
Référence : *Estabrooks c. Nouveau-Brunswick (Directrice des Services à la consommation)*, 2016 NBFCST 11

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 : 2016-11-01
Dossier n° CA-001-2016

ENTRE

Larry Nicholas Estabrooks,

requérant,

- et -

Directrice des Services à la consommation,

intimée.

MOTIFS DE LA DÉCISION SUR LA MOTION

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

DATE DE L'AUDIENCE : le 30 septembre 2016.

MOTIFS ÉCRITS : le 1^{er} novembre 2016.

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

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	3
II.	QUESTION PRÉLIMINAIRE.....	4
III.	QUESTIONS EN LITIGE	5
IV.	FAITS.....	5
V.	RÉGIME LÉGISLATIF	6
VI.	ANALYSE	14
	A. Quel genre d'appel faut-il mener?.....	14
	(1) La jurisprudence	14
	(2) L'objet de la législation	17
	(3) La nature des organismes	18
	(4) Effet de la décision sur les droits des individus et l'attente des parties	21
	(5) Notre interprétation de la législation.....	21
	B. Quelle est la norme de contrôle applicable?.....	26
VII	DÉCISION ET ORDONNANCE	26

I. INTRODUCTION

- [1] M. Estabrooks interjette appel de la décision de la directrice des Services à la consommation (la directrice) de refuser sa demande de renouvellement de son permis d'agent immobilier.
- [2] Par voie de motion, la directrice conteste la manière dont le Tribunal des services financiers et des services aux consommateurs (le Tribunal) a toujours mené les appels de décisions des chargés de la réglementation régis par la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs. Même si cette motion vise des appels déposés en vertu de la *Loi sur les agents immobiliers*, L.N.-B. 2011, ch. 215 (la *Loi sur les agents immobiliers*), elle aura une incidence sur les appels entendus par le Tribunal en vertu d'autre législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs.
- [3] La directrice soutient que l'appel interjeté auprès du Tribunal en application du paragraphe 10(6) de la *Loi sur les agents immobiliers* devrait être mené comme un appel véritable où la norme de contrôle applicable est celle de la raisonnable. La directrice fonde sa position sur les arguments suivants :
- La seule disposition législative qui porte sur l'appel d'une décision de la directrice auprès du Tribunal est le paragraphe 10(6) de la *Loi sur les agents immobiliers*.
 - La *Loi sur les agents immobiliers* ne contient aucune disposition concernant la procédure d'appel.
 - Compte tenu du fait qu'il y a une disposition législative qui prévoit la possibilité d'interjeter « appel », une décision ne devrait pas faire l'objet d'un appel par audience *de novo*, mais plutôt par application d'une norme de contrôle judiciaire.
 - La jurisprudence canadienne établit qu'il faut se fonder sur un libellé législatif non équivoque pour entendre un appel par voie d'audience *de novo*.
 - Le paragraphe 2(1) de la Règle locale 15-501 *Instances devant le Tribunal* (les règles de procédure du Tribunal) exige que la règle soit interprétée de manière à ce qu'une décision sur le fond puisse être rendue le plus rapidement et le plus économiquement possible dans chaque instance. Or une audience *de novo* ne saurait assurer qu'on puisse rendre une décision le plus rapidement et le plus économiquement possible.
- [4] Pour sa part, M. Estabrooks prétend que l'appel devrait être mené sous forme d'audience *de novo* étant donné qu'il n'a pas bénéficié d'une audience devant la directrice. Il indique que certains documents manquent au dossier. Il s'attend d'être en mesure de présenter tous ses documents à l'audition de l'appel. Il voudrait pouvoir bénéficier d'une justice naturelle et avoir la possibilité d'être entendu et de présenter de la preuve.
- [5] Le 23 septembre 2016, la greffière a fait savoir aux parties que nous voulions examiner sept autres décisions à l'audition de la présente motion :

- a) *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93;
- b) *Djossou c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 1080;
- c) *BC Society for the Prevention of Cruelty to Animals c. British Columbia (Farm Industry Review Board)*, 2013 BCSC 2331;
- d) *Kikino Métis Settlement c. Métis Settlements Appeal Tribunal*, 2013 ABCA 151;
- e) *Halifax (Regional Municipality) c. Anglican Diocesan Centre Corporation*, 2010 NSCA 38;
- f) *British Columbia Chicken Marketing Board c. British Columbia Marketing Board*, 2002 BCCA 473;
- g) *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, 2003 CSC 55.

[6] Pour les motifs énoncés ci-après, nous concluons que le présent appel devrait être mené sous forme d'appel hybride et nous réviserons la décision de la directrice pour déterminer si elle est correcte.

II. QUESTION PRÉLIMINAIRE

[7] Il y avait une question préliminaire à examiner dans la présente motion. La question était de savoir si nous allions accepter le courriel envoyé par M. Estabrooks à la greffière du Tribunal, le 29 septembre 2016, dans lequel il énonçait ses arguments et sa preuve relatifs à la présente motion, étant donné que celui-ci a été déposé après le délai. Nous avons décidé de verser le courriel de M. Estabrooks au dossier de la présente motion pour les motifs énoncés ci-après.

[8] M. Estabrooks avait jusqu'au 23 septembre 2016 pour déposer son mémoire préparatoire à l'audience et sa preuve en contestation de la présente motion, conformément aux paragraphes 6(6) et 14(1) des règles de procédure du Tribunal, lesquels sont rédigés comme suit :

6(6) Réponse – Toute partie qui reçoit signification d'un avis d'audition d'une motion, qui a l'intention de fournir une preuve à l'appui, doit faire signifier à la personne qui présente la motion et à toutes les autres parties un ou des affidavits en réponse à la motion au moins cinq jours avant le jour fixé pour l'audition de la motion.

[...]

14(1) Mémoire préparatoire – Toutes les parties à une audience peuvent déposer et faire signifier à toutes les autres parties un court mémoire préparatoire qui contient les faits pertinents, le droit applicable et l'argumentation à l'appui de leur position. Les mémoires préparatoires doivent être déposés au moins cinq jours avant la date fixée pour l'audience.

[9] En plus d'avoir été déposée après le délai prescrit, la preuve fournie par M. Estabrooks dans son courriel du 29 septembre 2016 n'a pas été présentée sous forme de preuve par affidavit, comme le prévoit le paragraphe 6(6) des règles de procédure du Tribunal.

- [10] À l'audition de la motion, M. Estabrooks a indiqué qu'il demandait au comité d'audience de déroger au délai prévu pour le dépôt du mémoire préparatoire et de la preuve.
- [11] M^e Maude, avocat de la directrice, a fait savoir, à l'audience, qu'il ne s'opposait pas à cette demande.
- [12] Le paragraphe 2(2) des règles de procédure du Tribunal autorise un comité d'audience à modifier toute exigence de la règle, notamment les délais prescrits. Ce paragraphe est rédigé comme suit :

2(2) Modification de la règle – La présente règle a pour objet de dissiper tout doute et d'assurer l'uniformité dans l'administration des instances. Toutefois, il est toujours possible pour un comité ou pour un membre seul siégeant en tant que comité de déroger ou apporter des modifications à toute disposition de la présente règle et de formuler des directives procédurales de nature générale ou particulière s'il est d'avis qu'il serait dans l'intérêt public de le faire ou qu'il serait souhaitable de le faire pour que la question en litige puisse être tranchée de façon équitable et rapide.

- [13] Étant donné que la directrice acquiesce à la demande et que nous sommes habilités à accueillir cette demande en vertu du paragraphe 2(2) des règles de procédure du Tribunal, nous avons décidé d'examiner le courriel envoyé par M. Estabrooks, le 29 septembre 2016, à l'égard de la présente motion.

III. QUESTIONS EN LITIGE

- [14] Deux questions sont en litige dans la présente motion :
- a) Quel type d'appel devrait être mené en application du paragraphe 10(6) de la *Loi sur les agents immobiliers*?
 - b) Quelle est la norme de contrôle applicable?

IV. FAITS

- [15] Jusqu'au 31 mai 2016, M. Estabrooks détenait un permis d'agent accordé en vertu de la *Loi sur les agents immobiliers*. Il a présenté sa demande de renouvellement annuel de permis vers la fin du mois de mai 2016.
- [16] Dans une décision datée du 12 juillet 2016, la directrice a refusé de renouveler le permis d'agent de M. Estabrooks.
- [17] Le 29 juillet 2016, M. Estabrooks a déposé une Demande d'audience auprès du Tribunal, interjetant ainsi appel de la décision de la directrice en vertu du paragraphe 10(6) de la *Loi sur les agents immobiliers*.
- [18] Le 9 août 2016, la directrice a remis à M. Estabrooks le Dossier du processus décisionnel (le Dossier), ainsi qu'il est exigé par les règles de procédure du Tribunal et par l'*Instruction relative à la pratique N^o 7 – Procédure pour un appel* (Instruction relative à la pratique n^o 7).

[19] M. Estabrooks a déposé le Dossier auprès du Tribunal le 7 septembre 2016, comme il est exigé par les règles de procédure du Tribunal et par l'Instruction relative à la pratique n° 7.

[20] Dans une lettre datée du 7 septembre 2016, la greffière du Tribunal a informé les parties que la prochaine étape de l'instance consistait à fixer une date pour l'audience. Afin d'aider les parties à déterminer combien de jours seraient requis pour l'audition de l'appel, la greffière les a informées de ce qui suit :

- L'appel serait mené comme audience *de novo* à laquelle les parties pourraient témoigner, appeler des témoins et présenter des éléments de preuve en plus de ceux contenus dans le Dossier.
- Les parties devraient examiner le paragraphe 14(2) de la Règle locale 15-501, qui traite de la possibilité de déposer un Exposé conjoint des faits.
- Selon le paragraphe 8(4) de la Règle locale 15-501, au moins dix jours avant la date fixée pour l'audience, les parties à l'instance doivent remettre à chacune des autres parties et à la greffière la liste des témoins qu'elles ont l'intention d'appeler à témoigner, ainsi qu'un résumé des dépositions de chacun de leurs témoins devraient faire. Le paragraphe 8(5) prescrit le contenu du résumé des dépositions et le paragraphe 8(6) indique les conséquences découlant de l'omission de fournir des renseignements sur les témoins.
- Le paragraphe 8(2) de la Règle locale 15-501 indique que toute partie qui veut assigner un témoin doit remettre à la greffière le Formulaire 15-501F1 *Assignment à témoin* dûment rempli. Les Assignations seront signées par la greffière qui les remettra à la partie pour qu'elle les fasse signifier aux témoins. Le paragraphe 8(3) établit la provision de présence qui sera remise aux témoins et le paragraphe 8(3.1) porte sur les frais des témoins. Le Formulaire 15-501F1 *Assignment à témoin* peut être téléchargé du site Web du Tribunal.
- Les paragraphes 8(7) et 8(8) de la Règle locale 15-501 porte sur les témoins experts et sur les rapports de témoins experts, ainsi que sur les délais prescrits pour la production des rapports de témoins experts.
- En application des paragraphes 16(3) et 16(4) de la Règle locale 15-501, le public et les médias sont admis aux audiences du Tribunal. Pour empêcher l'admission du public ou des médias à une audience, une demande d'audience à *huis clos* doit être présentée en application du paragraphe 16(2) de la Règle locale 15-501.

[21] Le 16 septembre 2016, l'avocat de 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* et que la norme de contrôle pertinente soit appliquée.

V. RÉGIME LÉGISLATIF

[22] Avant de procéder avec notre analyse, nous reproduisons le régime législatif applicable. Cela comprend les dispositions pertinentes de la *Loi sur les agents immobiliers*, de la *Loi sur la Commission*

des services financiers et des services aux consommateurs, L.N.-B., 2013, ch. 30 (la *Loi CSFSC*), des règles de procédure du Tribunal et de l'Instruction relative à la pratique n° 7.

[23] Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les agents immobiliers* sont reproduites ci-après :

Délivrance, refus, suspension, annulation et expiration d'un permis

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, la 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.

10(1.1) Le directeur peut restreindre, à tout moment, la portée d'un permis en l'assortissant des modalités et des conditions qu'il estime appropriées.

10(1.2) Le titulaire d'un permis se conforme aux modalités et aux conditions dont le directeur l'assortit.

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.

10(2) Le directeur peut suspendre ou annuler tout permis s'il est d'avis que cette mesure est conforme à l'intérêt public.

10(2.1) Le directeur ne peut suspendre ou annuler un permis sans donner à son titulaire l'occasion d'être entendu.

[...]

10(5) Une personne dont le permis a été annulé en raison de son inconduite n'est pas autorisée à faire une demande pour obtenir un nouveau permis moins d'un an après la date de l'annulation.

10(6) Quiconque n'est pas satisfait d'une décision rendue par le directeur en application du présent article peut en appeler au Tribunal.

[...]

Renvoi à l'Association par le directeur 2013, ch.31, art. 33

33(1) Avant de décider d'accepter ou de refuser une demande de permis d'un agent, d'un gérant ou d'un vendeur, ou de suspendre ou d'annuler un permis existant ou de rétablir un permis suspendu ou annulé, le directeur peut renvoyer toute question à

l'Association pour recevoir ses recommandations.

33(2) Lorsqu'une question est renvoyée à l'Association en application du paragraphe (1), l'Association peut et, si le directeur ou une personne concernée lui en fait la demande, doit tenir sur la question une audience au cours de laquelle la personne concernée a le droit d'être entendue et peut se faire représenter par un avocat.

33(3) L'Association peut désigner un comité chargé de l'audience composé d'au moins trois membres de l'Association pour tenir une audience en application du présent article. Pour ce faire, l'Association ou le comité peut exercer les pouvoirs des commissaires en application de la *Loi sur les enquêtes*.

33(4) L'Association soumet au directeur un rapport sur son activité relativement à toute question qui lui est renvoyée en application du présent article, avec ses recommandations quant à l'octroi, au refus, à la suspension, à l'annulation ou au rétablissement d'un permis.

[...]

34 En plus des autres pouvoirs et responsabilités que lui confèrent la présente loi ou ses règlements, l'Association peut et, à la demande du directeur, doit fournir au directeur les avis que celui-ci lui demande dans l'exercice des pouvoirs que confèrent la présente loi.

[24] La loi habilitante du Tribunal est la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*. Voici les dispositions les plus pertinentes de celle-ci :

Définitions

1 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« audience » Sont assimilés à l'audience, les révisions est les appels. (*hearing*)

[...]

« législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs » S'entend des lois suivantes :

- a) la présente loi;
- b) la *Loi sur les licences d'encanteurs*;
- c) la *Loi sur les agences de recouvrement*;
- d) la *Loi sur les commissaires à la prestation des serments*;
- e) la *Loi sur la responsabilité et les garanties relatives aux produits de consommation*;
- f) la *Loi sur les associations coopératives*;
- g) la *Loi sur la communication du coût du crédit*;
- h) la *Loi sur les caisses populaires*;
- i) la *Loi sur le démarchage*;

- j) la *Loi sur les franchises*;
- k) la *Loi sur les cartes-cadeaux*;
- l) la *Loi sur les assurances*;
- m) la *Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie*;
- m.1) la *Loi sur les courtiers en hypothèques*;
- n) la *Loi sur les régimes de pension du personnel des foyers de soins*;
- o) la *Loi sur les prestations de pension*;
- p) la *Loi sur les arrangements préalables de services de pompes funèbres*;
- q) la *Loi sur les agents immobiliers*;
- r) la *Loi sur les valeurs mobilières*;
- s) la *Loi sur le transfert des valeurs mobilières*;
- t) toute autre loi que désignent les règlements;
- u) tout règlement pris ou toute règle établie sous le régime des lois énumérées aux alinéas a) à t). (*financial and consumer services legislation*)

[...]

« secteur réglementé » Secteur ou industrie réglementé en vertu de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs. (*regulated sector*)

[...]

Indépendance

30 Le Tribunal est indépendant de la Commission dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles.

Membres du Tribunal

31(1) Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme les membres du Tribunal, dont son président, pour un mandat maximal de cinq ans, lequel, sous réserve des paragraphes (2) et (3), est renouvelable.

[...]

Présidence du Tribunal

32 Le président du Tribunal :

a) est un avocat qui est membre en règle à la fois :

(i) d'un barreau au Canada depuis une période minimale de dix ans immédiatement antérieure à la date de sa nomination.

(ii) du Barreau du Nouveau-Brunswick;

b) connaît le droit administratif.

[...]

Pouvoirs et fonctions du Tribunal

37(1) Le Tribunal peut exercer tout pouvoir que lui confère la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs.

37(2) Le Tribunal accomplit toute fonction que lui impose la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs.

Pouvoir concernant les audiences

38(1) Lorsqu'il tient une audience en vertu de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs, le Tribunal est investi des mêmes pouvoirs que ceux qui sont conférés à la Cour du Banc de la Reine en matière d'actions civiles pour :

- a) assigner un témoin et le contraindre à comparaître;
- b) l'obliger à témoigner sous serment ou autrement;
- c) l'obliger à produire des livres, registres, documents et objets ou des catégories de livres, de registres, de documents ou d'objets.

[...]

38(5) Le Tribunal peut trancher toute question de fait ou de droit soulevée dans le cadre d'une audience.

38(6) Le Tribunal peut recevoir en preuve toute déclaration, tout document, tout dossier, tout renseignement ou tout objet qui, à son avis, sont utiles à la résolution de l'affaire dont il est saisi, qu'ils soient ou non recueillis ou produits sous serment ou admissibles en preuve devant une cour de justice.

38(7) L'audience est engagée et conduite conformément aux règles qu'établit la Commission en vertu de l'alinéa 59(3)a).

[...]

Procédure applicable aux audiences

77 Les règles établies en vertu de l'alinéa 200(1)qqq.3) de la *Loi sur les valeurs mobilières*, selon leur teneur avant l'entrée en vigueur du présent article, s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux audiences que tient le Tribunal jusqu'à ce qu'une règle soit établie en vertu de l'alinéa 59(3)a).

[25] Les règles de procédure du Tribunal contiennent aussi des dispositions portant sur un appel interjeté devant le Tribunal. Voici celles qui sont pertinentes :

1(1) Définitions – Dans la présente règle,

[...]

« instance » désigne l'ensemble du processus d'audience, de révision ou d'appel devant un comité en vertu de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* ou de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs;

« instance d'appel » désigne une instance relative à l'appel d'une décision du surintendant des assurances, du surintendant des pensions, du surintendant des caisses populaires, du surintendant des compagnies de prêt et de fiducie, de l'inspecteur des associations coopératives ou du directeur des services à la consommation nommé en vertu de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*;

[...]

1(2) Application – La présente règle s'applique à toute instance devant un comité où le Tribunal est tenu en vertu de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs ou d'une autre loi de tenir une audience, d'entendre un appel, de réviser une décision, d'approuver un règlement ou de fournir à une partie la possibilité de se faire entendre.

[...]

2(1) Interprétation – La présente règle doit être interprétée de manière à ce qu'une décision au fond puisse être rendue le plus rapidement et le plus économiquement possible dans chaque instance.

[...]

2(4) Instructions relatives à la pratique – Le greffier peut, de temps en temps, donner des instructions relatives à la pratique pour l'application de la présente règle. Le greffier doit publier les instructions relatives à la pratique sur le site Web du Tribunal.

[...]

PARTIE 11

INSTANCES DE RÉVISION OU D'APPEL

REMARQUE : La procédure pour un appel d'une décision du surintendant d'assurance, du surintendant de pensions, du surintendant [...] des caisses populaires, du surintendant des compagnies de prêt et de fiducie, de l'inspecteur des associations coopératives ou du directeur des services à la consommation est énoncé dans l'Instruction relative à la pratique n° 7 – Procédure pour un appel, qui peut être

obtenu[e] du bureau du greffier ou du site Web du Tribunal <http://fcbtribunal.ca>.

- [26] La greffière du Tribunal a envoyé aux parties l'Instruction relative à la pratique n° 7, qui, essentiellement, reprend le contenu de la partie 11 des règles de procédure du Tribunal et les applique à un appel. Les parties pertinentes de l'Instruction relative à la pratique n° 7 sont les suivantes :

La Règle locale 15-501 : *Instances devant le Tribunal* a été rédigée avant la création du Tribunal des services financiers et des services aux consommateurs le 1 juillet 2013. La Règle ne contient pas de procédure d'appel d'une décision du surintendant des assurances, du surintendant des pensions, du surintendant des caisses populaires, du surintendant des compagnies de prêt et de fiducie, de l'inspecteur des associations coopératives ou du directeur des services à la consommation.

L'article 77 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* stipule que la Règle locale 15-501 s'applique avec les adaptations nécessaires aux procédures du Tribunal. La Partie 11 de la Règle locale traite des Instances de révision.

Cette Instruction relative à la pratique établit les modifications nécessaires à la Partie 11 de la Règle locale, de sorte à la rendre applicable à un appel d'une décision.

La Partie 11 de la Règle locale devrait être lue comme suit pour un appel :

11(1) Demande d'appel – Toute personne qui désire interjeter appel d'une décision du surintendant des assurances, du surintendant des pensions, du surintendant des caisses populaires, du surintendant des compagnies de prêt et de fiducie, de l'inspecteur des associations coopératives ou du directeur des services à la consommation doit déposer et signifier une Demande d'audience dans les délais prévus dans la loi établissant le droit d'appel ou dans les 30 jours qui suivent la décision si aucun délai n'est fourni dans la loi.

11(2) Contenu de la demande d'audience – La demande d'audience doit contenir ce qui suit :

- a) le nom, l'adresse, les numéros de téléphone et de télécopieur et l'adresse de courrier électronique du requérant;
- b) le nom, l'adresse, les numéros de téléphone et de télécopieur et l'adresse de courrier électronique de l'avocat du requérant;
- c) des précisions au sujet de la décision dont est interjeté appel;
- d) des précisions au sujet des répercussions directes qu'a la décision sur le requérant;
- e) les erreurs alléguées dans la décision et les motifs qui justifient l'appel;

- f) la mesure de redressement demandée;
- g) la langue officielle dans laquelle le requérant demande de se faire entendre.

[...]

11(4) Dossier du processus décisionnel – Dès qu’il reçoit une copie de la demande d’audience déposée, le requérant doit obtenir, du surintendant des assurances, du surintendant des pensions, du surintendant des caisses populaires, du surintendant des compagnies de prêt et de fiducie, de l’inspecteur des associations coopératives ou du directeur des services à la consommation, selon le cas, le dossier du processus décisionnel qui a abouti à la décision dont est interjeté appel. À moins que toutes les parties acceptent que l’un ou l’autre des documents ci-dessous soit omis du dossier ou sauf ordre contraire du comité, ce dossier doit comprendre ce qui suit :

- a) le cas échéant, la demande ou autre procédure écrite qui a mis en branle le processus décisionnel;
- b) l’avis de toute audience et, le cas échéant, la transcription de tout témoignage rendu à l’audience;
- c) toute ordonnance provisoire rendue au cours du processus décisionnel;
- d) 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;
- e) la décision dont est interjeté appel ainsi que ses motifs.

11(5) Moment de la remise du dossier – Le surintendant des assurances, le surintendant des pensions, le surintendant des caisses populaires, le surintendant des compagnies de prêt et de fiducie, l’inspecteur des associations coopératives ou le directeur des services à la consommation, selon le cas, doit remettre le dossier prévu au paragraphe 11(4) au requérant au plus tard 30 jours après la date de la demande. S’il lui est impossible d’en faire la remise dans les 30 jours, il doit aviser le requérant et lui indiquer quand il prévoit être en mesure de lui remettre le dossier.

[...]

11(7) Fixation de la date de l’audience – Une fois que le dossier et la preuve de signification ont été déposés, le greffier, en collaboration avec le requérant et avec les autres parties à l’appel, fixe la date de l’audience et délivre un avis d’audience.

[27] La greffière a aussi fourni l’*Instruction relative à la pratique N° 8 – Contenu du Dossier du processus décisionnel*, laquelle apporte des précisions sur le contenu du dossier du processus décisionnel requis dans une révision ou un appel. Cette Instruction prévoit ce qui suit :

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.

VI. ANALYSE

A. QUEL GENRE D'APPEL FAUT-IL MENER?

[28] Nous sommes d'avis que l'appel hybride est le modèle d'appel qui s'harmonise avec l'objet de la *Loi sur les agents immobiliers* et de la *Loi CSFSC*, avec la nature des organismes administratifs, et qui tient compte de l'effet considérable de la décision sur les droits des individus ainsi que des attentes des parties.

(1) La jurisprudence

[29] Nous abordons d'abord les décisions citées par la directrice portant sur l'appel de décisions rendues par un décideur administratif auprès d'une cour. Ces décisions sont : *Grass Home Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Prévôt des incendies)*, 2009 NBBR 259; *Yeager c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, 2008 CF 113; *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; *Friesen (Brian Neil) Dental Corp. et al. c. Director of Companies Office (Man.) et al.*, 2011 MBCA 20; et *Cleary c. McAllister* (1999), 213 R.N.-B. (2^e) 156 (C.A.N.-B.).

[30] Nous concluons que ces décisions ne sont pas applicables en l'espèce. Le Tribunal n'est pas une cour supérieure, mais plutôt un tribunal administratif spécialisé ayant une fonction en matière d'appel. Ce rôle est très différent de celui d'une cour de révision. De nombreux tribunaux judiciaires ont affirmé que la jurisprudence portant sur la façon de mener un appel auprès d'une cour supérieure, d'une décision rendue par un tribunal administratif ne s'applique pas à la question de savoir comment mener un appel devant un tribunal administratif d'appel d'une décision rendue par un décideur administratif [voir *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, 2003 CSC 55, au par. 44; *British Columbia (Chicken Marketing Board) c. British Columbia (Marketing Board)*, 2002 BCCA 473, au par. 14.]

[31] Nous voulons maintenant examiner la décision *Newton c. Criminal Trial Lawyers' Association*, 2010 ABCA 399 [l'arrêt *Newton*], sur laquelle la directrice se fonde pour prétendre que s'il n'y a pas dans la loi un libellé exprès et non équivoque indiquant qu'un appel doit être mené sous forme d'audience *de novo*, il doit être mené comme un appel véritable. La Cour d'appel de l'Alberta a conclu qu'il serait [TRADUCTION] « singulièrement inefficace » pour un tribunal administratif d'appel de mener une audience *de novo*.

[32] La Cour d'appel de l'Alberta a affirmé en outre qu'en décidant de la norme de contrôle à appliquer à une décision rendue par un tribunal administratif de première instance, un tribunal administratif d'appel devrait en général examiner les facteurs établis par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33 [l'arrêt *Housen*] et *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 [l'arrêt

Dunsmuir]. Au paragraphe 43 de sa décision, la Cour d'appel de l'Alberta énonce ces facteurs :

- a) les rôles respectifs du tribunal de première instance et du tribunal d'appel, selon l'interprétation de la loi habilitante;
- b) la nature de la question en litige;
- c) l'interprétation de la loi dans son ensemble;
- d) l'expertise et la position avantageuse du tribunal de première instance, comparativement au tribunal d'appel;
- e) le besoin de limiter le nombre, la durée et le coût des appels;
- f) le besoin d'assurer l'économie et l'intégrité des instances devant le tribunal de première instance;
- g) les autres facteurs pertinents dans le contexte de l'affaire particulière.

[33] La décision *Newton* a été largement critiquée au cours des dernières années. Dans la décision *BC Society for the Prevention of Cruelty to Animals c. British Columbia (Farm Industry Review Board)*, 2013 BCSC 2331, la Cour a refusé de souscrire à la décision *Newton* pour plusieurs raisons. Parmi ces raisons, il y avait le défaut de reconnaître le troisième type d'appel, soit l'appel hybride, et le fait de reconnaître uniquement les appels véritables et les audiences *de novo*. La Cour a également critiqué le raisonnement dans l'affaire *Newton* concernant la norme de contrôle devant être appliquée par un tribunal administratif d'appel, raisonnement qu'elle a trouvé inconsistant avec les déclarations subséquentes de la Cour suprême du Canada.

[34] Dans la décision *Djossou c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 1080 [l'affaire *Djossou*], la Cour fédérale avait elle aussi refusé de souscrire à l'arrêt *Newton*. La Cour fédérale s'est penchée sur la question de savoir s'il était logique pour un tribunal administratif d'appel d'appliquer une norme de contrôle lors de l'audition d'un appel d'une décision rendue par un décideur administratif d'instance inférieure. Au paragraphe 42, la Cour a dit ce qui suit : « [...] [m]ais pourquoi appliquer une telle démarche lorsqu'on a justement été créé pour entendre des appels – ce qui ajoute un palier supplémentaire – et qu'on est soi-même soumis au contrôle judiciaire? » Tout comme la cour dans l'affaire *BC Society for the Prevention of Cruelty to Animals*, la Cour fédérale avait de sérieuses réserves quant à « l'exportation », dans la sphère administrative, des normes de contrôle qui ont été élaborées par les cours d'appel traditionnelles.

[35] Dans la décision qu'elle a rendue très récemment, *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93 [l'affaire *Huruglica*], la Cour d'appel fédérale a elle aussi refusé de souscrire à l'arrêt *Newton* et elle a réitéré, au paragraphe 47, que « [l]es principes qui ont guidé et façonné le rôle des juges en matière de contrôle judiciaire des décisions rendues par des décideurs administratifs (consacrés par l'arrêt *Dunsmuir* aux par. 27-33) ne trouvent pas application en l'espèce. » En outre, la Cour d'appel fédérale a indiqué qu'il serait inapproprié de puiser dans les éléments recensés par l'arrêt *Housen* concernant le degré de retenue judiciaire et de l'appliquer dans un contexte administratif, puisque le degré élevé de retenue judiciaire accordé par les cours d'appel aux juridictions inférieures

sur les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit a été principalement guidé par une politique judiciaire. La Cour d'appel fédérale a insisté sur le rôle de nos cours supérieures qui est de confirmer l'impératif constitutionnel de préserver la primauté du droit.

- [36] La jurisprudence montre clairement que, s'agissant de la présente motion, il serait inapproprié d'établir la norme de contrôle en se fondant sur les principes énoncés tant dans l'arrêt *Dunsmuir* que dans l'arrêt *Housen*.
- [37] Par conséquent, quelle est la démarche indiquée pour déterminer le type d'appel qu'il faut mener sous le régime de la *Loi sur les agents immobiliers*?
- [38] Ainsi que l'a souvent indiqué la Cour suprême du Canada, les termes ou expressions d'une loi devraient être interprétées dans leur contexte global selon leur sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. [*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au par. 21, cité dans l'arrêt *Friesen (Brian Neil) Dental Corp. et al. c. Director of Companies Office (Man.) et al.*, 2011 MBCA 20, au par. 20.]
- [39] Ce principe a été adopté dans la décision *BC Society for the Prevention of Cruelty to Animals c. British Columbia (Farm Industry Review Board)*, 2013 BCSC 2331, où la Cour a affirmé que la loi est la clé pour déterminer le type d'appel qu'il faut mener et les termes « peut en appeler » ne peuvent être interprétés de façon isolée par rapport au reste de la loi.
- [40] Le même principe a été adopté dans l'affaire *Djossou*. La Cour fédérale a affirmé que le tribunal administratif d'appel doit répondre à la question suivante : De quel type d'appel s'agit-il? Selon la Cour, la réponse à cette question dépend du contexte législatif, de la nature des organismes administratifs et de l'effet de la décision sur les droits des individus.
- [41] Au paragraphe 47, la Cour fait une mise en garde concernant l'utilisation laxiste des termes « appel *de novo* », « appel véritable » ou encore « appel complet », en ajoutant que pareille utilisation ne peut que contribuer à alimenter la confusion entre les parties et les avocats. La Cour ajoute qu'il n'est pas nécessaire que la loi précise que l'appel doit être entendu *de novo* pour qu'il y ait une audience *de novo*.
- [42] La Cour a examiné les trois types d'appel habituels : l'appel véritable, l'appel *de novo* et l'appel hybride. Ces trois types d'appel sont décrits ainsi :

[46] On s'accorde pour dire qu'il existe habituellement trois types d'appel : l'appel véritable (« true appeal »); l'appel *de novo*; et l'appel hybride. Frank Falzon en donne l'aperçu suivant :

3. [TRADUCTION] Il existe trois principales catégories d'appels à des tribunaux administratifs spécialisés. La plus restrictive est celle à laquelle on fait référence dans l'arrêt *Dupras v. Mason*, 1994 CanLII 2772 (BCCA), [...] qu'on décrit comme un appel véritable. Il s'agit d'un appel fondé sur le dossier dans lequel l'appelant doit démontrer une erreur de droit, de fait ou de procédure susceptible de révision. L'appel le plus étendu est celui que *Dupras* décrit comme un appel *de novo*, où la décision du tribunal inférieur

est ignorée dans tous ces aspects, sauf possiblement pour les besoins du contre-interrogatoire. La troisième catégorie d'appel est un modèle d'appel hybride dans lequel l'appelant conserve le fardeau de démontrer l'erreur. Le tribunal d'appel reçoit le dossier, mais l'appel n'est pas limité quant aux motifs; le tribunal d'appel révisé la décision du premier décideur selon la norme de la décision correcte et de la nouvelle preuve peut être produite sans restriction. Ces trois grands modèles sont des points de départ conceptuels, et sont sujets à des variations selon l'intention précise de la loi habilitante. *Appeals to Administrative Tribunals* (2005) 18 Can J Admin L & Prac 1, aux p. 34 et 35.

[43] Dans l'affaire *Huruglica*, la Cour d'appel fédérale a réitéré l'importance d'appliquer la règle en matière d'interprétation des lois pour déterminer le type d'appel qu'il faut mener, parce que le législateur peut créer n'importe quel type de structure administrative à plusieurs paliers pour répondre à n'importe quel contexte particulier. La Cour a affirmé que lorsque le législateur conçoit une structure administrative à plusieurs niveaux, il lui incombe de tenir compte de facteurs tels que le budget et la question de savoir s'il est nécessaire de limiter le nombre, la durée et le coût des appels administratifs. La Cour a ajouté que ces considérations en matière de politique publique sont uniques à la loi dont il s'agit.

[44] Nous passons maintenant à notre interprétation des mots « peut en appeler » utilisé au paragraphe 10(6) de la *Loi sur les agents immobiliers* dans le contexte de l'objet des lois applicables, de la nature des organismes, de l'effet de la décision sur les droits des individus et des attentes des parties.

(2) L'objet de la législation

[45] L'objet de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* est énoncé expressément à l'article 2 de la *Loi* comme suit :

Objet de la Loi

2 La présente loi a pour objet :

- a)* de permettre à la Commission de fournir des services de réglementation qui protègent l'intérêt public tout en augmentant la confiance du public à l'égard des secteurs réglementés;
- b)* de lui permettre de diffuser la connaissance et de favoriser la compréhension des secteurs réglementés tout en mettant sur pied et en dirigeant des programmes d'éducation.

[46] Les parties n'ont pas fourni d'autres indications sur l'objet de la *Loi CSFSC*, tel que le Journal des débats de l'Assemblée législative (le Hansard).

[47] S'agissant de la *Loi sur les agents immobiliers*, l'objet de celle-ci n'est pas énoncé de manière expresse. Un examen de cette loi montre, toutefois, qu'elle contient des dispositions concernant ce qui suit :

- la délivrance de permis aux agents, aux vendeurs et aux gérants;

- la réglementation du secteur des opérations immobilières;
- l'établissement de normes pour l'industrie;
- en conjonction avec le *Règlement général*, les exigences en matière de formation des agents, des vendeurs et des gérants;
- les pouvoirs en matière de conformité, d'enquête et d'exécution visant à faire en sorte que les titulaires de permis se conforment aux exigences réglementaires de la *Loi* et, en cas de non-conformité, des mesures pour sanctionner les inconduites.

[48] Ces dispositions ont un objet commun : protéger l'intérêt public et accroître la confiance du public dans le secteur des opérations immobilières. Il n'est pas étonnant que cet objet s'harmonise pleinement avec un des objets de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*.

(3) *La nature des organismes*

[49] La directrice et le Tribunal sont des organismes de nature très différente.

[50] La directrice est le chargé de la réglementation du secteur des opérations immobilières conformément à la définition du terme « chargé de la réglementation » dans la *Loi CSFSC*. Par conséquent, la directrice est chargée de délivrer des permis aux agents, aux vendeurs et aux gérants. Pour décider s'il y a lieu d'accorder un permis, la directrice doit déterminer si le demandeur « réunit les conditions voulues pour obtenir un permis et que rien ne s'oppose à la délivrance du permis demandé », en application du paragraphe 10(1) de la *Loi sur les agents immobiliers*. Afin de déterminer si un demandeur réunit les conditions voulues pour obtenir un permis, la directrice doit obtenir des renseignements et exiger du demandeur les renseignements et documents supplémentaires qu'elle juge nécessaires, conformément au paragraphe 11(2) et à l'article 14 de la *Loi sur les agents immobiliers*.

[51] Les autres fonctions de la directrice établies par la *Loi sur les agents immobiliers* sont les suivantes :

- enjoindre à un établissement qui détient le compte en fiducie d'un agent de s'abstenir de payer tout ou partie de la somme sur le compte tant que le permis de l'agent est suspendu ou annulé [par. 20(2)];
- ordonner l'inspection des livres, des dossiers et des comptes des personnes qui effectuent des opérations immobilières [par. 26];
- déclarer qu'un cautionnement fourni en application de la *Loi* dans certaines circonstances est confisqué [par. 31(2)];
- exiger la remise des livres, registres et comptes que doit tenir un agent en application de la *Loi*, ainsi que des dépôts, rapports ou autres communications présentés à tout autre organisme de réglementation [par. 43.1(7)];
- ordonner à un titulaire de permis de cesser d'utiliser une annonce publicitaire qui, de l'avis de la directrice, contient une déclaration fautive, trompeuse ou mensongère [par. 43.11(2)];

- rendre une ordonnance de communication de renseignements ou de remise des livres, registres ou autres comptes visant un titulaire de permis, un ancien titulaire de permis, ou toute personne qui sans être titulaire de permis, exerce une activité réglementée [par. 43.3].
- [52] La délivrance de permis et les autres fonctions décrites ci-dessus sont toutes des fonctions de réglementation.
- [53] D'un autre côté, la directrice assume des fonctions juridictionnelles en vertu de la *Loi sur les agents immobiliers* lorsqu'elle est tenue de fournir à un demandeur ou à un titulaire de permis l'occasion d'être entendu, dans les circonstances suivantes :
- lorsqu'elle assortit un permis de modalités et de conditions, en application du paragraphe 10(1.1);
 - lorsqu'elle suspend ou annule un permis en application du paragraphe 10(2);
 - lorsqu'elle refuse de délivrer un permis en application du paragraphe 10(1);
 - lorsqu'elle tient une audience pour déterminer les droits des parties à l'égard d'un dépôt, en application des paragraphes 22(1) et 22(2).
- [54] La directrice assume également des fonctions juridictionnelles lorsqu'elle tient une audience afin de déterminer les droits des parties à l'égard d'un dépôt, en application des paragraphes 22(1) et 22(2) de la *Loi sur les agents immobiliers*.
- [55] À notre avis, l'expertise de la directrice réside dans l'administration de la *Loi sur les agents immobiliers*. La directrice ne possède pas une expertise particulière en matière juridictionnelle étant donné que la grande majorité des fonctions qui lui sont attribuées par la *Loi sur les agents immobiliers* ne sont pas des fonctions de nature juridictionnelle. En effet, lorsqu'elle exerce des fonctions juridictionnelles sur des questions de délivrance de permis, le paragraphe 33(1) de la *Loi sur les agents immobiliers* permet à la directrice de renvoyer l'affaire à l'Association des agents immobiliers du Nouveau-Brunswick pour recevoir les recommandations de celle-ci (et pour que celle-ci tienne, au besoin, une audience sur la question), avant de décider (1) soit d'accepter ou de refuser une demande de permis; (2) soit de suspendre ou d'annuler un permis existant; (3) soit de rétablir un permis suspendu ou annulé.
- [56] S'agissant du Tribunal, son seul objet est d'exercer une fonction juridictionnelle. Le Tribunal est spécialisé dans la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs.
- [57] Le Tribunal entend des causes en première instance qui consistent principalement en des instances d'exécution en application de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs, notamment la *Loi sur les agents immobiliers*. Ces causes de première instance s'inscrivent directement dans l'objet qui consiste à protéger l'intérêt public et à accroître l'intérêt public dans les secteurs réglementés.
- [58] Le Tribunal exerce également une fonction d'appel lorsqu'il entend des appels et révisions de décisions des chargés de la réglementation, notamment de la directrice.

[59] Avant le 1^{er} juillet 2013, le ministre de la Justice administrait la *Loi sur les agents immobiliers*. Tout appel d'une décision en matière de délivrance de permis rendue par le ministre de la Justice était renvoyé directement à la Cour du Banc de la Reine en application du paragraphe 10(6) de la *Loi sur les agents immobiliers*. Ce paragraphe était rédigé ainsi :

10(6) Quiconque n'est pas satisfait d'une décision rendue par le ministre en application du présent article peut en appeler à un juge de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick.

[60] Depuis le 1^{er} juillet 2013, la nouvelle Commission des services financiers et des services aux consommateurs administre la *Loi sur les agents immobiliers*, et la directrice est le chargé de la réglementation du secteur des opérations immobilières. Le Tribunal a lui aussi été créé le 1^{er} juillet 2013. Ce changement législatif a également entraîné une modification du paragraphe 10(6) de la *Loi sur les agents immobiliers* et, depuis, tout appel d'une décision rendue par la directrice en matière de permis est interjeté auprès du Tribunal.

[61] Dans l'affaire *Djossou*, des modifications importantes avaient été apportées aux pouvoirs en matière d'appel de la Section d'appel des réfugiés en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La Section d'appel des réfugiés avait conclu qu'elle devait mener un appel véritable et appliquer la norme de la raisonnable. La Cour s'était penchée sur la question de savoir pourquoi un tribunal administratif d'appel appliquerait des normes de contrôle en appel qui sont appliquées par les cours de justice, lorsqu'il avait été créé pour entendre des appels et que ses décisions étaient susceptibles de contrôle judiciaire. La Cour fédérale a conclu que la Section d'appel des réfugiés avait commis une erreur dans son analyse de la norme de contrôle, en ce sens qu'elle avait omis de mener une analyse approfondie de son nouveau rôle et du libellé des nouvelles dispositions législatives résultant des modifications législatives ou de l'historique des modifications législatives.

[62] Nous souscrivons au raisonnement suivi dans l'affaire *Djossou*. À notre avis, le changement apporté aux droits d'appel, au paragraphe 10(6) de la *Loi sur les agents immobiliers*, n'a pas eu pour effet uniquement de changer l'endroit où le « contrôle judiciaire » a lieu. Le changement est plus profond que cela.

[63] Il semble que le législateur ait eu l'intention d'attribuer une plus grande expertise juridique au Tribunal qu'aux chargés de la réglementation qui travaille au sein de la Commission, notamment la directrice, comme le montre les dispositions suivantes de la *Loi CSFSC*:

- L'article 30 de la *Loi CSFSC* prévoit que « [l]e Tribunal est indépendant de la Commission dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles ».
- L'article 31 de la *Loi CSFSC* prévoit que les membres du Tribunal sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil.
- L'article 32 de la *Loi CSFSC* prévoit que le Tribunal possède une expertise juridique en exigeant que le président du Tribunal soit un avocat qui connaît le droit administratif et qui est membre en règle d'un barreau au Canada depuis au moins dix ans.
- Le paragraphe 39(1) de la *Loi CSFSC* exige que les instances devant le Tribunal soient

entendues par au moins deux membres du Tribunal.

[64] Nous concluons que lorsque le Tribunal entend un appel interjeté d'une décision d'un chargé de la réglementation, dans une affaire où la capacité d'une personne de travailler dans son domaine choisi est en jeu, le Tribunal assume le rôle supplémentaire d'assurer une vérification juridique indépendante des décisions rendues par un chargé de la réglementation. À notre avis, en ajoutant un niveau juridictionnel spécialisé au régime administratif, le législateur avait l'intention de conférer au Tribunal un rôle en matière d'appel qui est différent de celui conféré à une cour de justice. Selon nous, l'intention était de créer un droit d'appel auprès d'un organisme indépendant possédant une expertise dans le domaine de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs. Le rôle du Tribunal consiste à fournir une vérification accrue de l'exercice du pouvoir décisionnel par la directrice en veillant à ce que ses décisions soient correctes et en assurant l'équité procédurale. À notre avis, cela suppose un type d'analyse plus complet que dans le cas d'un appel véritable.

(4) Effet de la décision sur les droits des individus et l'attente des parties

[65] La décision de la directrice de refuser de renouveler, d'annuler ou de suspendre un permis a un effet très considérable sur les droits d'une personne. Le permis est un moyen de gagner un revenu et de répondre aux besoins fondamentaux d'une personne en matière d'alimentation et de logement.

[66] Étant donné l'importance de la décision de la directrice, le titulaire du permis ou le demandeur peut s'attendre à un degré élevé d'équité procédurale.

[67] Il arrive souvent que les personnes qui comparaissent devant le Tribunal soient des personnes qui se représentent elles-mêmes. M. Estabrooks en est un exemple. À notre avis, les parties qui se représentent elles-mêmes s'attendent de pouvoir raconter leur histoire à l'audition d'un appel.

[68] Lorsqu'un appel est mené comme appel véritable, cela comprend l'établissement et l'application de normes de contrôle. Cet exercice juridique est complexe. En effet, dans le cadre d'un seul appel, une cour peut devoir appliquer des normes de contrôle différentes selon le genre de décision à rendre (par ex., une question constitutionnelle, une question de droit général ayant une importance cruciale pour le système juridique, une question qui dépasse l'expertise du décideur ou une pure question de compétence). Selon l'examen que nous avons fait de la jurisprudence, de nombreux avocats et juges considèrent cet exercice comme étant difficile. À notre avis, ces notions sont trop complexes pour la vaste majorité des parties qui se représentent elles-mêmes et l'appel véritable ne répond pas aux attentes des parties.

[69] Si l'appel est mené en tant qu'appel véritable avec détermination de la norme de contrôle, le requérant sera ni plus ni moins un observateur et non un participant à l'appel qu'il a interjeté. Cela ne pouvait être l'intention du législateur.

(5) Notre interprétation de la législation

[70] Les termes « peut en appeler » figurant au paragraphe 10(6) de la *Loi sur les agents immobiliers* ne peuvent être interprétés de manière isolée. Ainsi que l'affirme la Cour dans l'affaire *Djossou*, au paragraphe 38, « [l]es dispositions législatives, en effet, n'agissent pas en vase clos : le tribunal administratif doit toujours tenir compte du contexte juridique dans lequel il est appelé à appliquer celles qui le concernent ». En conséquence, les termes « peut en appeler » doivent être examinés dans

le contexte plus large de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs, notamment la *Loi CSFCS*. C'est uniquement ainsi que nous pouvons déterminer le type d'appel que le législateur entendait créer.

- [71] Pour revenir à notre analyse, nous remarquons qu'aucun article de la *Loi CSFCS* n'établit *expressément* la façon de mener l'audition d'un appel devant le Tribunal. La définition du terme « audience » à l'article 1 de la *Loi CSFCS* inclut, toutefois, un appel.
- [72] L'article 38 énonce les pouvoirs du Tribunal concernant les audiences. Le paragraphe 38(1) énonce: « Lorsqu'il tient une audience en vertu de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs, le Tribunal est investi des mêmes pouvoirs que ceux qui sont conférés à la Cour du Banc de la Reine en matière d'actions civiles. » Les pouvoirs établis au paragraphe 38(1) incluent celui d'assigner un témoin et de le contraindre à comparaître, d'obliger les témoins à témoigner sous serment ou autrement et d'obliger les témoins à produire des documents.
- [73] La directrice soutient que l'article 38 s'applique uniquement aux affaires en première instance et non aux appels entendus par le Tribunal. Nous ne souscrivons pas à cette position. Elle est incompatible avec la définition du terme audience et notre conclusion quant au rôle du Tribunal lors d'un appel qui est d'assurer une vérification juridique indépendante et d'assurer l'équité procédurale.
- [74] De plus, l'article 38 n'indique pas qu'il est inapplicable aux appels. Selon nous, à moins de disposition expresse à l'effet contraire, tous les articles de la *Loi CSFCS* qui portent sur les audiences menées par le Tribunal doivent inclure les appels. Par conséquent, nous concluons que les pouvoirs énoncés au paragraphe 38(1) s'appliquent à un appel devant le Tribunal. Ces pouvoirs consistent en des pouvoirs typiques de première instance et suggèrent que l'appel devrait procéder sous forme d'audience *de novo*.
- [75] Le paragraphe 38(5) de la *Loi CSFCS* prévoit que le Tribunal peut « trancher toute question de fait ou de droit soulevée dans le cadre d'une audience ». Encore une fois, un appel n'est pas spécifiquement exclu de l'application du paragraphe 38(5). Il s'ensuit qu'au cours d'un appel, le Tribunal peut réexaminer les faits et tirer ses propres conclusions de fait et de droit. Là encore, il s'agit d'un pouvoir typique de première instance, ce qui milite en faveur d'une audience *de novo*.
- [76] Le paragraphe 38(6) de la *Loi CSFCS* prévoit que le Tribunal peut recevoir en preuve « toute déclaration, tout document, tout dossier, tout renseignement ou tout objet qui, à son avis, sont utiles à la résolution de l'affaire dont il est saisi », qu'ils soient ou non recueillis ou produits sous serment ou admissibles en preuve devant une cour de justice. Encore une fois, ce vaste pouvoir d'admettre des éléments de preuve est typique d'un pouvoir de première instance.
- [77] Même si plusieurs articles de la *Loi CSFCS* militent en faveur d'une audience *de novo*, nous devons examiner le régime législatif dans son ensemble afin de déterminer le type d'appel qu'il faut mener en application de la *Loi sur les agents immobiliers*.
- [78] Ce faisant, nous devons examiner le paragraphe 38(7) de la *Loi CSFCS*, qui indique qu'une audience est engagée et conduite conformément aux règles qu'établit la Commission en vertu de l'alinéa 59(3)a), soit les règles de procédure du Tribunal.

- [79] La partie 11 des règles de procédure du Tribunal, ainsi que l'Instruction relative à la pratique n° 7 décrivent certaines exigences procédurales dans le cas d'un appel, tout particulièrement : (1) le besoin pour le requérant d'énoncer les motifs d'appel; et (2) le besoin pour le chargé de la réglementation de fournir le Dossier du processus décisionnel. Ces exigences sont typiques d'un appel véritable.
- [80] La directrice se fonde largement sur les règles de procédure du Tribunal et l'Instruction relative à la pratique n° 7 en soutenant que l'appel devrait être mené en tant qu'appel véritable. Elle soutient que rien dans la partie 11 et dans l'Instruction relative à la pratique n° 7 n'indique que l'appel devrait être mené sous forme d'audience *de novo* ou que les parties peuvent appeler des témoins ou des experts à témoigner à l'audition de l'appel.
- [81] À notre avis, cette interprétation est trop restrictive. La partie 11 des règles de procédure du Tribunal et l'Instruction relative à la pratique n° 7 ne constituent pas un code complet en matière d'appel.
- [82] Dans d'autres types d'instances, il y a une intention d'exclure l'application d'autres parties des règles de procédure du Tribunal, comme la partie 7 qui traite de la communication des documents et la partie 8 qui porte sur les témoins. C'est le cas, par exemple, de la partie 9 qui traite des règlements amiables. Les dispositions pertinentes de la partie 9 sont reproduites ci-après :

9(2) Règlement à l'amiable – Un règlement doit être constaté par un règlement à l'amiable entre les parties. Tout règlement à l'amiable doit contenir :

- a) un exposé exhaustif et fidèle des faits pertinents qui sont admis par l'intimé;

[...]

- e) si le comité d'audience du projet de règlement entérine le règlement à l'amiable :

- (i) la renonciation par l'intimé à une audience en bonne et due forme ainsi qu'à l'exercice de ses droits de révision et d'appel [.]

[...]

9(4.1) Audition par écrit – L'audition d'un projet de règlement peut se dérouler par écrit conformément à la partie 15.

- [83] La partie 11 des règles de procédure du Tribunal et l'Instruction relative à la pratique n° 7 ne contiennent aucune disposition de la sorte. Rien dans la partie 11 ou dans l'Instruction relative à la pratique n° 7 n'indique que l'appel se limite au Dossier ou aux motifs établis dans la Demande d'audience. La définition du terme « instance », dans les règles de procédure du Tribunal, laquelle inclut un appel, suggère plutôt le contraire :

« instance » désigne l'ensemble du processus d'audience, de révision ou d'appel devant un comité en vertu de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* ou de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs [.]

[84] À notre avis, les règles de procédure du Tribunal contiennent des parties qui sont d'application générale et des parties de nature spécifique qui s'appliquent uniquement à un type particulier d'instance. Voici la liste des 19 parties des règles de procédure du Tribunal :

PARTIE 1 - Définitions et champ d'application

PARTIE 2 - Interprétation et délais

PARTIE 3 - Parties

PARTIE 4 - Langue de l'instance

PARTIE 5 - Signification et dépôt

PARTIE 6 - Motions

PARTIE 7 - Divulgarion

PARTIE 8 - Témoins

PARTIE 9 - Règlement

PARTIE 10 - Conférences préparatoires à l'audience

PARTIE 11 - Instances de révision ou d'appel

PARTIE 12 – Procédures pour donner l'occasion d'être entendu

PARTIE 13 - Instances d'exécution

PARTIE 14 - Instances en général

PARTIE 15 - Instances par écrit

PARTIE 16 - Instances, procédures écrites et autres documents

PARTIE 17 - Décisions

PARTIE 18 - Décision supplémentaire en vertu [du] paragraphe 195(7) de la *Loi sur les valeurs mobilières* ou révocation ou modification d'une décision en vertu de l'article 42 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*

PARTIE 19 - Entrée en vigueur

[85] La partie 9 – Règlement, la partie 11 – Instances de révision ou d'appel, la partie 12 – Procédures pour donner l'occasion d'être entendu et la partie 13 – Instances d'exécution énoncent les exigences procédurales applicables à ces types particuliers d'instances.

[86] Les reste des règles de procédure du Tribunal traitent de questions de nature générale qui sont applicables à toutes les instances, notamment : l'interprétation et l'application des règles, le calcul des délais, la langue des instances, le dépôt et la signification de documents, les motions, la divulgation de la preuve, les témoins, les plaidoiries, les décisions, les ajournements, les questions constitutionnelles, l'accès du public aux audiences et aux documents et les demandes d'audience à *huis clos*. À notre avis, ces dispositions sont applicables à un appel.

[87] La directrice soutient aussi que, s'agissant d'un appel, une partie a uniquement le droit de présenter de nouveaux éléments de preuve ou une preuve additionnelle par rapport à celle contenue dans le Dossier si elle en obtient l'autorisation du comité d'audience. Nous rejetons cette position. Ni la *Loi sur les agents immobiliers*, ni la *Loi CSFSC*, ni les règles de procédure du Tribunal, ni l'Instruction relative à la pratique n° 7 n'exigent qu'une partie obtienne l'autorisation du comité d'audience pour produire en appel une preuve additionnelle par rapport à celle contenue dans le Dossier. Si le législateur avait eu pareille intention, il l'aurait indiqué dans les lois ou dans les règles de procédure du Tribunal.

- [88] Ainsi que le prévoient les paragraphes 38(1), 38(5) et 38(6), la *Loi CSFSC* a conféré au Tribunal de vastes pouvoirs de première instance lorsqu'il entend un appel. Ces dispositions législatives ne sont pas en harmonie avec une intention législative qui obligerait le Tribunal à mener un appel véritable.
- [89] Un examen de l'ensemble de la *Loi CSFSC* montre une intention claire de donner au Tribunal, en sa qualité de tribunal d'appel spécialisé, pleine autorité d'opérer d'une manière qui soit flexible et accessible aux requérants, y compris ceux qui se représentent eux-mêmes, et d'employer son expertise pour veiller à ce que des décisions équitables soient rendues. L'expertise du Tribunal dans la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs serait perdue s'il devait faire preuve de retenue envers la directrice et mener un appel qui se limiterait aux motifs établis dans la Demande d'audience.
- [90] Se lancer dans des discussions sur la norme de contrôle applicable ou les multiples normes de contrôle applicables et sur le degré de retenue à exercer ne servirait qu'à frustrer complètement les personnes se représentant elles-mêmes. De plus, exiger du Tribunal qu'il fasse preuve de retenue envers des conclusions et des décisions qu'il estime avoir été rendues sans égard pour l'équité procédurale ou envers des conclusions et décisions qu'il estime erronées au fond ne favorise pas les objectifs de la *Loi CSFSC*.
- [91] La directrice soutient également que le présent appel devrait être mené en tant qu'appel véritable étant donné que cela constitue la manière la plus rapide et la moins coûteuse de trancher l'appel au fond, comme l'exige le paragraphe 2(1) des règles de procédure du Tribunal.
- [92] Selon nous, le paragraphe 2(1) ne nous aide pas à déterminer quel type d'appel il faut mener sous le régime de la *Loi sur les agents immobiliers*. Ce paragraphe ne change pas les pouvoirs qui sont conférés au Tribunal par la *Loi CSFSC*. Nous réitérons les propos de la Cour fédérale d'appel dans l'affaire *Huruglica* voulant qu'il incombe au législateur de s'occuper des questions budgétaires et de la question de savoir s'il est nécessaire de limiter le nombre, la durée et le coût des appels interjetés auprès de tribunaux administratifs.
- [93] À notre avis, les pouvoirs en matière d'audience *de novo* qui sont conférés au Tribunal par la *Loi CSFSC* sont limités par les exigences de la partie 11 des règles de procédure du Tribunal et l'Instruction relative à la pratique n° 7, qui prévoit qu'il faut énoncer les motifs d'appel et fournir un Dossier. Toutefois, cela ne milite pas en faveur d'une intention de prescrire un appel véritable, étant donné que les règles de procédure du Tribunal et l'Instruction relative à la pratique n° 7 n'ont pas pour effet de limiter l'appel à l'examen du dossier ou des motifs d'appel. De plus, les parties d'application générale des règles de procédure traitant des témoins et de la divulgation de la preuve ne sont pas exclues. Nous concluons que le régime législatif milite en faveur d'un appel hybride.
- [94] Nous concluons que l'appel hybride est en harmonie avec l'attente des parties, les objets de la législation, la nature des organismes et l'effet de la décision sur les droits d'une personne.
- [95] Comment cet appel hybride sera-t-il mené? Ainsi que nous l'avons énoncé dans l'ordonnance que nous avons rendue le 5 octobre 2016, les conditions suivantes s'appliqueront à l'appel :
- a) l'appel fera l'objet d'une audience orale;
 - b) le Dossier constitue de la preuve dans l'affaire en appel;

- c) les parties peuvent présenter des éléments de preuve en sus de ceux contenus dans le Dossier, conformément à la partie 7 des règles de procédure du Tribunal et l'admissibilité de ces éléments de preuve sera déterminée conformément au paragraphe 38(6) de la *Loi CSFSC*;
- d) les parties peuvent appeler des personnes pour témoigner à l'audition de l'appel, conformément à la partie 8 des règles de procédure du Tribunal;
- e) l'autorisation du comité d'audience ne sera pas nécessaire pour appeler des témoins ou présenter une preuve additionnelle;
- f) aucune déférence ne sera exercée à l'égard de la décision de la directrice;
- g) la décision rendue par la directrice sera révisée pour déterminer si elle est correcte.

[96] Nous ajoutons aux conditions énoncées ci-dessus que l'appel n'est pas limité aux motifs établis dans la Demande d'audience. Nous examinerons l'ensemble de la preuve et les arguments des parties.

[97] Nous soulignons que certains appels peuvent ne pas exiger l'appel de témoins ou la présentation d'une preuve additionnelle et peuvent être limités au Dossier. Toutefois, même en pareilles situations, l'appel ne sera pas limité aux motifs d'appel et le Tribunal examinera la décision de la directrice pour déterminer si elle est correcte.

B. QUELLE EST LA NORME DE CONTRÔLE APPLICABLE?

[98] Étant donné notre conclusion selon laquelle l'appel sera mené en tant qu'appel hybride et que la décision sera examinée pour déterminer si elle est correcte, il n'est pas nécessaire de se pencher davantage sur ce point.

VII. DÉCISION ET ORDONNANCE

[99] Pour les motifs énoncés ci-dessus, nous concluons que l'appel en l'espèce sera mené en tant qu'appel hybride et que la décision de la directrice sera examinée pour déterminer si elle est correcte.

FAIT le 1^{er} novembre 2016.

« original signé par »

Christine M. Bernard

Greffière

Signé pour les membres du comité d'audience John M. Hanson, c.r., Raoul Boudreau et Gerry Legere, en vertu du paragraphe 40(3) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*