire en vigueur depuis son adoption en 2004. En sus de définir l'autorité du Tribunal à rendre certaines ordonnances, l'article 190 précise de plus, par un renvoi aux paragraphes 184(1) et (1.1), la panoplie d'ordonnances pouvant être rendues, nonobstant l'expiration, l'annulation ou la renonciation de l'inscription. Dans un deuxième temps, l'article 190 encadre l'exercice du pouvoir décisionnel du Tribunal dans le temps par l'imposition d'un délai de

prescription de deux ans. C'est dans cette partie de l'article 190 que réside la question du maintien de la compétence du Tribunal sur cette affaire.

B. Période de prescription

30. Ceci nous amène à la question du délai de prescription prévu à l'article 190 qui sert à limiter l'exercice du pouvoir décisionnel du Tribunal.
31. Dans son argumentation, la Commission s'appuie essentiellement sur la prétention que le délai de prescription de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* est contraire à l'intérêt public et aux objets de la *Loi sur les valeurs mobilières* afin de justifier une invalidation de l'article.
32. Le Tribunal rejette complètement l'argument de la Commission voulant que le délai de prescription à l'article 190 est contraire aux objets de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Il s'avère donc nécessaire d'en étayer les raisons.
33. L'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* ainsi que la période de prescription qui en fait partie, est entrée en vigueur à la même date que la *Loi sur les valeurs mobilières* soit, le 8 juin 2004. L'article a également été modifié en 2008, chap. 22, art. 57 par l'abrogation des mots « renonciation volontaire » sans modification aucune à la période de prescription. La période de prescription y est même réitérée. Finalement, le mot « Tribunal » fût ajouté à l'article 190 au moment de l'adoption de la nouvelle *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* en 2013. Encore une fois, la période de prescription y est demeurée intacte.
34. La jurisprudence reconnaît que les délais de prescription font partis des régimes de réglementation des valeurs mobilières et poursuivent trois objectifs : la certitude, la préservation de la preuve et la diligence. Dans le cadre de procédures munies de conséquences graves, ces objectifs assurent l'équité aux personnes qui pourraient être tenues de se défendre contre des réclamations fondées sur des éléments de preuves périmés. Les délais de prescription reconnaissent que le passage du temps « estompe la mémoire et fragilise la preuve » (*Banque Canadienne Impériale de Commerce c. Green*, [2015] 3 R.C.S. 801 aux paragraphes 57 et 58). Or, le Tribunal a déjà conclu qu'il existe des éléments de preuve périmés dans cette instance (*Nouveau-Brunswick (Commission des services financiers et des services aux consommateurs) c. Pierre Emond et Armel Drapeau*, 2016 NBFCST 8).
35. Dans l'application des « principes fondamentaux » reconnus à l'article 5 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, la Commission admet elle-même « (qu')une réglementation judicieuse et efficace du domaine des valeurs mobilières exige de la Commission qu'elle applique et exécute la présente loi et les règlements de façon opportune, ouverte et efficiente ». Les délais de prescription tels que prévus à l'article 190 et 192 de la *Loi sur les valeurs mobilières* existent à ces fins.
36. L'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* n'est pas une anomalie. D'ailleurs, l'article 192 de la même loi contient également un délai de prescription imposant au personnel de la Commission une

période de six ans pour introduire son instance de mise en application de la loi. La présente instance de mise en application de la loi a été commencée à l'intérieur de ce délai. La Commission n'argumente d'ailleurs pas que le délai de prescription à l'article 192 est contraire aux objets de la *Loi sur les valeurs mobilières*.

37. La prétention de la Commission à l'effet que plusieurs dossiers présentement devant le Tribunal seraient affectés par une décision soutenant la validité de l'article 190 ne peut non plus être soutenue. Le Tribunal n'a présentement aucun dossier à l'ordre du jour, autre que celui qui nous concerne, qui serait en cause en raison de l'échéance du délai de prescription.
38. Les délais de prescription prévus aux articles 190 et 192 de la *Loi sur les valeurs mobilières* ont pour objet d'établir un équilibre entre l'intérêt public et le droit à l'équité procédurale des intimés de se défendre contre des réclamations fondées sur des éléments de preuve périmés. Dans le domaine des valeurs mobilières, la preuve est souvent complexe, il importe donc qu'elle soit traitée dans les meilleurs délais. C'est la raison pour laquelle les délais de prescription font partie inhérente du domaine des valeurs mobilières et que le Législateur néobrunswickois a choisi de les adopter dans sa propre loi.
39. Le maintien de l'intérêt public qui vise la protection des investisseurs du Nouveau-Brunswick doit se faire de concert avec le maintien des règles d'équité procédurale et de la conduite juste et équitable des procédures entreprises par la Commission dans l'exercice de son rôle de poursuivant. Les périodes de prescription ont un effet modérateur justifiable sur l'autorité réglementaire.
40. Si l'objectif primaire de la *Loi sur les valeurs mobilières* vise la protection du public, il n'en demeure pas moins que l'intérêt public exige également que les instances réglementaires se déroulent le plus rapidement possible pour que la décision soit rendue sur la base des meilleurs éléments de preuve et pour satisfaire à l'exigence de certitude. Le Tribunal se doit de rendre des ordonnances dans l'intérêt public. Il va sans dire que l'intérêt public n'est pas desservi lorsque les instances réglementaires durent neuf ans sans résolution, tel qu'est le cas en l'espèce. Nous réitérons que M. Emond et M. Drapeau sont assujettis à des ordonnances provisoires depuis le 21 septembre 2009. C'est précisément pour éviter des situations comme celles-ci que les délais de prescription sont enchâssés dans la *Loi sur les valeurs mobilières*.
41. Dans *R. c. Jordan*, 2016 CSC 27, la *Cour suprême du Canada* s'est prononcée sur l'impact du délai sur l'équité d'un procès. Le Tribunal reconnaît qu'il s'agissait d'un procès criminel. Toutefois, le Tribunal, dans son analyse de la raison d'être des délais de prescription, ne peut fermer les yeux sur l'application des mêmes principes équitables visant à rendre justice dans le cadre d'une instance administrative qui engendre des mesures disciplinaires ayant des conséquences importantes sur la vie personnelle et professionnelle des intimés. Même si les intimés assujettis au cadre réglementaire du droit administratif ne risquent pas l'emprisonnement, il n'en demeure pas moins que tout comme dans le cadre criminel, un délai important a des conséquences semblables sur l'audience et le droit des intimés à un processus équitable. La *Cour suprême* s'est exprimée ainsi :

Enfin, le droit à un procès équitable est en cause, car plus un procès est retardé, plus certains inculpés risquent d'être lésés dans la préparation de leur défense à cause des souvenirs qui s'estompent, de l'indisponibilité de témoins ou encore de la perte ou de la détérioration d'éléments de preuve. (R. c. Jordan, 2016 SCC 27 au para. 20)

42. Le maintien du délai de prescription à l'article 190 est tout à fait conforme à l'intérêt public et aux règles d'équité procédurale. Il ne peut avoir été de l'intention du Législateur compte tenu des pénalités prévues pour une violation à la *Loi sur les valeurs mobilières* que les instances intentées à l'égard des soi-disant contrevenants se poursuivent éternellement.

C. L'article 75 de la Loi sur La Commission des services financiers et des services aux consommateurs

43. Il reste à analyser l'argument de M. Drapeau voulant que le paragraphe 75(2) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* rend inopérant l'article 41 de cette même loi tout en préservant l'intégrité de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*. M. Drapeau argumente que le paragraphe 75(2) sert à protéger les dispositions de la loi telles qu'elles s'appliquaient à lui immédiatement avant l'adoption de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* et rend donc inopérant l'article 41 de la nouvelle loi. Afin de bien cerner l'objet du paragraphe 75(2), il importe de reproduire l'article 75 au complet :

Audiences et révisions en cours - Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick

75(1) Après l'entrée en vigueur du présent article, un comité d'audience de la Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick peut traiter et terminer toute audience ou révision qu'elle a entamée avant l'entrée en vigueur du présent article, même si le Tribunal l'eût traitée et terminée, si elle avait été engagée après l'entrée en vigueur du présent article.

75(2) Le comité d'audience traite et termine les audiences ou les révisions visées au paragraphe (1) conformément au droit en vigueur immédiatement avant l'entrée en vigueur du présent article.

75(3) Si un comité d'audience termine une audience ou une révision conformément au paragraphe (1), ses membres, y compris tout ancien membre supplémentaire de la Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick visé au paragraphe 79(1), sont rémunérés conformément au droit en vigueur immédiatement avant l'entrée en vigueur du présent article.

75(4) Est réputée être celle du Tribunal toute décision, ordonnance, ordonnance temporaire ou directive émanant d'un comité d'audience ou toute mesure qu'il prend en vertu du paragraphe (1).

44. Le paragraphe 75(2) doit être lu conformément à l'objectif de l'adoption de la *Loi sur la Commission*

des services financiers et des services aux consommateurs qui vise à amalgamer les secteurs de services financiers et de services aux consommateurs en une seule entité administrative. Tel qu'indiqué au préalable, la *Loi* reconnaît également le besoin d'un processus décisionnel indépendant dans ces secteurs et à cette fin, elle crée le Tribunal. L'article 75 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* est une disposition transitoire qui était nécessaire pour assurer qu'un comité d'audience de l'ancienne Commission des valeurs mobilières saisi d'une affaire au moment de l'adoption de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* et de la création du Tribunal conserve sa compétence pour mener à bien l'audience. Une telle disposition transitoire est communément employée dans le cadre législatif pour assurer la transition de procédures déjà entamées d'une entité à une autre ainsi que la continuité de la loi abrogée lors de la période de transition. Le paragraphe 75(2) a d'ailleurs été utilisé dans la présente affaire lors de l'audition d'une motion par le comité d'audience de l'ancienne Commission des valeurs mobilières le 17 avril 2013 et de la décision rendue le 27 août 2013 suivant la création du Tribunal. Sans le paragraphe 75(2), le comité d'audience n'aurait pas eu l'autorité de rendre sa décision.

45. Or, quoique les procédures déposées à l'encontre des intimés ont vu le jour avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, le Tribunal estime que le paragraphe 75(2) ne s'applique plus à l'instance en cours. Il n'y a plus d'audience en cours devant le comité d'audience de l'ancienne Commission des valeurs mobilières et, par conséquent, la période de transition est terminée. Le Tribunal a maintenant pleine compétence sur cette instance. Ceci étant dit, l'analyse de l'article 75 n'est pas très pertinente étant donné les conclusions du Tribunal sur l'application de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* et l'article 41 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*.

D. Application de l'article 190 aux intimés

46. Ayant conclu que l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* s'applique en l'espèce, le Tribunal doit maintenant déterminer s'il s'applique tant à M. Drapeau qu'à M. Emond.
47. La Commission soutient que si l'article 190 s'applique, il ne s'applique qu'à M. Drapeau et non pas à M. Emond car ce dernier n'a jamais été une personne inscrite au sens de la *Loi sur les valeurs mobilières*.
48. Le Tribunal est d'avis que l'article 190 est clair et non ambigu et qu'il s'applique aux deux intimés. L'interprétation de l'article 190 repose sur ses premiers mots. La version française de l'article 190 commence par les mots « *Même si une inscription a expiré ou a été annulée ou que le directeur général a accepté la renonciation à l'inscription d'une personne inscrite, le Tribunal peut rendre une ordonnance (...)* ». L'expression « même si » n'est pas restrictive ni ne constitue une condition préalable au pouvoir du Tribunal de rendre une ordonnance. L'expression est permissive dans son application. « Même si » est une locution conjonctive. Son sens ordinaire et grammatical est « même quand, même lorsque ». Cette locution conjonctive est utilisée pour indiquer que peu importe

qu'une situation soit vraie ou fausse, les autres éléments la concernant restent inchangés (Nouveau Petit Robert, 2008; <https://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/meme-si/>). Le sens ordinaire et grammatical de « notwithstanding » employé à la version anglaise de l'article 190 est le même. Il signifie « in spite of the fact that » ou « even though » (Dictionnaire Oxford: en ligne. Voir également le Dictionnaire Collins, en ligne).

49. Dans cette affaire, la situation qui peut être vraie ou fausse est le statut d'inscription de l'intimé. L'autre élément qui reste inchangé est le pouvoir du Tribunal de rendre une ordonnance dans les deux ans suivant le dernier des événements aux alinéas 190a) ou 190b). L'utilisation des mots « même si » à l'article 190 habilite le Tribunal à rendre une ordonnance contre tous les types d'intimés: ceux qui n'ont jamais été inscrits, ceux qui sont encore inscrits et ceux dont l'inscription est expiré, a été annulé ou a fait l'objet d'une renonciation, à condition que la décision soit rendue dans les 2 ans suivant le dernier des événements aux alinéas 190a) ou 190b). Ainsi, les mots « même si » ont pour effet d'inclure M. Emond dans l'application de l'article 190.
50. De plus, l'exclusion de M. Emond de l'application de l'article 190 créerait une absurdité ayant des résultants contraires à l'objet de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Le Législateur n'a pas l'intention de produire des conséquences absurdes telles que des distinctions irrationnelles ou un traitement différent pour des raisons inadéquates entre les intimés (*Rizzo v. Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Berardinelli c. Ontario Housing Corp.*, [1979] 1 R.C.S. 275). Faire une distinction entre la disponibilité du délai de prescription à l'article 190 au motif que M. Drapeau était inscrit et que M. Emond ne l'a pas été, équivaut à offrir une défense supplémentaire et une plus grande équité procédurale à M. Drapeau. Une telle interprétation est absurde dans la mesure où un type d'intimé bénéficierait d'un délai de prescription de deux ans alors qu'un autre ne pourrait y avoir recours relativement aux mêmes allégations d'inconduite. Or, l'ancienne Commission des valeurs mobilières n'a pas fait de distinction entre les deux intimés quand elle a obtenu des engagements de ces derniers de ne pas effectuer d'opérations sur valeurs mobilières. Finalement, le comité d'audience de la Commission des valeurs mobilières n'a non plus effectué de distinction entre les Intimés lorsqu'elle a accordé l'ordonnance provisoire stipulant que toute exemption prévue par le droit des valeurs mobilières ne s'applique ni à M. Emond, ni à M. Drapeau jusqu'à nouvel ordre de la Commission.
51. Les délais de prescription doivent s'appliquer uniformément à tous les intimés puisque les principes d'équité exigent que des instances semblables soient traitées de manière semblable. Qui plus est, la distinction proposée par la Commission est contraire aux objets des délais de prescription qui visent à promouvoir la certitude, l'intégrité des éléments de preuve et la diligence. La distinction est également contraire aux objets de la *Loi sur les valeurs mobilières* quant à la protection de l'intérêt public. Il ne serait pas dans l'intérêt public d'appliquer des régimes de réglementation différents aux intimés en fonction de leur statut d'inscription. Cela ne peut être l'intention du Législateur. Par conséquent, l'article 190 s'applique tant à M. Drapeau qu'à M. Emond.
52. La Commission a également soutenu lors de l'audience du 26 septembre 2018 que la rubrique de

l'article 190 qui se lit « Ordonnance d'exécution lorsque l'inscription a expiré, été annulée ou fait l'objet d'une renonciation » signifie que cet article s'applique uniquement à une personne inscrite antérieurement. Selon le Tribunal, cet argument est sans mérite. En vertu de l'article 16 de la *Loi d'interprétation*, L.R.N.-B. 1973, ch. I-13, les rubriques « ne font pas partie de la loi ni du règlement, mais sont insérés aux seules fins de faciliter la consultation ». Par contre, le Tribunal reconnaît que les rubriques peuvent servir d'outil dans l'interprétation d'une disposition (*Skoke-Graham c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 106; *R. c. Lohnes*, [1992] 1 R.C.S. 167; *R. c. Davis*, [1999] 3 R.C.S. 759). La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a affirmé de même (*Allen c. Barreau du Nouveau-Brunswick*, 2017 NBCA 32).

53. Dans *Allen c. Barreau du Nouveau-Brunswick*, la Cour d'appel était portée à analyser si la rubrique intitulée "sanctions" exprimait l'intention que toutes les mesures énumérées au paragraphe 60(1) de la *Loi de 1996 sur le Barreau*, L.N.-B. 1996, ch. 89, soient considérées comme des sanctions. Suite à un examen de la disposition, la Cour d'appel a conclu que ce n'était pas le cas. Par conséquent, dans l'affaire *Allen*, la rubrique n'était pas déterminative de l'interprétation législative. La même logique s'applique à la rubrique précédant l'article 190. Étant donné qu'il n'y a pas d'ambiguïté à l'article 190, il serait inapproprié de tenter de changer le sens de l'article 190 en ayant recours à la rubrique.
54. Pour conclure, les conditions de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières* sont remplies. En l'espèce, c'est l'alinéa 190b) qui s'applique. Cette instance a été introduite le 24 juin 2010 à l'encontre des M. Drapeau et M. Emond. En vertu de l'alinéa 190b), une ordonnance en vertu du paragraphe 184(1) devait être rendue avant le 24 juin 2012. Comme cela n'a pas été fait, le Tribunal a perdu compétence pour ce faire. Tel qui sera expliqué à la partie E de ces motifs, cela signifie que le Tribunal n'a plus la compétence pour entendre l'audience sur le fond.

E. Compétence d'ordonner des sanctions

55. Le Tribunal conclut qu'il n'a pas la compétence d'ordonner des sanctions dans cette instance.
56. La Commission soutient que même si le Tribunal a perdu compétence en vertu de l'article 190, cela ne s'applique qu'aux ordonnances décrites aux paragraphes 184(1) et 184(1.1) de *Loi sur les valeurs mobilières*. Selon la Commission, le Tribunal conserve l'autorité de procéder à une audience sur le fond et d'ordonner le versement d'une pénalité administrative en vertu de l'article 186 de la *Loi sur les valeurs mobilières* ainsi que le paiement des frais d'audience et d'enquête en vertu du paragraphe 44(1) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*.
57. M. Drapeau soutient que le Tribunal ne peut ordonner de sanctions car cette instance est prescrite en vertu de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*.
58. M. Emond n'a pas présenté d'arguments juridiques relativement à cette question.

59. Les paragraphes 184(1) et 184(1.1) sont spécifiquement visés par le libellé de l'article 190 de la *Loi sur les valeurs mobilières*. L'autorité du Tribunal à rendre une ordonnance dans l'intérêt public découle de l'article 184. Puisque la période de prescription prévu à l'article 190 est échu, il va de soi que cette autorité à rendre une décision dans l'intérêt public est elle-même périmé. Étant donné que le Tribunal ne peut plus rendre d'ordonnances dans l'intérêt public, il ne peut plus tenir d'audience sur le fond. De plus, la détermination de l'intérêt public est une des conditions préalables à l'exercice du pouvoir du Tribunal à ordonner le versement d'une pénalité administrative au sens de l'article 186; condition qui ne peut se réaliser sans une audience préalable sur le fond.

Pénalité administrative

186(1) Sur demande de la Commission et à la suite d'une audience tenue devant lui, le Tribunal peut ordonner à une personne de verser une pénalité administrative maximale de 750 000 \$ s'il :

- a) conclut que la personne a contrevenu ou ne s'est pas conformée au droit des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick;
- b) estime qu'il est dans l'intérêt public de rendre l'ordonnance.

60. L'article 44 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* étaye pour sa part la compétence du Tribunal d'ordonner le paiement des frais d'audience et d'enquête.

Paiement des frais d'audience et d'enquête

44(1) À la suite d'une audience tenue devant lui, le Tribunal peut ordonner à la personne dont les affaires y ont fait l'objet de payer les dépenses, honoraires, indemnités, débours et autres frais prescrits par règlement au titre des frais afférents à toute enquête et à l'audience que la Commission a engagés ou qui ont été engagés pour son compte, sous l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- a) il est convaincu que la personne ne s'est pas conformée ou ne se conforme pas à la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs;
- b) il estime que la personne n'a pas agi dans l'intérêt public.

61. Encore une fois, il faut lire les mots de ces dispositions selon la méthode moderne d'interprétation, soit dans leur contexte global et en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi et l'intention du Législateur. (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27).

62. Le Tribunal est d'avis que l'interprétation proposée par la Commission est incompatible avec les objets

de la *Loi sur les valeurs mobilières* et de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*.

63. Les paragraphes 186(1) de la *Loi sur les valeurs mobilières* et 44(1) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* renferment des conditions qui doivent être remplies avant que le Tribunal puisse ordonner le paiement d'une pénalité administrative ou des frais d'audience et d'enquête. L'alinéa 186(1)a) exige que le Tribunal, suite à une audience, « *conclut que la personne a contrevenu ou ne s'est pas conformée au droit des valeurs mobilières* ». L'alinéa 186(1)b) nécessite aussi que le Tribunal soit, suite à une audience, convaincu qu'il en va de l'intérêt public avant d'ordonner le paiement d'une pénalité administrative. Parallèlement, l'alinéa 44(1)a) qui traite des frais d'audience, contient des exigences semblables, soit que le Tribunal, suite à une audience, est « *convaincu que la personne ne s'est pas conformée ou ne se conforme pas à la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs* » ou que la personne n'a pas agi dans l'intérêt public. Quoiqu'il en soit, le Tribunal ne peut arriver à de telles conclusions avant la tenue d'une audience sur le fond; chose qui n'a jamais eu lieu dans la présente affaire. De l'avis du Tribunal, il s'agit là d'une condition préalable exigeant du Tribunal qu'il tienne une audience sur le fond et en conclut à la responsabilité des intimés avant de pouvoir ordonner le paiement d'une pénalité administrative ou des frais d'audience et d'enquête. Le Tribunal ne peut en arriver à aucune autre conclusion.
64. À notre avis donc, l'article 186 de la *Loi sur les valeurs mobilières* et l'article 44 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* ne peuvent s'appliquer dans une situation comme celle-ci lorsque l'audience sur le fond n'a pas eu lieu et que le Tribunal ne peut conclure qu'il y a eu soit un bris de la législation en cause ou qu'il en va de l'intérêt public. Les mots, tout comme l'intention, sont clairs. Le paragraphe 186(1) ainsi que le paragraphe 44(1), exigent que le Tribunal ait conclu à la responsabilité des intimés avant de pouvoir ordonner le paiement d'une pénalité administrative ou de frais. En ce sens, les articles 186 et 44 codifient le principe selon lequel il ne peut y avoir de sanction sans déclaration de responsabilité (*nulla poena sine lege*). Puisqu'il n'y a jamais eu d'audience sur le fond et que le Tribunal n'a plus la compétence de procéder à l'audience sur le fond étant donné sa conclusion relativement à l'article 190, le Tribunal n'est pas en mesure de conclure que les intimés ne se sont pas conformés à la législation qui les visent. De plus, aucune preuve n'existe que les intimés n'ont pas agis dans l'intérêt public car ceci nécessiterait une détermination de la responsabilité. La condition préalable ne peut être satisfaite et le Tribunal n'a pas la compétence d'ordonner le paiement d'une pénalité administrative ou des frais d'audience et d'enquête.

VII. CONCLUSION

65. Étant donné la décision du Tribunal, les ordonnances provisoires du 21 septembre 2009 contre les Armel Drapeau et Pierre Emond sont annulées. Il serait également souhaitable que la Commission annule les engagements fournis par Pierre Emond et Armel Drapeau.

66. Un arrêt des procédures est ordonné quant aux deux intimés.

FAIT le 11 janvier 2019.

Judith Keating, c.r.

Judith Keating, c.r.,
Présidente du Tribunal

Gerry Legere

Gerry Legere, membre du Tribunal

Melanie McGrath

Mélanie McGrath, membre du Tribunal