
Référence : *Edward Wagnies c. Nouveau-Brunswick (directrice des services à la consommation)*, 2021 NBFCST 9

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK
TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS ET DES SERVICES AUX CONSOMMATEURS
VU LA *LOI SUR LE DÉMARCHAGE*, L.R.N.-B. 2011, c. 141

Dossier : CA-001-2021

ENTRE

Edward Wagnies,

appellant,

- et -

Directrice des services à la consommation,

intimée.

DÉCISION

COMITÉ : Mélanie McGrath, présidente du Tribunal
Chantal Thibodeau, c.r., membre du Tribunal
Gerry Legere, membre du Tribunal

DATES DES AUDIENCES : les 5 et 20 juillet 2021

MOTIFS ÉCRITS : le 25 novembre 2021

COMPARUTIONS : Mark McElman, pour la Commission des services financiers et des services
aux consommateurs

Edward Wagnies, en son propre nom

I. DÉCISION

1. Nous accueillons l'appel d'Edward Wagnies et annulons la décision de la directrice des services à la consommation rendue le 12 janvier 2021. M. Wagnies se verra délivrer un permis de représentant, à condition de satisfaire aux exigences prévues au paragraphe 4(3) de la *Loi sur le démarchage*, L.N.-B. 2011, c 141 (« *Loi sur le démarchage* »).

II. APERÇU

2. M. Wagnies travaille depuis une vingtaine d'années dans la vente de porte à porte de scellant pour entrée de cour au Nouveau-Brunswick. En 2020, M. Wagnies a quitté son employeur de longue date, Atlantic Sealers, et a obtenu un emploi de vendeur auprès d'Advanced Asphalt Maintenance Inc., une autre entreprise de réparation et de scellage d'entrées de cour. En apprenant que M. Wagnies n'était pas titulaire d'un permis de représentant au sens de la *Loi sur le démarchage*, l'entreprise Advanced Asphalt a exigé qu'il obtienne un tel permis pour demeurer employé. M. Wagnies a présenté une demande de permis de représentant auprès de la directrice des services à la consommation (« directrice »). Dans sa demande, il a déclaré avoir été reconnu coupable d'infractions criminelles pour lesquelles il n'avait obtenu ni pardon ni suspension de casier judiciaire. Après avoir permis à M. Wagnies d'être entendu, la directrice a refusé sa demande. M. Wagnies a interjeté appel de la décision de la directrice auprès du Tribunal en vertu du paragraphe 21(1) de la *Loi sur le démarchage*.
3. Il s'agit d'un appel *de novo*. Notre rôle consiste à effectuer une nouvelle analyse de l'ensemble de la preuve afin de décider si M. Wagnies devrait ou non se voir délivrer un permis de représentant au titre de la *Loi sur le démarchage*.

III. QUESTIONS EN LITIGE

4. Les questions en litige dans le présent appel sont les suivantes :
 - a) Quelle est la norme de contrôle applicable?
 - b) Quelle est la portée des droits de participation de la directrice dans le cadre du présent appel?
 - c) L'*Exposé de position* de la directrice respecte-t-il le principe de l'autojustification?
 - d) Y a-t-il eu non-respect de l'équité procédurale relativement au droit d'être entendu par la directrice?
 - e) Edward Wagnies devrait-il se voir délivrer un permis de représentant?

IV. ANALYSE

A. Quelle est la norme de contrôle applicable?

5. Pour les motifs étayés ci-après, nous concluons que le législateur a pour intention que le Tribunal

tienne un appel *de novo* et qu'il évalue par la suite le bien-fondé de la décision de la directrice.

6. La directrice fait valoir que sa décision devrait être revue à la lumière d'une norme de contrôle fondée sur le caractère raisonnable puisqu'elle est la mieux placée pour établir si la délivrance d'un permis de représentant à un vendeur donné permettra de faire avancer les causes à la fois de la protection et de la confiance des consommateurs dans le secteur du démarchage. La directrice se fonde sur l'extrait qui suit tiré de l'ouvrage de l'auteure Sara Blake intitulé *Administrative Law in Canada*, 5^e éd., page 173 :

[TRADUCTION]

Indépendamment de l'étendue que le droit d'appel semble avoir selon le libellé de la disposition d'appel, le degré de déférence dont l'organisme d'appel fait preuve envers la décision de l'instance inférieure peut dépendre d'un certain nombre d'autres facteurs, notamment la mesure dans laquelle la question portée en appel relève de l'expertise particulière du tribunal inférieur. Ces facteurs sont examinés plus en profondeur au chapitre 8. Dans le cas d'un appel d'une décision d'un tribunal inférieur devant un tribunal d'appel, c'est souvent le tribunal d'instance inférieure qui possède la plus grande expertise en raison de l'expérience pratique qu'il a acquise dans son travail quotidien dans le domaine. Pour cette raison, l'exercice de son pouvoir discrétionnaire devrait être traité avec déférence par le tribunal d'appel. Cette approche pour déterminer la norme de contrôle qui est décrite au chapitre 8 peut être supplantée par un critère législatif que le tribunal d'appel est tenu d'appliquer.

7. La directrice soutient également que dans la décision *Association des policiers de Fredericton c Nouveau-Brunswick (Surintendante des pensions)*, 2019 NBFCS 12 (« *Association des policiers de Fredericton* »), le Tribunal avait examiné la question de l'expertise supérieure, mais qu'il avait choisi d'adopter la norme du bien-fondé, compte tenu de certaines dispositions de la *Loi sur les prestations de pension*. Elle a affirmé que, puisque ces dispositions n'étaient pas reprises dans la *Loi sur le démarchage*, la norme fondée sur le caractère raisonnable devrait plutôt s'appliquer.
8. M. Wagnies ne s'est pas prononcé relativement à la norme de contrôle.
9. Nous sommes d'accord que la directrice possède une plus grande expertise que le Tribunal dans le secteur du démarchage étant donné la juridiction multidisciplinaire du Tribunal, laquelle comprend 15 lois. Toutefois, la position de la directrice voulant que cette expertise justifie à elle seule l'application d'une norme de contrôle fondée sur le caractère raisonnable n'est étayé ni par la jurisprudence ni par les lois en la matière.
10. Divers tribunaux ont reconnu que la jurisprudence relative à la détermination de la norme de contrôle lorsqu'une cour supérieure est saisie de l'appel d'une décision d'un tribunal administratif ne s'applique pas aux appels dont est saisi un tribunal d'appel administratif portant sur la décision d'un décideur administratif : *Paul v British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2003 SCC 55, *British Columbia (Chicken Marketing Board) v British Columbia (Marketing Board)*, 2002 BCCA 473,

Djossou c Canada (Citoyenneté et Immigration), 2014 FC 1080, *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 FCA 93 et *City Centre Equities Inc. v Regina (City)*, 2018 SKCA 43.

11. Dans le cadre de décisions récentes, une approche a été adoptée voulant que la décision d'un tribunal d'appel administratif d'appliquer une norme de contrôle devrait reposer sur les lois applicables. Dans l'arrêt récent *City Centre Equities Inc. v Regina (City)*, 2018 SKCA 43, le juge Whitmore, rédigeant pour la Cour d'appel de la Saskatchewan, a mené une analyse approfondie des diverses approches employées dans la jurisprudence canadienne et a conclu que la détermination de la norme de contrôle applicable reposait sur l'interprétation des lois.
12. Un principe élémentaire de droit veut qu'en cherchant à donner effet à l'intention du législateur, nous nous devons de nous en remettre à la méthode d'interprétation moderne visant à examiner le contexte tant global que particulier ainsi que l'objet de la loi et à lire les termes de la loi en suivant son sens ordinaire et grammatical : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 CSC 27 au par. 21.
13. Nous nous tournons maintenant vers l'analyse de la législation applicable. La *Loi sur le démarchage* n'énonce aucun objet et nous n'avons pas non plus, à notre connaissance, traité de l'objet de cette loi dans la jurisprudence néo-brunswickoise. Dans *Preston v Consumer Protection Saskatchewan Justice*, 2006 SKQB 86 (« *Preston* »), la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan a examiné l'objet de la législation en matière de démarchage dans le contexte du refus de délivrer un permis. La Cour en a énoncé l'objet en ces termes :

[TRADUCTION]

[6] L'objet de la *Loi* consiste à protéger le public des personnes malhonnêtes et sans scrupules qui ont l'intention de se rendre de porte à porte dans le but d'effectuer des ventes et d'obtenir des commandes en vue de la livraison future de biens. Dans le cas présent, M. Preston a été reconnu coupable de neuf infractions au Code criminel relativement à un comportement malhonnête (fraude et vol) et il n'a pas entièrement purgé les peines avec sursis qui lui ont été imposées. La condamnation pour chaque chef d'accusation a été prononcée le 8 juin 2005 pour une période de 23 mois...

14. Dans l'affaire *Insul Pac (Canada) Ltd. v Newfoundland (Registrar, Direct Sellers)*, 1981 CarswellNfld 80, la Cour suprême de Terre-Neuve a conclu que l'objet de la législation en matière de démarchage était de permettre au ministre de superviser les activités des démarcheurs afin de voir à ce que ceux qui font affaire avec eux ne se fassent pas escroquer.
15. L'article 21 de la *Loi sur le démarchage* est la seule disposition qui traite d'appel auprès du Tribunal dans le cas d'une décision de la directrice. Il prévoit ce qui suit :

Appel

21(1) Toute personne directement visée par une décision rendue en application de l'article 4, 17, 19 ou 28 peut en appeler au Tribunal dans les trente jours qui suivent la décision.

21(1.1) Malgré ce que prévoit le paragraphe (1), le Tribunal peut proroger le délai imparti pour appeler d'une décision avant ou après son expiration, s'il constate que la prorogation se fonde sur des motifs raisonnables.

16. L'article 21 ne prévoit aucune norme de contrôle.
17. Les termes « peut en appeler » figurant à l'article 21 ne nous informent aucunement quant à la norme de contrôle applicable. Dans *Estabrooks c Nouveau-Brunswick (Directrice des Services à la consommation)*, 2017 NBFCS 2 (« Estabrooks »), le Tribunal a conclu que les termes « peut en appeler » qui figurent dans la *Loi sur les agents immobiliers* ne pouvaient s'entendre hors contexte et qu'il fallait tenir compte du contexte global de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs. De même, dans l'affaire *Association des policiers de Fredericton*, le Tribunal a conclu que ces mêmes termes figurant à l'article 73 de la *Loi sur les prestations de pension* n'indiquaient aucunement la norme de contrôle applicable, ni même l'existence d'une telle norme. Le Tribunal a répété que les termes « peuvent en appeler » ne pouvaient être interprétés hors du contexte du reste de la législation applicable.
18. La législation applicable comprend la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, soit la loi habilitante du Tribunal. Cette loi établit les pouvoirs du Tribunal en matière d'audience dans le cadre de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs. Le terme « législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs » y est défini à l'article 1 et vise 21 lois, y compris la *Loi sur le démarchage*. La *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* énonce le contexte général applicable à l'interprétation de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs. L'objet de la *Loi* est énoncé à l'article 2 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.

19. La *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* n'établit aucune norme de contrôle applicable aux appels portant sur les décisions des chargés de la réglementation dont est saisi le Tribunal. Toutefois, l'article 1, qui énonce les définitions qui s'appliquent à l'ensemble de la *Loi*, comporte la définition suivante :

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

20. L'article 38 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* énonce les pouvoirs du Tribunal relativement aux « audiences » pour l'application de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs, y compris la *Loi sur le démarchage*. Les extraits pertinents sont reproduits ci-dessous :

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.

21. Étant donné que le terme « audience » s'entend également d'un appel, nous concluons que les pouvoirs prévus à l'article 38 s'appliquent aux appels. Ces pouvoirs sont typiques de la procédure en première instance. Dans les affaires *Estabrooks* et *Association des policiers de Fredericton*, le présent Tribunal a conclu que la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* lui accordait le pouvoir d'entendre une cause *de novo* lorsqu'il instruit l'appel d'une décision d'un chargé de la réglementation. Ces décisions demeurent des énoncés valables du droit. La Cour d'appel a récemment confirmé la décision du Tribunal concernant la norme de contrôle dans *The City of Fredericton et autre c Association des policiers de Fredericton, section locale 911, Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique et autre*, 2021 NBCA 30 au par. 107.
22. En définitive, nous concluons que ni la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* ni la *Loi sur le démarchage* n'indiquent l'intention que le Tribunal applique une norme de contrôle fondée sur le caractère raisonnable dans le cadre d'un appel d'une décision de la directrice. Ainsi, nous concluons que l'intention du législateur était que les appels tenus en vertu de la *Loi sur le démarchage* se déroulent *de novo*, sans déférence envers la décision de la directrice.

B. Quelle est la portée des droits de participation de la directrice dans le présent appel?

23. Nous concluons que les droits de participation de la directrice dans le présent appel sont limités à la présentation d'arguments écrits et oraux comme il est précisé ci-après.
24. Au début de l'audience du 5 juillet 2021, la directrice a soulevé des questions concernant ses droits de participation. Elle a maintenu que dans le cadre d'un appel *de novo*, elle devrait disposer des mêmes droits de participation que l'appelant, soit notamment le droit de témoigner, d'appeler des témoins, de contre-interroger des témoins ainsi que de présenter ses propres éléments de preuve et des observations relativement à la preuve et au droit.
25. M. Wagnies ne s'est pas prononcé concernant l'argument de la directrice.
26. Nous ne pouvons justifier en droit la position de la directrice puisqu'elle omet le fait que l'appel porte sur sa propre décision rendue à titre de décideur administratif.
27. La portée des droits de participation de la directrice dépend de la qualité de cette dernière pour agir. L'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie) c Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44 (« *Ontario Power Generation* ») est la décision de principe sur la qualité pour agir d'un décideur administratif dans le cadre d'un appel portant sur sa propre décision. Comme l'explique le juge Rothstein, rédigeant pour la majorité, au par. 63, « [s]tatuer sur la qualité pour agir d'un tribunal c'est décider de ce qu'il peut faire valoir (p. ex. des prétentions relatives à sa compétence ou à la justesse de sa décision), alors que l'"autojustification" touche à la teneur des prétentions ». Après avoir consulté la jurisprudence, le juge Rothstein déclare qu'il existe deux considérations qui, en common law, limitent la participation d'un tribunal administratif à l'appel de sa propre décision :

[49] Dans *Canada (Procureur général) c Quadrini*, 2010 CAF 246, [2012] 2 R.C.F. 3, le juge Stratas relève deux considérations qui, en common law, limitent selon lui la participation éventuelle d'un tribunal administratif à l'appel de sa propre décision : le caractère définitif et l'impartialité. Le principe du caractère définitif veut qu'un tribunal ne puisse se prononcer de nouveau dans une affaire une fois qu'il a rendu sa décision, motifs à l'appui. J'y reviendrai plus en détail, car j'estime que ce principe se rapporte plus directement à l'« autojustification » de sa décision par le tribunal administratif qu'à sa qualité pour agir comme telle.

[50] Le principe de l'impartialité entre en jeu lorsque le tribunal administratif défend une thèse en appel, car, dans certains cas, sa décision peut lui être renvoyée pour réexamen. Le juge Stratas conclut que « [l]es observations que le tribunal administratif présente dans une instance en contrôle judiciaire et qui plongent trop loin, trop intensément ou trop énergiquement dans le bien-fondé de l'affaire soumise au tribunal administratif risquent d'empêcher celui-ci de procéder par la suite à un réexamen impartial du bien-fondé de l'affaire » (*Quadrini*, par. 16). Il conclut toutefois au final que les principes applicables n'imposaient pas de « règles absolues », et il souscrit à l'approche discrétionnaire de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Goodis (Quadrini)*, par. 19-20).

28. Le juge Rothstein reconnaît aux paragraphes 55 et 56 que les tribunaux administratifs remplissent de nombreux rôles différents et que la crainte d'une partialité de la part de ces derniers peut être plus ou moins grande selon l'affaire en cause, ainsi que la structure du tribunal et le mandat que lui accorde la législation. Il reconnaît une distinction entre les tribunaux administratifs et les tribunaux qui sont appelés à trancher des différends individuels opposant plusieurs parties. Dans le cas de ces derniers tribunaux, il note que [TRADUCTION] « l'importance de l'équité, réelle et perçue, milite davantage contre la reconnaissance de leur qualité pour agir ».
29. Le juge Rothstein affirme que lorsque le tribunal décide de la qualité pour agir d'un décideur administratif, il doit d'abord examiner les textes législatifs applicables afin d'établir si ce droit est accordé au décideur administratif et, dans l'affirmative, la portée de ce droit. Le juge Rothstein ajoute qu'en l'absence d'une disposition législative précisant la portée de la participation d'un décideur administratif lors de l'appel de sa décision, une démarche discrétionnaire et contextuelle, fondée sur une liste non exhaustive de facteurs, devrait s'appliquer à la détermination de la qualité pour agir :

[52] [...] La démarche discrétionnaire préconisée dans *Goodis, Leon's Furniture* et *Quadrini* offre le meilleur moyen d'assurer le caractère définitif de la décision et l'impartialité du décideur sans que la cour de révision ne soit alors privée de données et d'analyses à la fois utiles et importantes (voir N. Semple, « The Case for Tribunal Standing in Canada » (2007), 20 *R.C.D.A.P.* 305; L. A. Jacobs et T. S. Kuttner, « Discovering What Tribunals Do : Tribunal Standing Before the Courts » (2002), 81 *R. du B. can.* 616; F. A. V. Falzon, « Tribunal Standing on Judicial Review » (2008), 21 *R.C.D.A.P.* 21).

[...]

[57] Par conséquent, je suis d'avis qu'il appartient à la cour de première instance chargée du contrôle judiciaire de décider de la qualité pour agir d'un tribunal administratif en exerçant son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnée. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la cour doit établir un équilibre entre la nécessité d'une décision bien éclairée et l'importance d'assurer l'impartialité du tribunal administratif.

[...]

[59] Au vu de cette analyse de la qualité pour agir d'un tribunal administratif, lorsque le texte législatif applicable n'est pas clair sur ce point, la cour de révision s'en remet à son pouvoir discrétionnaire pour délimiter les attributs du tribunal administratif en appel. Voici quelles sont, entre autres, les considérations — relevées par les juridictions et les auteurs précités — qui délimitent l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire :

- (1) lorsque, autrement, l'appel ou la demande de contrôle serait non contesté, il peut être avantageux que la cour de révision exerce le pouvoir

discrétionnaire qui lui permet de reconnaître la qualité pour agir du tribunal administratif;

(2) lorsque d'autres parties sont susceptibles de contester l'appel ou la demande de contrôle et qu'elles ont les connaissances et les compétences spécialisées nécessaires pour bien avancer une thèse ou la réfuter, la qualité pour agir du tribunal administratif peut revêtir une importance moindre pour l'obtention d'une issue juste;

(3) le fait que la fonction du tribunal administratif consiste soit à trancher des différends individuels opposant deux parties, soit à élaborer des politiques, à réglementer ou enquêter ou à défendre l'intérêt public influe sur la mesure dans laquelle l'impartialité soulève des craintes ou non. Ces craintes peuvent jouer davantage lorsque le tribunal a exercé une fonction juridictionnelle dans l'instance visée par l'appel, et moins lorsque son rôle s'est révélé d'ordre plutôt réglementaire.

30. Selon nous, cette démarche visant à établir la qualité pour agir peut également être appliquée par un tribunal administratif d'appel lorsqu'il doit trancher si le décideur administratif de première instance a qualité pour agir dans le cadre de l'appel de sa propre décision.

31. La directrice fait valoir que dans le cadre d'un appel hybride ou *de novo*, le tribunal administratif d'appel devrait examiner le *Dossier* de même que toute nouvelle preuve présentée, quelle qu'en soit la provenance. Elle étaye ses arguments en invoquant les décisions *Nova Scotia (Minister of Agriculture) v Millett*, 2015 NSSC 21 et *Nova Scotia (Minister of Agriculture) v Millett*, 2017 NSCA 2, *Anna Pyasetsky*, 2013 ONSC 14, *Hacik Istanbul*, 2008 ONSC 7 et *Sanjiv Sawh et al.*, 2012 ONSC 27.

32. Dans *Nova Scotia (Minister of Agriculture) v Millett*, 2015 NSSC 21, le juge Moir soutient au paragraphe 114 que le ministre, lorsqu'il a revu la décision de l'inspecteur, [TRADUCTION] « était tenu par la législature d'évaluer la décision de l'inspecteur, les renseignements dont disposait ce dernier, de même que tout nouveau renseignement remis au sous-ministre. Il avait l'obligation de trancher, sur la base tant des anciens que des nouveaux éléments de preuve, si Rocky Top Farm était apte à prendre soin du bétail. » La Cour d'appel s'est rangée derrière cette analyse : *Nova Scotia (Minister of Agriculture) v Millett*, 2017 NSCA 2 au par. 51.

33. Nous sommes d'avis que cette instance se distingue des décisions *Millett*. Nous notons d'emblée que ni la Cour suprême ni la Cour d'appel n'ont conclu explicitement dans l'affaire *Millett* que la nouvelle preuve comprenait celle présentée par l'inspecteur dont la décision faisait l'objet d'une révision. Nous croyons que ces décisions n'étaient pas la proposition générale que le décideur dont la décision fait l'objet d'un appel ou d'une révision dans le cadre d'un appel *de novo* peut présenter de nouveaux éléments de preuve pour justifier sa décision.

34. Les décisions *Millett* peuvent s'expliquer compte tenu du contexte législatif et de la situation dans lesquels l'inspecteur a pris la décision d'origine.

35. Exposons brièvement les faits dans l'affaire *Millett*. Un inspecteur du ministère de l'Agriculture de la Nouvelle-Écosse a saisi un troupeau de bétail appartenant à l'entreprise Rocky Top Farm. L'inspecteur a décidé de ne pas rendre le troupeau à l'entreprise et lui a remis un avis en ce sens en application de la loi *Animal Protection Act*. Rocky Top Farm a exercé son droit d'exiger que le ministre de l'Agriculture revoie la décision de l'inspecteur.
36. Le paragraphe 16(1) de la loi *Animal Protection Act* prévoit que [TRADUCTION] « le ministre est responsable des enquêtes portant sur les animaux d'élevage en détresse ». Conformément à l'article 17, le ministre peut nommer un inspecteur provincial et d'autres inspecteurs aux fins d'inspection des animaux d'élevage. Cette loi accorde au ministre et à ses inspecteurs des pouvoirs généraux leur permettant de tenir des enquêtes, de pénétrer dans des lieux et de les inspecter et de prendre la charge d'animaux en détresse (ce dernier étant le pouvoir visé par la décision). Cette loi prévoit qu'un propriétaire peut exiger que le ministre revoie toute décision de prendre la charge d'un animal que prend l'inspecteur provincial ou un autre inspecteur. La législation était silencieuse quant à la portée de la révision qu'elle exige du ministre et ne prévoyait aucune procédure à suivre dans le cadre de cette révision.
37. Comme le note le juge Moir dans *Nova Scotia (Minister of Agriculture) v Millett*, 2015 NSSC 21 au par. 111, la révision du ministre [TRADUCTION] « permet une réflexion appropriée à la suite d'une décision nécessairement précipitée [de la part de l'inspecteur] ».
38. Le juge d'appel Saunders, rédigeant pour la Cour d'appel dans l'affaire *(Minister of Agriculture) v Millett*, 2017 NSCA 2, note le contexte dans lequel les inspecteurs prennent des décisions et précise que lorsqu'une plainte est reçue concernant un animal en détresse et qu'un inspecteur est envoyé sur les lieux, ce dernier doit rapidement décider s'il retire l'animal des lieux :

[TRADUCTION]

[76] Plutôt, il s'agit là d'« invertébrés non humains » [alinéa 2(1)a) de la *Loi* en question] qui sont vivants et qui respirent et dont la santé et l'existence mêmes sont en péril. Les sauver constitue la préoccupation immédiate et il importe d'agir rapidement. La prise de mesures raisonnables sur le terrain visant à identifier le propriétaire et à obtenir sa coopération suffit. On pourra traiter plus tard du niveau de politesse que le propriétaire adopte dans ses réponses ou, si elles sont présentées trop tard, des propositions du propriétaire voulant qu'il voie aux soins futurs des animaux.

[...]

[81] Le propriétaire de tout animal dont on constate qu'il est en détresse peut, avec raison, souhaiter ne pas s'exprimer quand on lui pose des questions ou choisir d'obtenir des conseils juridiques avant de décider de répondre. Or, cela ne saurait signifier que l'inspecteur qui se trouve sur le terrain a l'obligation d'attendre que le propriétaire obtienne ces conseils juridiques et qu'il décide de répondre à ses

questions. Le temps presse et la priorité est de pourvoir à la santé et à la sécurité des animaux. Toute enquête calibrée et non précipitée visant à établir la conformité à la loi se doit d'être reportée à plus tard. [Nous soulignons.]

39. Le juge d'appel Saunders énonce au paragraphe 88 que la législation prévoit qu'il incombe ultimement au ministre de décider, avant de renoncer à la garde des animaux et de les rendre au propriétaire dont ils ont été saisis, si ce dernier est apte à en assurer les soins.
40. Le contexte législatif et la situation en question dans l'affaire *Millett* diffèrent grandement de la question qui nous occupe. La décision de la directrice des services à la consommation ne comporte aucun élément de hâte. La directrice permet plutôt à l'auteur de toute demande de permis de représentant de se faire entendre lorsque la directrice adjointe des licences et des permis recommande qu'on refuse sa demande. Selon la *Loi sur le démarchage*, la directrice est responsable de la réglementation du secteur du démarchage au Nouveau-Brunswick, y compris de la délivrance des permis. Le Tribunal, pour sa part, ne réglemente pas ce secteur; il offre une surveillance indépendante des décisions et des ordonnances de la directrice.
41. Nous portons maintenant notre attention aux décisions *Anna Pyasetsky*, 2013 ONSEC 14, *Hacik Istanbul*, 2008 ONSEC 7 et *Sanjiv Sawh et al.*, 2012 ONSEC 27. Ces trois décisions constituaient des révisions effectuées par un comité d'audience de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et visant des décisions émanant du directeur des valeurs mobilières. Ces révisions ont été effectuées en tant qu'appels hybrides. Dans ces trois affaires, le personnel de la Commission a été autorisé à présenter un dossier et à contre-interroger des témoins.
42. Nous sommes d'avis que cette instance se distingue également de ces affaires puisque c'est le personnel de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario — et non son directeur, dont la décision faisait l'objet d'une révision — qui a présenté un dossier et contre-interrogé l'appelant. Ainsi, aucune question sur l'impartialité ou la nature définitive de la décision n'a été soulevée. Le présent Tribunal ne s'est jamais vu demander de décider si le personnel de la Commission des services financiers et des services aux consommateurs, notamment la directrice adjointe des licences et des permis dans le cas présent, devrait avoir qualité pour agir dans le cadre d'un appel.
43. Nous n'avons connaissance d'aucune source jurisprudentielle où un tribunal ou tribunal administratif d'appel aurait accordé qualité pour agir à un décideur administratif et lui aurait permis de témoigner, d'appeler des témoins, de présenter des arguments sans conditions et de contre-interroger des témoins. Le présent Tribunal a constamment rejeté de tels arguments.
44. Dans l'affaire *Sellars c Nouveau-Brunswick (Surintendante des assurances)*, 2019 NBFCS 2 («*Sellars*»), on portait en appel une décision de la surintendante des assurances devant le présent Tribunal. La surintendante faisait valoir qu'elle devrait jouir des mêmes droits de participation que l'appelant, notamment le droit de témoigner, de présenter de nouveaux éléments de preuve, de produire des dépositions de témoins et de débattre du bien-fondé de l'affaire. Après avoir fait un

survol du droit en la matière, y compris l'arrêt *Ontario Power Generation*, le comité d'audience a conclu que la surintendante devrait avoir qualité pour agir, mais uniquement quant à la présentation des types d'arguments suivants :

- expliquer ses politiques et pratiques établies;
- répondre aux arguments soulevés par l'appelant;
- offrir des interprétations de ses motifs qui sont compatibles avec sa décision initiale ou des arguments qui sont implicites dans ses motifs;
- élucider, au bénéfice de notre Tribunal, des questions en litige en se fondant sur ses connaissances spécialisées;
- attirer l'attention du Tribunal sur certains aspects du *Dossier du processus décisionnel* dans le but de dresser un portrait complet des éléments que le décideur a pris en considération pour parvenir à sa décision.

45. Le comité d'audience dans l'affaire *Sellars* a indiqué qu'il n'avait pu trouver aucun précédent traitant de la présentation de nouveaux éléments de preuve par le décideur en appel de sa décision et que la jurisprudence ne traitait que d'observations ou d'arguments. Le comité d'audience a conclu qu'en règle générale, la surintendante ne peut produire de nouveaux éléments de preuve en appel de sa décision puisque ces éléments de preuve n'auraient d'autre objet que de justifier sa décision en modifiant, en complétant ou en nuancant ses motifs. Le comité d'audience a reconnu deux exceptions à cette règle générale : (1) lorsque l'appelant ou le Tribunal soulève un moyen d'appel qui n'est pas couvert par le contenu du *Dossier du processus décisionnel*, et (2) lorsque le Tribunal a besoin d'une preuve supplémentaire pour clarifier la question et la trancher comme il se doit.
46. Dans l'affaire *Association des policiers de Fredericton*, le présent Tribunal a établi les droits de participation de la surintendante des pensions en appel de sa décision au titre de la *Loi sur les prestations de pension*. Le paragraphe 75(1) de la *Loi sur les prestations de pension*, L.N.-B. 1987, c. P-5.1, accorde à la surintendante qualité pour agir en appel de sa décision auprès du Tribunal en ces termes : « Le surintendant est partie à toute affaire portée en appel devant le Tribunal et est responsable de la présentation de la preuve à l'appui de toute décision ou ordonnance qu'il a rendue. » La surintendante a fait valoir que ce paragraphe lui accordait la totalité des droits dévolus à n'importe quelle partie, dont celui de présenter des arguments, de soulever et de défendre des arguments préliminaires, d'appeler des témoins, de présenter de nouveaux éléments de preuve et de contre-interroger des témoins.
47. Dans la décision *Association des policiers de Fredericton*, le comité d'audience a conclu que les principes de common law du caractère définitif de la décision et de l'impartialité, comme il est mentionné dans l'affaire *Ontario Power Generation*, constituent une part importante du contexte dans lequel l'article 75 doit être interprété. Nous soulignons l'extrait qui suit tiré de cette même décision :

51. À notre avis, les termes « et est responsable de la présentation de la preuve à l'appui de toute décision » à l'article 75, lorsqu'on les interprète de façon harmonieuse avec le contexte législatif et les principes de common law de

l'impartialité et du caractère définitif de la décision, démontrent que le législateur avait clairement l'intention de fixer des paramètres à la participation de la surintendante en qualité de partie.

[...]

58. Ainsi, l'article 75 impose une limite de temps relativement à la preuve que la surintendante peut produire en ce sens que cette preuve est limitée aux éléments dont la surintendante disposait avant de rendre sa décision.

59. La principale difficulté que pose l'assertion de la surintendante selon laquelle l'article 75 lui permet de présenter de nouveaux éléments de preuve tient au fait que cette assertion va à l'encontre du principe du caractère définitif de la décision. La production de nouveaux éléments de preuve n'a d'autre fin que d'étoffer, d'étayer ou de nuancer ses motifs. Comme l'a dit la Cour suprême dans l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie)*, un tribunal administratif ne peut pas défendre sa décision en invoquant un motif sur lequel il ne s'est pas fondé dans sa décision [*Ontario (Commission de l'énergie)*, par. 64]. Cela constitue clairement une autojustification inacceptable. [...]

60. Nous concluons donc que la responsabilité que le paragraphe 75(1) impose à la surintendante consiste à porter à l'attention du Tribunal, dans le *Dossier du processus décisionnel*, la preuve qu'elle a prise en considération pour arrêter sa décision. Une telle interprétation est compatible avec les principes de common law de l'impartialité et du caractère définitif de la décision. Le paragraphe 75(1) ne permet pas à la surintendante d'introduire une nouvelle preuve en faisant appel à des témoignages, en faisant comparaître des témoins, en présentant des documents supplémentaires ou en contre-interrogeant des témoins.

48. Le comité d'audience a limité les arguments de la surintendante aux seuls sujets traités dans *Sellars*. Le Tribunal était d'avis que cela lui permettrait de profiter de l'expertise de la surintendante et de sa connaissance du secteur des pensions. Le Tribunal a également confirmé les deux exceptions visant la présentation de nouveaux éléments de preuve établies dans *Sellars*, mais a conclu qu'elles étaient inapplicables. La Cour d'appel a récemment confirmé la décision du Tribunal dans l'affaire *Association des policiers de Fredericton* : voir *The City of Fredericton et autre c Association des policiers de Fredericton, section locale 911, Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique et autre*, 2021 NBCA 30.
49. Si nous appliquions l'approche discrétionnaire et contextuelle établie dans *Ontario Power Generation* et que la directrice n'avait pas qualité pour agir, le présent appel serait sans opposition. Qui plus est, lorsqu'elle décide si elle doit délivrer un permis ou une licence, la directrice exerce un rôle en matière de réglementation et non une fonction adjudicative. La directrice est bien placée pour expliquer le cadre de réglementation ainsi que les réalités de fait et de droit dans le domaine spécialisé au sein duquel elle œuvre. Nous concluons donc que la directrice a qualité pour agir.

50. Toutefois, les droits de participation de la directrice ne sont pas illimités compte tenu de l'application des principes de l'impartialité et du caractère définitif des décisions. Nous ne voyons aucune raison de nous éloigner des conclusions dans les affaires *Sellars* et *Association des policiers de Fredericton*. Par conséquent, comme le prévoient ces décisions, la directrice a qualité pour agir quant à la présentation d'arguments écrits et oraux, mais non pour témoigner à l'audience, faire comparaître des témoins à l'audience, présenter de nouveaux éléments de preuve sans l'assentiment du Tribunal, ni contre-interroger M. Wagnies dans la présente affaire.

Instruction future d'appels et de révisions

51. Puisqu'il s'agit de la troisième fois qu'un chargé de la réglementation fait valoir qu'il devrait se voir accorder l'ensemble des droits dont jouissent toutes les parties à un appel devant le présent Tribunal, nous estimons qu'il est opportun d'offrir des clarifications quant à l'instruction des appels et des révisions.
52. Le Tribunal instruit les appels et les révisions dont il est saisi à titre d'audiences *de novo*; ainsi, le Tribunal effectue une nouvelle analyse de l'ensemble des éléments de preuve et tire ses propres conclusions indépendantes. Comme la Cour d'appel a établi dans son arrêt *The City of Fredericton et autre c Association des policiers de Fredericton, section locale 911, Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique et autre*, 2021 NBCA 30 au paragraphe 107, le Tribunal ne doit aucune déférence envers la décision d'un chargé de la réglementation. Dans des décisions antérieures, le Tribunal a peut-être dit de certains appels qu'ils étaient hybrides du fait que le chargé de la réglementation fournissait un dossier de ses instances en application de ses *Règles de procédure*. Or, s'il incombe au chargé de la réglementation de remettre un *Dossier du processus décisionnel*, c'est uniquement pour accélérer et faciliter les audiences du Tribunal. Il s'agit donc d'un point de départ quant à la preuve à examiner au moment de l'appel ou de la révision.
53. Les chargés de la réglementation dont les décisions sont portées en appel ou font l'objet d'une révision n'ont pas automatiquement qualité pour agir dans l'appel ou la révision. Ils peuvent toutefois se voir accorder cette qualité pour agir par la législation ou encore par le Tribunal s'ils lui en font la demande et qu'il y donne droit.
54. Dans le cadre des appels et des révisions, le chargé de la réglementation se voit signifier l'*Avis d'appel ou de révision* afin qu'il puisse dresser le *Dossier du processus décisionnel*. S'il souhaite obtenir qualité pour agir, il devrait présenter un *Avis de requête* dès que possible après la signification de l'*Avis d'appel ou de révision* de manière à ne pas retarder l'appel ou la révision, selon le cas.
55. Le chargé de la réglementation qui a qualité pour agir dans le cadre d'un appel ou d'une révision ne jouit pas automatiquement des pleins droits de participation des parties. La portée des droits de participation du chargé de la réglementation devrait être établie au cas par cas selon ce que prévoient la législation, les principes de common law d'impartialité et de caractère définitif ainsi que les circonstances du dossier : *The City of Fredericton et autre c Association des policiers de Fredericton, section locale 911, Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique et autre*,

2021 NBCA 30 aux par. 112 à 136.

C. L'Exposé de position de la directrice des services à la consommation respecte-t-il le principe de l'autojustification?

56. Nous avons rendu une ordonnance le 8 juillet 2021 où nous avons conclu que les arguments que la directrice avait soulevés dans son *Exposé de position* voulant que M. Wagnies ait de faibles capacités de lecture et d'écriture, qu'il a fait preuve d'un manque de diligence et de connaissances et qu'il ait effectué du démarchage sans avoir de permis de vendeur n'avaient été ni soulevés ni implicitement mentionnés dans sa décision du 12 janvier 2021 et qu'à ce titre, ils constituaient une autojustification inadmissible. Voici nos motifs justifiant cette ordonnance.
57. Trois des arguments avancés dans l'*Exposé de position* de la directrice semblaient nouveaux et n'ont pas été mentionnés dans sa décision. Le 25 juin 2021, nous avons demandé aux parties de répondre aux questions suivantes au début de l'audience :
- À quel endroit dans sa décision la directrice des services à la consommation soulève-t-elle les faibles capacités de lecture et d'écriture de M. Wagnies comme motif de rejet de sa demande de permis?
 - À quel endroit dans sa décision la directrice des services à la consommation soulève-t-elle le manque de diligence et de connaissances de M. Wagnies comme motif de rejet de sa demande de permis?
 - À quel endroit dans sa décision la directrice des services à la consommation soulève-t-elle le fait que M. Wagnies a effectué du démarchage sans détenir de permis de vendeur comme motif de rejet de sa demande de permis?
 - Le fait pour la directrice de soulever les faibles capacités de lecture et d'écriture de M. Wagnies, son manque de diligence et de connaissances et l'absence de permis comme motifs de rejet de sa demande de permis dans son *Exposé de position* constitue-t-il de l'autojustification?
58. Les parties se sont vu demander de traiter des décisions rendues par le Tribunal dans les affaires *Sellars* et *Association des policiers de Fredericton* et de porter à notre attention d'autres sources jurisprudentielles.
59. Au début de l'audience du 5 juillet 2021, nous avons entendu les arguments portant sur ces questions.
60. La directrice des services à la consommation fait valoir que la jurisprudence que nous avons explicitement demandé aux parties d'examiner n'est applicable que dans le cadre de véritables appels et que, par conséquent, elle ne s'applique pas aux appels *de novo* instruits par le Tribunal. La directrice se fonde sur les décisions *Millett v Nova Scotia (Minister of Agriculture)*, 2015 NSSC 21 et *Nova Scotia (Minister of Agriculture) v Millet*, 2017 NSCA 2, lesquelles étayeraient selon elle la

proposition que l'autojustification n'est pas applicable dans le cadre d'appels instruits à titre d'audiences *de novo*. La directrice fait également valoir qu'elle a principalement fondé sa décision sur les déclarations de culpabilité de M. Wagnies, mais qu'elle a aussi tenu compte du fait qu'il avait effectué du démarchage sans être titulaire d'un permis. Elle ajoute que ses arguments quant au manque de diligence et de connaissances de M. Wagnies étaient implicites dans ses motifs concernant ses activités effectuées sans permis. La directrice admet que les arguments concernant les faibles capacités de lecture et d'écriture de M. Wagnies ne figurent pas dans sa décision.

61. M. Wagnies ne s'est pas prononcé au sujet de l'autojustification.
62. Après avoir entendu les arguments oraux, nous avons ajourné l'audience au 20 juillet 2021 afin de pouvoir examiner à fond la question de l'autojustification.

Applicabilité des principes d'autojustification

63. Nous concluons que l'interdiction visant l'autojustification s'applique à la participation de la directrice au présent appel.
64. *Ontario Power Generation* constitue la principale décision en matière d'autojustification. Dans cette affaire, le juge Rothstein, rédigeant pour la majorité de la Cour suprême du Canada, explique comme suit l'interdiction contre l'autojustification :

[64] Suivant le sens attribué à cette notion par les cours de justice qui l'ont examinée dans le contexte de la qualité pour agir, un tribunal « s'autojustifie » lorsqu'il cherche, par la présentation de nouveaux arguments en appel, à étoffer une décision qui, sinon, serait lacunaire (voir p. ex. *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1386 c. Bransen Construction Ltd.*, 2002 NBCA 27, 249 R.N.-B. (2^e) 93). Autrement dit, un tribunal ne pourrait [TRADUCTION] « défendre sa décision en invoquant un motif qui n'a pas été soulevé dans la décision faisant l'objet du contrôle » (*Goodis*, par. 42).

[65] Le caractère définitif de la décision veut que, dès lors qu'il a tranché les questions dont il était saisi et qu'il a motivé sa décision, le tribunal ait statué définitivement et que son travail soit terminé, « à moins qu'il ne soit investi du pouvoir de modifier sa décision ou d'entendre à nouveau l'affaire » (*Quadrini*, par. 16, citant *Chandler c. Alberta Association of Architects*, 1989 CanLII 41 (CSC), [1989] 2 R.C.S. 848). Partant, la cour a conclu qu'un tribunal ne peut profiter d'un contrôle judiciaire pour « modifier, changer, nuancer ou compléter ses motifs » (*Quadrini*, par. 16). Dans l'arrêt *Leon's Furniture*, le juge d'appel Slatter affirme qu'un tribunal peut [TRADUCTION] « offrir différentes interprétations de ses motifs ou de sa conclusion, [mais] non tenter de remanier ses motifs, invoquer de nouveaux arguments ou se prononcer sur des questions de fait que ne soulève pas déjà le dossier » (par. 29).

65. Le juge Rothstein déclare qu'un tribunal devrait limiter la portée de ses arguments comme suit :

[68] Je ne suis pas convaincu que la formulation en appel de nouveaux arguments qui interprètent la décision initiale ou qui l'étayaient implicitement, mais non expressément, va à l'encontre du principe du caractère définitif. De même, il n'est pas contraire à ce principe de permettre au tribunal d'expliquer à la cour de révision quelles sont ses politiques et pratiques établies, même lorsque les motifs contestés n'en font pas mention. Le tribunal n'a pas à les expliquer systématiquement dans chaque décision à la seule fin de se prémunir contre une allégation d'autojustification advenant qu'il soit appelé à les préciser en appel ou en contrôle judiciaire. Il peut aussi répondre aux arguments de la partie adverse dans le cadre du contrôle judiciaire de sa décision, car il le fait dans le but de faire confirmer sa décision initiale, non de rouvrir le dossier et de rendre une nouvelle décision ou de modifier la décision initiale. L'effet de la décision initiale demeure inchangé même lorsque le tribunal demande sa confirmation en offrant une interprétation de cette décision ou en invoquant des motifs qui la sous-tendent implicitement.

66. Le juge Rothstein poursuit en exhortant les tribunaux à se soucier du ton qu'ils adoptent lors des appels de leurs décisions; ils devraient se garder d'adopter un parti pris agressif contre la partie adverse.
67. Dans l'arrêt *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 1386 c Bransen Construction Ltd., 2002 NBCA 27*, au paragraphe 33, le juge Robertson a déclaré sans équivoque qu'« Aucun tribunal administratif ne devrait pouvoir compenser les lacunes de ses décisions ». Il ajoute au paragraphe 35 que « les tribunaux administratifs acceptent que le principe de l'impartialité restreint leur possibilité d'entamer un processus pleinement contradictoire. »
68. Nous ne pouvons accepter l'argument de la directrice voulant que l'autojustification ne s'applique pas aux appels *de novo*. Le présent Tribunal a traité cette question dans l'affaire *Sellars*, où il a examiné l'arrêt *Springfield Capital Inc. v Grande Prairie (Subdivision and Development Appeal Board)*, 2018 ABCA 203 (CanLII). Dans cet arrêt, la Cour d'appel de l'Alberta a conclu, en appliquant l'arrêt *Ontario Power Generation*, que les principes d'autojustification s'appliquaient aux appels *de novo* dont est saisie la *Subdivision and Development Appeal Board*.
69. Nous sommes également d'avis que les décisions *Millett v Nova Scotia (Minister of Agriculture)*, 2015 NSSC 21 et *Nova Scotia (Minister of Agriculture) v Millett*, 2017 NSCA 2, sur lesquelles la directrice s'est fondée, n'étaient pas la proposition voulant que les principes d'autojustification ne s'appliqueraient pas aux appels *de novo*. On n'y traite ni d'autojustification, ni de ses principes sous-jacents d'impartialité et de caractère définitif.
70. Nous concluons que l'interdiction visant l'autojustification s'applique aux appels *de novo*.

Faibles capacités de lecture et d'écriture

71. Aux paragraphes 10, 14 et 24 de son *Exposé de position*, la directrice invoque les faibles capacités de lecture et d'écriture de M. Wagnies pour justifier son inaptitude à recevoir le permis de représentant. Elle fait valoir que ces faiblesses sont pertinentes puisque les démarcheurs titulaires de permis

doivent pouvoir se tenir au fait des obligations législatives que leur impose la *Loi sur le démarchage* et que le démarchage exige le recours à des contrats écrits en conformité avec les articles 12 et 13 de la *Loi*. La directrice admet qu'elle n'a pas tenu compte des faibles capacités de lecture et d'écriture de M. Wagnies dans sa décision, que ce soit explicitement ou implicitement. Nous concluons que les observations de la directrice dans le cadre du présent appel quant à ces faiblesses représentent clairement une tentative d'ajouter des arguments à ses motifs et qu'elles constituent donc une autojustification inadmissible.

Manque de diligence et de connaissances

72. Dans son *Exposé de position*, la directrice présente un argument concernant le manque de diligence et de connaissances. Elle fait valoir que cet argument est implicite dans sa décision, tout particulièrement dans ses motifs portant sur les activités exercées sans permis par M. Wagnies. L'argument est présenté au paragraphe 24 de l'*Exposé de position* :

[TRADUCTION]

24. Bien qu'involontaire, le comportement de M. Wagnies à titre de démarcheur alors qu'il n'était pas titulaire d'un permis à cette fin suggère qu'il pourrait ne pas posséder la diligence et les connaissances nécessaires au respect de ses obligations au titre de la *Loi sur le démarchage*. La situation pourrait être exacerbée par ses faibles capacités de lecture et d'écriture.

73. Nous reprenons ici les paragraphes 16, 35 et 36 de la décision de la directrice, qui traitent des activités que M. Wagnies a effectuées sans permis :

[TRADUCTION]

[16] L'auteur de la demande a communiqué ce qui suit lorsqu'il a eu l'occasion d'être entendu :

[...]

d. Il effectuait des tâches similaires dans le cadre de son emploi précédent, lequel comportait des activités de démarchage. Il a travaillé pour cette entreprise pendant 20 ans, sans savoir qu'il était obligatoire d'avoir un permis pour faire du démarchage, jusqu'à ce qu'il devienne l'employé d'un vendeur autorisé;

f. Il comprend que la Commission des services financiers et des services aux consommateurs délivre des permis aux démarcheurs pour protéger le public;

g. Il comprend que le permis n'est pas obligatoire dans le cas du démarchage auprès d'entreprises, mais il aime l'élément personnel du travail résidentiel et souhaite néanmoins obtenir un permis;

h. Il a indiqué ne pas avoir fait de démarchage pour le compte du vendeur autorisé, étant donné qu'il n'a pas de permis. Il a toutefois fait du démarchage

auprès de quelques entreprises;

[...]

[35] L'auteur de la demande a montré un désir de faire connaître nombre de ses convictions. Il s'est fié fortement à son emploi précédent qui, selon ce qu'il a indiqué, était dans le même secteur — or il n'était pas titulaire d'un permis lorsqu'il effectuait du démarchage pour le compte de son employeur précédent.

[36] Je crois que l'auteur de la demande a été honnête lorsqu'il a indiqué avoir effectué du démarchage pour son ancien employeur sans savoir qu'il lui fallait un permis. Toutefois, même si sa cinquième référence, soit son ancien employeur, a indiqué n'avoir eu aucun problème avec lui, elle n'a pas voulu confirmer que M. Wagnies avait régulièrement effectué du démarchage. On peut en conclure que c'est parce que l'entreprise ne possède pas le permis requis. Sans cette vérification, toutefois, la référence n'a pu nous permettre de confirmer que l'auteur avait effectué du démarchage.

74. Nous concluons que l'argument de la directrice concernant le manque de diligence et de connaissances de M. Wagnies n'est pas implicite dans ses motifs portant sur les activités effectuées sans permis par ce dernier. Au mieux, il est fait mention aux paragraphes 16 et 36 que M. Wagnies ne savait pas qu'il lui fallait être titulaire d'un permis de représentant pour effectuer du démarchage. La directrice ne mentionne aucunement que l'ignorance de M. Wagnies quant à ses obligations législatives découle du manque de diligence ou de connaissances de ce dernier. Selon nous, les arguments que la directrice soulève dans le cadre du présent appel concernant un manque de diligence et de connaissances constituent une tentative d'apporter des modifications, des précisions ou des ajouts à ses motifs et représentent une autojustification inadmissible.

Activités effectuées sans permis

75. Au paragraphe 12 de l'*Exposé de position* qu'elle a soumis dans le cadre du présent appel, la directrice fait valoir qu'elle a refusé la demande de permis de représentant de M. Wagnies pour deux raisons : (1) ses nombreuses déclarations de culpabilité de 1976 à 1997 et (2) sa conduite illégale plus récente à titre de démarcheur exploitant sans permis au Nouveau-Brunswick. Les paragraphes 18, 19, 22, 24, 28, 30 et 33 de l'*Exposé de position* présentent ces arguments. Nous soulignons les extraits qui suivent tirés de l'*Exposé* :

[TRADUCTION]

15. L'avocat de la directrice des services à la consommation n'a pu trouver de source jurisprudentielle traitant de déclarations de culpabilité de longue date et d'activités plus récentes effectuées sans permis dans le contexte de la législation en matière de démarchage au Nouveau-Brunswick ou ailleurs au Canada. Ainsi, il ne semble pas y avoir de précédent au Nouveau-Brunswick concernant la délivrance de permis dans le cadre de la législation actuelle.

16. Le Tribunal a examiné l'absence similaire de précédent au Nouveau-Brunswick dans l'affaire *Estabrooks*. Dans cette affaire, le Tribunal a envisagé le refus de délivrer un permis d'agent immobilier en ayant recours au cadre analytique établi dans *Henderson c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 7 et *Alves c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 10 (« *Alves* »), deux décisions qui établissent un cadre analytique quant aux questions relatives à la conduite passée. La décision *Alves* énonce ce qui suit :

[FIN DE TRADUCTION]

39 Dans la décision *Henderson*, le Tribunal a estimé qu'un certain nombre de circonstances devaient être prises en considération pour déterminer si la conduite passée d'un requérant remplissait les critères établis par le paragraphe 10 (1) du Règlement. Une liste non exhaustive, et sans aucun ordre particulier, de neuf circonstances a été dressée par le Tribunal :

- 1) Le temps qui s'est écoulé depuis la conduite;
- 2) La nature prolongée ou répétitive de la conduite;
- 3) La nature consciente ou inconsciente de la conduite;
- 4) La mesure dans laquelle la conduite peut être invoquée pour remettre en question l'intégrité, l'honnêteté ou la nature respectueuse des lois du particulier;
- 5) La proximité du contexte dans lequel la faute a été commise et du contexte dans lequel la personne mènerait ses activités d'agent en hypothèques;
- 6) L'équité du processus suivi dans la procédure criminelle;
- 7) Le sérieux avec lequel le tribunal pénal a traité la conduite par rapport à la sévérité de la sanction imposée;
- 8) Toute pression inhabituelle ou intense que subissait le particulier au moment de la conduite, qui expliquerait la conduite, mais qui est peu susceptible de se reproduire;
- 9) Tout cycle prolongé et régulier de comportement rangé ou repentant de la part du particulier depuis que la faute a été commise.

[...]

[TRADUCTION]

28. L'analyse est semblable relativement aux ventes effectuées sans permis. L'unique fait d'avoir effectué des activités sans permis a souvent constitué un motif justifiant des mesures d'application de la loi interdisant l'accès à un marché dans le contexte de la réglementation en matière de valeurs mobilières au Nouveau-Brunswick et ailleurs au Canada.

76. Dans les paragraphes 18 à 33 de son *Exposé de position*, la directrice applique les circonstances établies dans *Henderson* non seulement à la conduite criminelle antérieure de M. Wagnies, mais

aussi aux antécédents de démarchage sans permis de ce dernier.

77. Nous concluons que la décision de la directrice vise particulièrement la question à savoir si le dossier criminel de M. Wagnies nuit à son aptitude à être titulaire d'un permis de représentant. Il est clairement énoncé qu'il s'agit de la question à régler au paragraphe 2 de sa décision. Dans ses motifs, la directrice met l'accent sur les antécédents criminels de M. Wagnies : voir les paragraphes 2, 4 à 7, 15 à 16, 29 à 30, 32 à 33, 35 et 37 à 38.
78. La directrice traite, directement ou indirectement, du fait que M. Wagnies n'ait pas de permis aux paragraphes 3, 16, 18, 20, 34 et 36 de sa décision. Nous sommes d'avis que les motifs de la directrice relativement aux activités de démarchage que M. Wagnies a effectuées sans permis visent à établir si son travail dans le secteur du démarchage peut nous rassurer ou nous fournir des garanties quant à son caractère. Par exemple, au paragraphe 18 de sa décision, la directrice note que deux des références ont indiqué [TRADUCTION] « qu'ils n'avaient eu aucun problème avec son travail et qu'ils croyaient qu'il avait bon caractère, malgré une apparence rude ». Au paragraphe 20, la directrice relate sa conversation avec l'ancien employeur de M. Wagnies, pour lequel ce dernier avait effectué des activités de démarchage sans permis pendant 19 ans, comme suit : [TRADUCTION] « Il a indiqué n'avoir eu aucun problème ni reçu aucune plainte relativement au requérant ». Elle conclut ensuite, aux paragraphes 34 et 36 :

[TRADUCTION]

[34] Bien que l'auteur de la demande ait fourni des références concernant ses anciens emplois, qui comportaient selon lui des activités de démarchage, ces références n'ont pu attester que ses activités de démarchage auprès d'entreprises et non auprès de particuliers (de porte à porte). Une des références n'a pas retourné l'appel, deux n'ont pas jugé approprié de fournir des références et ont indiqué ne pas bien le connaître et la quatrième référence a fourni une évaluation généralement positive, mais avec beaucoup d'hésitation. Ceci ne m'a ni rassurée ni convaincue quant à ses activités antérieures de démarchage.

[...]

[36] Je crois que l'auteur de la demande a été honnête lorsqu'il a indiqué avoir effectué des activités de démarchage pour son ancien employeur sans savoir qu'il lui fallait un permis. Toutefois, si sa cinquième référence — soit son ancien employeur — a indiqué n'avoir eu aucun problème avec lui, elle n'a pas confirmé qu'il avait régulièrement effectué des activités de démarchage. On peut présumer que c'est parce l'entreprise n'est pas titulaire du permis nécessaire pour être vendeur autorisé. Or, sans cette vérification, la référence ne nous a pas permis de confirmer les activités antérieures de démarchage de M. Wagnies.

79. Il n'existe dans la décision de la directrice aucune mention explicite voulant que les activités de démarchage effectuées sans permis par M. Wagnies constituent une question de conduite passée répréhensible. Elle n'y mentionne pas les décisions *Alves*, *Estabrooks* et *Henderson*, ni le cadre analytique à employer relativement aux questions de conduite passée. Nous ne pouvons non plus

conclure que cet argument est implicite dans ses motifs. La directrice cherchait principalement à savoir si les activités de démarchage que M. Wagnies avait effectuées sans permis pouvaient la rassurer ou lui fournir des garanties quant à son aptitude à recevoir le permis. Nous concluons que les arguments de la directrice dans son *Exposé de position* portant sur la conduite passée illégale quant aux activités de démarchage que M. Wagnies a effectuées sans permis constituent une tentative d'appuyer ou d'étoffer ses motifs et qu'ils constituent donc une autojustification inadmissible.

D. Y a-t-il eu non-respect de l'équité procédurale relativement au droit d'être entendu par la directrice?

80. Nous concluons que la directrice a manqué à son devoir d'équité procédurale en ne permettant pas à M. Wagnies de répondre relativement aux éléments de preuve qu'elle a obtenus auprès de ses références après qu'il a eu l'occasion d'être entendu.
81. Avant le début de l'audience, nous avons demandé aux parties par écrit de traiter des questions suivantes à l'audience :

[TRADUCTION]

Au paragraphe 8 de sa décision, la directrice des services à la consommation indique que M. Wagnies avait le droit de se voir communiquer l'ensemble de l'information dont la directrice adjointe avait tenu compte afin de déterminer s'il était apte à recevoir un permis de même que l'ensemble des renseignements dont la directrice des services à la consommation disposait pour examen au moment de l'occasion d'être entendu. Aux paragraphes 17 à 20, la directrice des services à la consommation indique qu'après avoir eu l'occasion d'être entendu, M. Wagnies avait téléphoné à la directrice pour lui fournir le nom et le numéro de téléphone de son ancien employeur et de quatre personnes à titre de références. Aux paragraphes 34 à 37, la directrice traite de nouveau des conversations qu'elle a eues avec les références et l'ancien employeur. Le comité d'audience demandera aux parties de traiter des questions qui suivent à l'audience :

- a) Les renseignements que la directrice a obtenus auprès des références et de l'ancien employeur après la rencontre du 5 novembre 2020 permettant à M. Wagnies d'être entendu ont-ils été communiqués à M. Wagnies d'une quelconque façon?
- b) Les notes de la directrice concernant ses discussions avec les références et l'ancien employeur ont-elles été communiquées à M. Wagnies d'une quelconque façon?
- c) M. Wagnies a-t-il eu l'occasion d'être entendu relativement aux renseignements supplémentaires obtenus par la directrice auprès de ses références et de son ancien employeur et en a-t-elle tenu compte dans sa décision?
- d) Y a-t-il eu non-respect de l'équité procédurale dans la présente affaire?

82. Nous avons soulevé la question parce que nous étions d'avis que son omission risquerait d'entraîner une injustice. Nous étions également d'avis que suffisamment d'éléments au dossier justifiaient de soulever la question et que la soulever ne causerait pas de préjudice d'ordre procédural à l'une ou l'autre des parties : *Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières c Crandall*, 2020 NBCA 76, par. 42-44.
83. La directrice soutient qu'elle a traité les références comme on l'aurait fait au cours d'une demande d'emploi. Selon elle, elle n'était pas tenue de communiquer avec ces références puisque M. Wagnies avait déjà eu l'occasion d'être entendu, mais qu'elle avait vérifié les références par courtoisie. Elle n'a donc communiqué à M. Wagnies ni les renseignements obtenus auprès des références, ni ses notes concernant ses discussions avec ces dernières. Elle n'a pas permis à M. Wagnies d'être entendu relativement aux nouveaux éléments de preuve ainsi obtenus. La directrice allègue qu'agir par courtoisie envers l'auteur d'une demande dans le but d'examiner des éléments de preuve supplémentaires après qu'il a eu l'occasion d'être entendu ne devrait pas constituer un non-respect de l'équité procédurale.
84. M. Wagnies ne se prononce pas relativement à l'équité de la procédure employée par la directrice.
85. Le devoir d'équité procédurale existe lorsqu'une décision est de nature administrative et qu'elle touche les droits, privilèges ou biens d'une personne : *Cardinal c Directeur de l'Établissement Kent*, [1985] 2 RCS 643 au par. 653; *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817 au par. 20 (« *Baker* »). Au paragraphe 28 de la décision *Baker*, le juge L'Heureux-Dubé émet des commentaires concernant les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale :

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

86. L'équité procédurale comporte plusieurs éléments, notamment le droit de connaître le dossier et de répondre. Dans l'arrêt *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c Flamand*, [1987] 2 RCS 219 aux par. 48-50, le juge L'Heureux-Dubé reconnaît que ce droit est « si fondamental [...] dans notre droit » et qu'il « remonte à l'origine de nos institutions démocratiques et fait partie de notre héritage juridique le plus cher. »
87. L'obligation d'équité est souple et variable; elle repose sur une appréciation du contexte dans chaque affaire : *Baker*, par. 22. Établir la portée de l'obligation d'équité procédurale exige l'application d'une liste non exhaustive de facteurs mentionnés aux paragraphes 23 à 28 de *Baker* :
- a) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir;

- b) la nature du régime législatif et les dispositions législatives en vertu desquelles agit le décideur;
- c) l'importance de la décision pour les personnes visées;
- d) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision;
- e) les choix de procédure que fait le décideur.

88. Dans la décision *Estabrooks*, le présent Tribunal a conclu qu'une obligation moyenne d'équité procédurale s'appliquait aux instances concernant le refus par la directrice d'une demande de permis d'agent immobilier. Le Tribunal a conclu que cette obligation moyenne d'équité procédurale comportait le droit de connaître la preuve soulevée contre lui et de fournir une réponse devant un décideur impartial. Nous soulignons les passages qui suivent tirés de la décision :

[74] S'agissant de la divulgation et du partage des documents qui doivent être faits pour remplir une obligation moyenne d'équité procédurale, nous n'avons pas été en mesure de repérer une seule source jurisprudentielle qui porte directement sur ce point.

[75] Dans l'affaire *Young c. Central Health*, 2016 NLTD(G) 145, la Cour a conclu qu'une équité procédurale moyenne s'appliquait dans une affaire non disciplinaire portant sur le refus d'accorder des privilèges médicaux à un médecin. Au paragraphe 48, le juge Goodridge a indiqué que ce niveau d'équité procédurale renferme une obligation de la part du décideur de partager toute l'information pertinente avec la personne touchée et d'accorder à cette personne une occasion raisonnable de fournir une réponse avant qu'une décision soit rendue. Le juge Goodridge a cité l'extrait suivant de la décision *Cameron c. East Prince Health Authority* (1999), 1999 CanLII 4046 (PE SCTD), 176 Nfld. & P.E.I.R. 296, 88 A.C.W.S. (3d) 937 (C.S.Î-P.É., (Div. 1^{re} inst.), par. 125 : « [TRADUCTION] En règle générale, l'équité procédurale exige qu'il y ait divulgation complète par le tribunal à la partie visée par une décision, de sorte que cette partie ait la possibilité utile de rectifier ou de réfuter l'information préjudiciable. Il est possible qu'elle n'ait pas cette possibilité si l'information n'est pas divulguée. Il est nécessaire, pour pouvoir exercer son droit d'être entendu, d'avoir connaissance de la preuve soulevée contre soi. Voir l'ouvrage de Blake intitulé *Administrative Law in Canada* (2^e éd.), aux pages 29 et 30. »

[76] Nous concluons que la directrice doit faire une divulgation complète et partager tous les documents pertinents avec un demandeur, et ce, suffisamment à l'avance de la réunion prévue pour que celui-ci ait la possibilité d'être entendu, afin de permettre au demandeur de préparer une réponse. Cela suppose, à tout le moins, que tous les documents soumis à la directrice pour qu'elle puisse prendre sa décision soient inclus dans cette divulgation. (Voir *1185740 Ontario Ltd. c. Canada (ministre du Revenu national – M.R.N.)* (1999), 247 N.R. 287 (C.A.F.); *Canada (Commission des droits de la personne) c. Pathak (C.A.)*, 1995 CanLII 3591 (CAF), [1995] 2 C.F. 455; *Nortel Networks Inc. c. Calgary (City)*, 2008 ABCA 370.)

89. Selon nous, l'obligation de communiquer pleinement au requérant l'ensemble des documents pertinents avant une audience ou une occasion d'être entendu afin qu'il puisse préparer une réponse s'applique également aux éléments de preuve obtenus après toute audience ou occasion d'être entendu.
90. Étant donné les similarités entre les mécanismes de délivrance prévus par la *Loi sur les agents immobiliers* et la *Loi sur le démarchage*, nous concluons que l'obligation moyenne d'équité procédurale s'applique lors du refus de délivrer un permis de représentant sous le régime de la *Loi sur le démarchage*.
91. Nous sommes d'accord que la directrice n'avait pas l'obligation de consulter les références fournies par M. Wagnies et qu'elle aurait pu l'informer que son occasion d'être entendu était terminée. Or la directrice a effectivement communiqué avec ces références et a obtenu auprès d'eux des éléments de preuve concernant le caractère de M. Wagnies et son emploi chez Atlantic Sealers et à savoir s'il avait fait l'objet de plaintes. La directrice s'est servie des éléments de preuve ainsi obtenus aux paragraphes 17 à 20, 34 et 36 de sa décision. Nous ne pouvons accepter l'argument de la directrice voulant qu'elle ait traité ces références comme l'aurait fait un employeur dans le cadre de l'embauche d'un nouvel employé puisque cet argument fait complètement fi de son rôle non pas d'employeur, mais bien de décideur administratif.
92. Ayant appliqué les principes d'équité procédurale énoncés précédemment, nous concluons que la directrice aurait dû permettre à M. Wagnies de répondre aux éléments de preuve obtenus auprès de ses références, surtout à la lumière des conclusions de la directrice au paragraphe 36 de sa décision où elle indique que les références n'avaient [TRADUCTION] « pu nous permettre de confirmer que l'auteur avait effectué du démarchage ». En raison de cette omission, la directrice a manqué à son obligation d'équité procédurale.
93. En conformité avec la décision *Cardinal c Directeur de l'Établissement Kent*, [1985] 2 RCS 643 au paragraphe 23, ce manquement à l'obligation d'équité procédurale invalide la décision de la directrice et la conséquence typique serait de renvoyer l'affaire à la directrice. Toutefois, dans l'affaire *Estabrooks*, le Tribunal conclut qu'il conserve la compétence pour entendre l'appel d'une décision de la directrice sous le régime de la *Loi sur les agents immobiliers* puisqu'il est habilité à réparer les manquements à l'équité procédurale, les appels étant *de novo*. Il en est de même quant aux appels des décisions de la directrice sous le régime de la *Loi sur le démarchage*. Ces appels sont instruits *de novo* et à ce titre le présent Tribunal effectue une nouvelle analyse de l'ensemble de la preuve dans le but d'établir si M. Wagnies devrait se voir délivrer un permis de représentant au titre de la *Loi sur le démarchage*. Dans le cadre d'un tel appel, l'appelant peut témoigner, faire comparaître des témoins et présenter de nouveaux éléments de preuve ainsi que des arguments écrits et oraux. Ainsi, le Tribunal exerce une compétence de première instance. Nous concluons que la présente procédure d'appel permet de reprendre entièrement l'audience de façon équitable, ce qui réparera tout manquement dans les instances de la directrice, dans la mesure où nous avons compétence pour entendre l'appel de M. Wagnies.

E. Edward Wagnies devrait-il se voir délivrer un permis de représentant?

94. Pour les motifs établis ci-après, nous concluons que M. Wagnies devrait se voir délivrer un permis de représentant.
95. M. Wagnies fait valoir qu'un permis de représentant devrait lui être délivré puisqu'il s'est repris en main et qu'il n'a pas eu de démêlés avec la justice depuis qu'il est sorti de prison il y a 22 ans. Il ajoute qu'il fait du démarchage depuis les 20 dernières années, sans permis certes, mais aussi sans aucune plainte.
96. La directrice allègue que M. Wagnies est inapte à recevoir un permis de représentant en raison de son lourd passé criminel. Selon elle, le permis délivré par la Commission des services financiers et des services aux consommateurs rassure les consommateurs quant à la bonne réputation et à la fiabilité du titulaire dans le cadre de sa profession. Elle est d'avis que de délivrer un permis de représentant à une personne au lourd passé criminel, en l'absence d'autres preuves indiquant qu'elle est digne de confiance, pourrait réduire la confiance du public à l'égard des permis délivrés.
97. Nous reproduisons les articles de la *Loi sur le démarchage* portant sur la délivrance de permis :

Permis de vendeur et de représentant

4(1) Nul ne peut pratiquer dans la province le démarchage relativement à des biens ou à des services, à moins d'avoir obtenu un permis en conformité avec le présent article.

4(2) Le directeur peut délivrer à une personne un permis l'autorisant à agir à titre de représentant ou de vendeur après que cette personne en a fait la demande en conformité avec l'article 7.

4(3) Une demande de permis de représentant faite en vertu du paragraphe (2) est accompagnée d'un avis d'un vendeur autorisé énonçant que le requérant est autorisé à le représenter s'il obtient un permis de représentant.

[...]

4(8) Le directeur peut limiter un permis délivré en application du paragraphe (2) à la vente de biens et de services énoncés dans ce permis, et la personne à laquelle ce permis est délivré ne vend que les biens et les services ainsi énoncés.

4(9) Le directeur peut restreindre, à tout moment, la portée d'un permis en l'assortissant des modalités et des conditions qu'il estime appropriées.

[...]

4(11) Le directeur ne peut refuser de délivrer un permis ni l'assortir de modalités

et de conditions en vertu du paragraphe (9) sans donner à l'auteur de la demande ou au titulaire du permis l'occasion d'être entendu.

98. La *Loi sur le démarchage* n'établit pas les critères applicables à la décision de délivrer ou non un permis de représentant. Selon nous, le paragraphe 17(1) de la *Loi sur le démarchage*, qui prévoit les circonstances dans lesquelles le directeur peut suspendre ou annuler un permis, offre des lignes directrices quant au refus d'une demande de permis :

Suspension ou annulation du permis

17(1) Le directeur peut suspendre ou annuler un permis si son titulaire visé par la présente loi :

- a) enfreint l'une des dispositions de la présente loi ou omet de se conformer à une modalité ou à une restriction à laquelle son permis est soumis;
- b) fait une déclaration trompeuse ou erronée ou ne relate pas un fait dont la présentation est requise ou nécessaire pour que la déclaration ne soit pas trompeuse dans tous renseignements ou tous documents déposés ou produits auprès de la Commission, du directeur, d'un agent de conformité ou de toute personne qui relève de la Commission ou du directeur, ou qui leur sont fournis, remis ou donnés;
- c) se rend coupable d'assertion inexacte ou de fraude dans l'exercice du commerce qui fait l'objet de son permis;
- d) a, selon le directeur, fait preuve d'incompétence ou de déloyauté dans l'exercice du commerce pour lequel il a obtenu un permis.

99. Les alinéas 17(1)a), b) et c) de la *Loi sur le démarchage* ne s'appliquent pas aux faits existants dans l'affaire qui nous concerne. Conformément au paragraphe 17(1)d), la directrice peut suspendre ou annuler un permis lorsqu'elle estime que le titulaire a fait preuve d'incompétence et de déloyauté dans l'exercice du commerce pour lequel il a obtenu un permis.

100. Comme nous l'avons mentionné, la *Loi sur le démarchage* vise à protéger le public contre les personnes malhonnêtes ou sans scrupules qui entendent se rendre de porte à porte pour vendre ou solliciter des commandes en vue de la livraison future de biens. L'obligation d'être titulaire d'un permis pour effectuer des ventes de porte à porte vise à assurer que seules les personnes compétentes, fiables et honnêtes aient ce droit; il s'agit d'une recommandation gouvernementale quant au caractère et à la compétence du titulaire. Par conséquent, en évaluant l'aptitude de M. Wagnies à être titulaire d'un permis de représentant, nous devrions établir s'il est compétent, fiable et honnête ou s'il s'agit d'une des personnes contre qui il est nécessaire de protéger le public.

101. Nous sommes d'avis que la compétence de M. Wagnies ne pose pas problème. Il fait du démarchage depuis une vingtaine d'années, sans aucune plainte connue. Selon lui, approximativement 95 % de

ces clients résidentiels sont des clients réguliers. L'entreprise Atlantic Sealers, qui l'a employé pendant 19 ans, confirme qu'il avait des clients réguliers et qu'elle n'avait connaissance d'aucun problème ni d'aucune plainte concernant le travail de M. Wagnies.

102. L'unique question est de savoir si les déclarations de culpabilité de M. Wagnies le rendent inapte à être titulaire d'un permis de représentant.
103. Nous ne connaissons aucune source jurisprudentielle émanant du Nouveau-Brunswick qui porte directement sur cette question. Dans l'affaire *Estabrooks*, le Tribunal a dû établir si les jugements existants rendaient M. Estabrooks inapte à obtenir un permis d'agent immobilier. Le Tribunal a émis les commentaires qui suivent concernant l'effet des jugements existants sur l'aptitude de M. Estabrooks à recevoir le permis :

[158] À lui seul, le fait que des jugements aient été rendus contre M. Estabrooks n'empêche pas automatiquement celui-ci de remplir les conditions voulues pour obtenir un permis. À notre avis, il est nécessaire de considérer le nombre de jugements et la nature des jugements afin de déterminer si M. Estabrooks remplit les conditions voulues ou s'il faudrait s'opposer à ce qu'un permis lui soit délivré. Nous trouvons appui pour cette conclusion dans la décision rendue par le Tribunal des services financiers dans l'affaire *Henderson c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 7, où le Tribunal a dit que « le fait qu'une grave sanction disciplinaire a été imposée précédemment à une personne [...] ne signifie pas automatiquement qu'il y a des motifs raisonnables de croire que cette personne, si on lui délivre un permis en vertu de la Loi, ne pourrait pas faire le courtage d'hypothèques ou effectuer des opérations hypothécaires conformément à la loi et avec intégrité et honnêteté ».

[159] Les jugements obtenus contre M. Estabrooks ne portent pas sur une conduite répréhensible comme un vol, une fraude, une fausse déclaration ou une négligence. Il a été jugé qu'une telle conduite jette un doute sur la capacité d'un demandeur de remplir les conditions voulues pour obtenir un permis : Voir *Alves c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 10; *Todorovic c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2009 ONFST 3; et *Joshi c. Ontario (Superintendent Financial Services)*, 2016 ONSC 4477.

104. Dans la décision *Henderson c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2008 ONFST 7, le Tribunal des services financiers a reconnu qu'il fallait, afin de déterminer si l'auteur d'une demande remplit les conditions voulues pour obtenir un permis de courtier en hypothèques, soulever deux intérêts divergents : l'objectif de la *Loi* en matière de protection de l'intérêt public et la reconnaissance du fait que le refus d'accorder un permis, ou la révocation ou la suspension d'un permis, peut avoir des conséquences graves pour l'auteur d'une demande ou le titulaire d'un permis. Le Tribunal a affirmé ce qui suit :

Au moment d'appliquer les dispositions de la *Loi* concernant la délivrance de permis, que le *Règlement* vient compléter, il faut se rappeler que la *Loi* sert à

protéger l'intérêt public. Cet objectif est implicite dans les termes de la *Loi*, notamment le fait qu'un fonctionnaire, le surintendant, a la responsabilité de superviser le secteur du courtage d'hypothèques.

Parallèlement, il faut garder à l'esprit que le refus de délivrer un permis ou la révocation ou la suspension de celui-ci en vertu de la *Loi* peut entraîner de graves conséquences pour le requérant ou le titulaire du permis, étant donné que cela l'empêchera ou limitera sa capacité de gagner ou de continuer à gagner sa vie dans le domaine de travail choisi. À la lumière de ces graves conséquences, la qualité de la preuve requise pour appuyer une mesure disciplinaire contre un titulaire de permis est accrue; la preuve devrait être « claire et convaincante » (voir *Barreau du Haut-Canada c. Neinstein*, 2007 CanLII 8001 (ON SCDC), [2007] O.J. n° 958, pp. 9-10 [Cour div. Ont.]). Les graves conséquences du refus de délivrer un permis d'agent en hypothèques sembleraient laisser entendre que la même qualité de preuve devrait être exigée pour le refus de délivrer un permis que pour suspendre ou révoquer un permis.

105. Le Tribunal des services financiers a poursuivi en établissant un cadre analytique visant à trancher les questions de conduite passée. Ce cadre comporte une liste non exhaustive des circonstances dont il faut tenir compte lorsqu'on décide si la conduite passée d'un requérant présente des motifs raisonnables de croire que cette personne fera le courtage d'hypothèques, ou effectuera des opérations hypothécaires, sans se conformer à la loi ou sans faire preuve d'intégrité et d'honnêteté. Ces circonstances sont les suivantes :

- 1) le temps qui s'est écoulé depuis que la conduite;
- 2) la nature prolongée et répétitive de la faute;
- 3) la nature consciente ou inconsciente de la faute;
- 4) la mesure dans laquelle la faute peut être invoquée pour remettre en question l'intégrité, l'honnêteté ou la nature respectueuse des lois de la personne;
- 5) la proximité du contexte dans lequel la faute a été commise et du contexte dans lequel la personne mènerait ses activités d'agent en hypothèques;
- 6) l'équité du processus suivi au cours de l'instance disciplinaire;
- 7) le sérieux avec lequel l'organisme disciplinaire a traité la faute par rapport à la sévérité de la sanction imposée;
- 8) toute pression inhabituelle ou intense que subissait la personne au moment où elle a commis la faute, qui expliquerait la faute, mais qui est peu susceptible de se reproduire;
- 9) tout cycle prolongé et régulier de comportement rangé ou repentant de la personne depuis que la faute a été commise.

106. Dans la décision *Alves*, le Tribunal des services financiers a confirmé l'usage de ce cadre analytique dans l'examen de la conduite passée. M. Alves a été accusé de voies de fait causant des lésions corporelles, de voies de fait, de séquestration, de fraude visant un objet d'une valeur de moins de 5 000 \$, de deux chefs de méfait en rapport avec des biens d'une valeur inférieure à 5 000 \$ et de harcèlement criminel, ces accusations découlant toutes d'événements survenus en 2007. En 2008, M. Alves a présenté une demande de permis d'agent en hypothèques; peu de temps après, il a plaidé

coupable et a été déclaré coupable de voies de fait, de harcèlement criminel et de méfait. Il s'est vu imposer une détention à domicile de deux mois et une période de probation expirant en 2010. M. Alves a également fait de fausses déclarations dans sa demande en déclarant ne pas faire l'objet d'accusations criminelles.

107. Le Tribunal des services financiers a conclu que, conjointement, les déclarations de culpabilité et les fausses déclarations de M. Alves le rendaient inapte à être titulaire d'un permis d'agent en hypothèques. Il a conclu que la circonstance qui pesait le plus défavorablement contre M. Alves était le temps. Il a déclaré qu'« [a]u vu de la très brève période qui s'est écoulée entre la conduite passée et la demande de permis, et de la nature contemporaine de la peine criminelle imposée au requérant, le caractère raisonnable du renvoi à sa conduite passée pour refuser la demande de permis est considérablement amélioré ».

108. Bien que la législation pertinente dans les décisions *Henderson* et *Alves* diffère de celle en cause dans l'affaire qui nous occupe, la *Loi de 2006 sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques* de l'Ontario et la *Loi sur le démarchage* du Nouveau-Brunswick ont toutes deux pour objet de protéger l'intérêt public. Le présent Tribunal a conclu antérieurement dans *Estabrooks* que l'équilibre des intérêts mentionnés dans *Henderson* devrait être appliqué à l'évaluation de l'aptitude de l'auteur d'une demande pour l'application de la *Loi sur les agents immobiliers*. De plus, il a aussi adopté le fardeau de preuve établi dans la décision *Henderson*. Nous soulignons les extraits qui suivent de la décision *Estabrooks* :

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

[153] Nous sommes d'avis également qu'il faut une preuve claire, convaincante et solide pour justifier le refus d'accorder un permis par suite d'une demande de renouvellement, étant donné que pareil refus a pour effet d'empêcher le demandeur ou le titulaire du permis de gagner sa vie ou de pouvoir continuer à gagner sa vie, ou a pour effet de limiter sa capacité de le faire.

109. Selon nous, le cadre analytique et le fardeau de preuve établis dans la décision *Henderson* devraient s'appliquer aux questions de conduite passée relativement à la délivrance de permis et de licences dans le cadre de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs, y compris la *Loi sur le démarchage*.

110. Dans *Preston*, la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan a confirmé une décision du registraire adjoint, lequel avait refusé de délivrer à M. Preston un permis de démarcheur en raison de sa conduite passée. M. Preston a présenté une demande de permis de démarcheur. Six mois auparavant, il avait été déclaré coupable de neuf infractions au Code criminel, notamment pour fraude et pour utilisation frauduleuse de données relatives à une carte de crédit. M. Preston n'avait

pas entièrement purgé ses peines d'emprisonnement avec sursis lorsqu'il a demandé le permis de démarcheur. Le registraire adjoint a conclu qu'en raison des déclarations de culpabilité récentes de M. Preston et de leur gravité, il n'était pas dans l'intérêt public de lui délivrer un permis qui lui permettrait d'entrer dans le domicile de consommateurs, de solliciter des commandes par téléphone et d'avoir accès à leurs renseignements financiers et à des données relatives à leur carte de crédit. Sur appel, la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan a été du même avis.

111. Tournons-nous maintenant vers les faits qui nous concernent.

112. Dans sa demande de permis de représentant, M. Wagnies a répondu « oui » à la question « Avez-vous déjà été déclaré coupable d'un acte criminel pour lequel vous n'avez pas bénéficié d'une amnistie ou d'un (sic) suspension du casier? ». Il a joint à sa demande une vérification de son casier judiciaire indiquant qu'il avait été reconnu coupable de 17 accusations de 1976 à 1997 comme suit :

[TRADUCTION]

Date	Infraction	Condamnation
25 octobre 1976	(1) Vol qualifié, art. 303 C. cr. (2) Conduite dangereuse, par. 233(4), C. cr.	(1) Emprisonnement de 7 mois, 2 ans de probation (2) 30 jours consécutifs
27 avril 1983	Possession de stupéfiant, par. 3(1), <i>Loi sur les stupéfiants</i>	150 \$ à défaut de quoi 30 jours
24 octobre 1983	Défaut de comparaître, par. 133(5), C. cr.	100 \$ à défaut de quoi 7 jours
19 juillet 1984	Vol de moins de 200 \$, alinéa 294b), C. cr.	25 \$ à défaut de quoi 2 jours
17 septembre 1986	Possession d'une carte de crédit volée, alinéa 301.1(1)c), C. cr.	Emprisonnement 30 jours
3 mai 1989	Vol de moins de 1 000 \$, sous-alinéa 334b)(ii), C. cr.	50 \$ ou 5 jours
12 février 1990	Introduction par effraction et commission d'un acte criminel, alinéa 348(1)b), C. cr.	30 jours et suramende de 35 \$ à défaut de quoi 3 jours et un an de probation
22 janvier 1993	Vol de moins de 1 000 \$, alinéa 334b), C. cr.	250 \$ à défaut de quoi emprisonnement de 60 jours
29 avril 1997	(1) Incendie criminel causant un dommage à un bien, art. 434, C. cr. (2) Introduction par effraction et vol, alinéa 348(1)b), C. cr.	(1) 2 ans et 6 mois (2) 18 mois
5 mai 1997	(1) Possession de biens criminellement obtenus de plus de 5 000 \$, alinéa 355a), C. cr.	(1-2) 6 mois par chef d'accusation et peine d'emprisonnement consécutive

	(2) Possession de biens criminellement obtenus de plus de 5 000 \$, alinéa 355b), C. cr. (3) Défaut de se présenter, par. 145(4), C. cr.	(3) 30 jours
21 mai 1997	Vol de moins de 5 000 \$, alinéa 334b), C. cr.	60 jours
20 juin 1997	Voies de fait, art. 266, C. cr.	Peine d'emprisonnement consécutive de 30 jours
25 juin 1997	Défaut de se présenter, par. 145(5), C. cr.	1 jour

113. M. Wagnies a communiqué ses déclarations de culpabilité avec honnêteté dans sa demande de permis. Dans les instances devant le Tribunal, il n'a aucunement tenté de cacher son passé ni de minimiser la gravité de ses condamnations au criminel.

Temps écoulé depuis la conduite

114. La dernière déclaration de culpabilité de M. Wagnies remonte au 25 juin 1997, soit il y a plus de 24 ans. Il n'y a aucune preuve d'activité criminelle après 1997. Il s'agit d'une différence très importante avec les décisions *Alves* et *Preston*, où l'activité criminelle était contemporaine de la demande de permis.

Nature prolongée ou répétitive de la conduite

115. L'activité criminelle de M. Wagnies s'étend sur une période de 21 ans, pendant laquelle il a été condamné 17 fois.

Nature consciente ou inconsciente de la conduite

116. Les condamnations criminelles découlent toutes d'une conduite consciente.

Mesure dans laquelle la conduite peut être invoquée pour remettre en question l'intégrité, l'honnêteté ou la nature respectueuse des lois du particulier

117. Le passé criminel de M. Wagnies comporte de nombreux exemples de conduite criminelle grave qu'un consommateur raisonnable pourrait invoquer pour remettre en question l'intégrité, l'honnêteté et la nature respectueuse des lois de M. Wagnies.

Proximité du contexte dans lequel la faute a été commise et du contexte dans lequel la personne mènerait ses activités de démarchage

118. Les déclarations de culpabilité pour vol qualifié, vol, introduction par effraction, incendie criminel et voies de fait sont telles qu'un consommateur pourrait avoir des motifs légitimes de s'inquiéter lorsqu'il interagit avec un vendeur de porte à porte. Ces inquiétudes sont atténuées dans la présente affaire en raison de la nature du produit que M. Wagnies cherche à vendre, soit du scellant d'entrée

de cour, un produit d'extérieur. Cette situation est très différente de celle d'un vendeur de porte à porte qui chercherait à vendre des aspirateurs ou du maquillage et qui serait probablement appelé à entrer dans le domicile. Nous acceptons le témoignage de M. Wagnies selon lequel durant les 19 ans pendant lesquels il a travaillé pour Atlantic Sealers à vendre du scellant pour entrée de cour, il avait pour pratique habituelle de ne pas entrer dans le domicile des consommateurs potentiels. Il cognait à la porte puis descendait du perron et il expliquait ensuite ce qu'il vendait. M. Wagnies s'est souvenu d'une occasion où il est entré dans une maison parce qu'un client âgé voulait placer un aimant sur sa carte professionnelle pour la mettre sur son réfrigérateur vu qu'il la perdait tout le temps.

Équité du processus suivi dans la procédure criminelle

119. Les déclarations de culpabilité de M. Wagnies ont été rendues par des tribunaux canadiens. Ces instances criminelles offrent un haut niveau d'équité aux accusés, dont les protections de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Sérieux avec lequel le tribunal pénal a traité la conduite par rapport à la sévérité de la sanction imposée

120. Le système de justice criminel a jugé le comportement de M. Wagnies suffisamment grave pour lui imposer une peine d'emprisonnement à neuf reprises. La durée de ces peines allait d'un jour à deux ans et demi.

Toute pression inhabituelle ou intense que subissait le particulier au moment de la conduite, qui expliquerait la conduite, mais qui est peu susceptible de se reproduire

121. M. Wagnies a connu une enfance très difficile. Sa mère lui a enseigné à voler et à survivre à un très jeune âge. À 5 ans, il est entré dans le système des foyers d'accueil et est passé de foyer en foyer jusqu'à l'âge de 16 ans. Il se souvient d'avoir habité dans chaque province, à l'exception de Terre-Neuve, avant l'âge de 11 ans. Il a témoigné qu'à l'âge de 10 ou 11 ans, il était devenu incontrôlable. Sa mère est décédée lorsqu'il avait 11 ans, puis son père est décédé en 1976.

Tout cycle prolongé et régulier de comportement rangé ou repentant de la part du particulier depuis que la faute a été commise

122. M. Wagnies n'a subi aucune condamnation criminelle depuis 24 ans. Il a témoigné à l'audience que lorsqu'il est sorti de prison pour la dernière fois en 1999, il avait tout perdu, y compris sa petite amie et ses deux enfants, et il a juré que plus jamais les policiers ne cogneraient à sa porte. Nous acceptons le témoignage de M. Wagnies voulant qu'il n'ait connu aucun démêlé avec la justice depuis ce moment.

123. M. Wagnies a un emploi rémunéré dans le secteur du démarchage depuis plus de 20 ans.

Équilibre entre la protection de l'intérêt public et le droit de gagner sa vie

124. D'un côté, M. Wagnies possède un lourd dossier criminel et ses déclarations de culpabilité pour vol qualifié, vol, vol par effraction, incendie criminel et voies de fait ont de quoi susciter des inquiétudes légitimes auprès des consommateurs qui interagissent avec un vendeur de porte à porte.
125. Toutefois, le fait que M. Wagnies ait un dossier criminel ne le rend pas automatiquement inapte à recevoir un permis : voir *Estabrooks* et *Henderson*. Il en faut davantage pour refuser la demande de M. Wagnies : il nous faudrait une preuve claire et concluante qui créerait une appréhension raisonnable que M. Wagnies ne respecterait pas ses obligations au titre de la *Loi sur le démarchage* ou qu'il agirait sans scrupule et de façon malhonnête dans le cadre de son démarchage.
126. Nous trouvons que M. Wagnies ne cache aucune information et qu'il est crédible. Nous acceptons l'ensemble de son témoignage.
127. La preuve établit sans équivoque que depuis qu'il est sorti de prison en 1999, M. Wagnies a repris sa vie en main. Il a été employé par Atlantic Sealers pendant 19 ans pour vendre du scellant pour entrée de cour, bien qu'il l'ait fait sans permis. M. Wagnies a témoigné qu'il n'était au courant d'aucune plainte de clients à son égard durant cette période. L'ancien employeur de M. Wagnies, Atlantic Sealers, corrobore cette information. M. Wagnies nous a dit avec fierté qu'un client heureux était un client régulier et qu'il n'acceptait aucun paiement tant que le client n'était pas satisfait. Il a estimé que de 75 à 85 % de ses clients étaient des clients résidentiels et que de ceux-ci, environ 95 % étaient des clients réguliers.
128. M. Wagnies a témoigné que, pendant qu'il était à l'emploi d'Atlantic Sealers, il recueillait l'argent de ses clients. Il rendait cet argent à son employeur, qui lui remettait ensuite son revenu. Encore une fois, il n'existe aucune preuve suggérant que M. Wagnies n'aurait pas rendu les sommes appropriées à son employeur ou qu'il aurait tenté de voler de l'argent. Lorsque nous avons communiqué avec l'entreprise Radical Edge pour obtenir des références, son propriétaire a indiqué n'avoir eu aucun problème avec M. Wagnies. Il a indiqué que M. Wagnies était des plus fiables, qu'il était honnête comme tout et qu'il ne volerait pas.
129. En 2020, M. Wagnies a obtenu un emploi auprès de l'entreprise Advanced Asphalt, laquelle a exigé qu'il soit titulaire d'un permis afin d'effectuer des ventes de porte à porte pour son compte. Nous acceptons le témoignage de M. Wagnies voulant qu'il n'ait pas su avant cette date qu'il fallait un permis pour faire du démarchage. Nous concluons également que dès qu'il a pris connaissance de l'obligation d'être titulaire d'un permis, M. Wagnies a immédiatement présenté une demande par désir d'agir légalement. Nous acceptons que M. Wagnies a cessé de faire du démarchage auprès de clients résidentiels lorsqu'il a pris connaissance de l'obligation d'avoir un permis de représentant. Il a continué à faire du démarchage auprès de clients commerciaux, puisque cette activité ne requiert aucun permis. Selon nous, ces exemples viennent démontrer le désir continu de M. Wagnies d'être un citoyen respectueux des lois.

130. Nous concluons que M. Wagnies a fait preuve de la compétence, de la fiabilité, de l'honnêteté et de l'intégrité nécessaires pour obtenir un permis de représentant. Il ne pose aucun danger pour les résidents du Nouveau-Brunswick et il n'est donc pas nécessaire d'assortir son permis de conditions.

V. CONCLUSION ET ORDONNANCE

131. Nous concluons que la décision de la directrice n'était pas bien fondée. Nous accueillons l'appel d'Edward Wagnies et annulons la décision de la directrice des services à la consommation rendue le 12 janvier 2021. M. Wagnies se verra délivrer un permis de représentant, à condition de satisfaire aux exigences prévues au paragraphe 4(3) de la *Loi sur le démarchage*.

FAIT le 25 novembre 2021.

Mélanie McGrath

Mélanie McGrath, présidente du Tribunal

Chantal Thibodeau, Q.C.

Chantal Thibodeau, c.r., membre du Tribunal

Gerry Legere

Gerry Legere, membre du Tribunal