

VU LA

Loi sur les valeurs mobilières

L.N.-B. 2004, ch. S-5.5

- et -

DANS L'AFFAIRE DE
LEGACY ASSOCIATES INC.

(Intimée)

MOTIFS DE LA DÉCISION

Date de l'audience : Le 12 novembre 2008

Date de la décision : Le 23 mars 2009

Comité d'audience

Donne W. Smith, président du comité

Kenneth Savage, membre du comité

Sheldon Lee, membre du comité

Représentants

Mark McElman

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

Robert Boyd

Pour l'intimée

VU LA

Loi sur les valeurs mobilières

L.N.-B. 2004, ch. S-5.5

- et -

DANS L'AFFAIRE DE

LEGACY ASSOCIATES INC.

(Intimée)

MOTIFS DE LA DÉCISION

1. INTRODUCTION

[1] Le 7 octobre 2008, les membres du personnel (« les membres du personnel ») de la Commission des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick (« la Commission ») ont déposé un exposé des allégations à l'égard de l'intimée, Legacy Associates Inc. (« Legacy »). Dans cet exposé des allégations, les membres du personnel demandent que des sanctions provisoires soient imposées à Legacy en raison de lacunes alléguées dans ses mécanismes de conformité à la réglementation.

[2] Le 6 novembre 2008, les membres du personnel et Legacy ont conclu un règlement à l'amiable (« l'entente ») dans lequel ils se sont entendus sur un règlement de l'instance qui avait été introduite par le dépôt de l'exposé des allégations. Une audience en vue d'entériner l'entente a eu lieu le 12 novembre 2008, et notre comité d'audience a alors été invité à déterminer s'il était dans l'intérêt public que l'entente soit entérinée. Le procureur des membres du personnel et le procureur de Legacy ont déposé des observations écrites communes favorables à l'entente et les deux procureurs ont également présenté des observations de vive voix devant le comité d'audience.

2. LES FAITS

[3] La présente affaire met en jeu le pouvoir qu'a la Commission de surveiller la conduite des participants au marché à l'égard de la conformité à la réglementation. Les faits pertinents en l'espèce sont décrits à la partie II de l'entente qui contient l'exposé des faits sur lesquels les parties se sont entendues. Ces faits sont résumés succinctement ci-dessous.

[4] Legacy est une maison de courtage en fonds communs de placement inscrite au Nouveau-Brunswick. Depuis 2005, Legacy a fait l'objet de quatre examens de la conformité. Trois de ces examens ont été réalisés par les inspecteurs de la Commission, et le quatrième a été effectué conjointement par l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (« l'ACFM ») et par les inspecteurs de la Commission. Chaque examen a révélé de nombreuses dérogations importantes. Legacy a été avisée de ces lacunes au moyen de rapports écrits distincts. L'examen de la conformité le plus récent a été réalisé en juin 2008.

[5] En raison du nombre et de la persistance des contraventions alléguées qui ont été découvertes lors des examens de la conformité, les membres du personnel ont entamé une procédure d'exécution au cours de l'automne 2008. Dans l'intervalle, les membres du personnel et Legacy ont conclu une entente dans le but de mettre un terme à la présente procédure d'exécution. En vertu de cette entente, Legacy s'engage à apporter certains changements à sa structure en matière de conformité et à être assujettie à certaines modalités et conditions pendant une période de transition. Les sanctions proposées comprennent de nombreuses modalités et conditions touchant la conformité à la réglementation qui demeureront en vigueur jusqu'à nouvel ordre de la Commission ou du directeur général.

[6] Dans l'entente, Legacy admet qu'elle n'a pas consacré suffisamment de ressources pour se conformer à la réglementation. Legacy admet également

qu'à cause de cette insuffisance de ressources, ses activités ont donné lieu à des dérogations importantes qui constituent des contraventions au droit des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick.

[7] En particulier, Legacy reconnaît avoir commis les contraventions suivantes au droit des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick dans le cadre de ses activités antérieures à l'examen de la conformité réalisé en juin 2008 :

- a)* Omission d'assurer la surveillance quotidienne des opérations en temps opportun et au plan de la surveillance de l'information;
- b)* Traitement d'opérations effectuées en vertu d'une autorisation d'opérations limitée malgré l'absence de notes au sujet des instructions reçues;
- c)* Information insuffisante aux clients au sujet de la conversion de parts avec frais d'acquisition reportés à des parts avec frais d'acquisition à 0 % du même fonds;
- d)* Information insuffisante aux clients pour justifier des ristournes d'honoraires et omission de surveiller les opérations sous-jacentes pour en assurer le caractère convenable;
- e)* Omission de mettre en œuvre des modalités de contrôle interne suffisantes pour le service post-marché de Legacy;
- f)* Omission de recueillir et de conserver des renseignements et des registres au sujet des comptes avec effet de levier;
- g)* Tenue de renseignements et de documents « Connaitre son client » incomplets et insuffisants;
- h)* Omission de se conformer aux procédures du CANAFE en ce qui concerne la vérification de l'identité des clients;
- i)* Surveillance inadéquate des régimes collectifs;
- j)* Insuffisance de la surveillance, de la supervision et de l'information des clients en ce qui concerne les cas de cumul de fonctions et omission de divulguer ces cas dans la Base de données nationale d'inscription;

- k)* Omission de surveiller et de superviser les arrangements sur l'indication de clients par des représentants de commerce et d'en informer convenablement les clients;
- l)* Surveillance inadéquate des communications avec les clients;
- m)* Omission d'effectuer certaines vérifications internes de sous-succursales.

[8] Dans l'entente, Legacy prend également acte du fait que les membres du personnel vont effectuer un nouvel examen de la conformité de ses activités, qu'ils pourront tenter d'autres poursuites contre Legacy s'ils mettent à jour de nouveaux cas de dérogation importante dans le cadre de cet examen subséquent et qu'ils auront alors le loisir d'invoquer en preuve les dérogations passées de Legacy ainsi que les aveux contenus dans l'entente.

3. CONSTATATIONS ET SANCTIONS

[9] Comme l'intimée l'a avoué, le comité d'audience statue que Legacy a contrevenu au droit des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick en matière de conformité à la réglementation. Les contraventions aux règlements commises par Legacy sont nombreuses et graves. Legacy fait l'objet d'une surveillance de la part des autorités de réglementation depuis de nombreuses années, et cette surveillance a été exercée à la fois par les inspecteurs de la Commission et par les membres du personnel de l'ACFM. Elle a permis de mettre au jour à maintes reprises les cas susmentionnés de dérogation à la réglementation qui ont convaincu les membres du personnel d'intenter la présente procédure.

[10] Le comité d'audience statue également que les actes de Legacy ne sont pas dans l'intérêt public. Même si aucun préjudice réel pour les investisseurs n'a été établi en preuve, les dérogations importantes à la réglementation qui ont été admises par Legacy sont graves pour l'intégrité des marchés financiers de la province.

[11] La Commission a le double rôle de protéger les investisseurs contre les pratiques déloyales, irrégulières ou frauduleuses et de favoriser des marchés financiers justes et efficaces dans la province. Des dérogations importantes comme celles qui ont été admises par Legacy accroissent le risque de préjudice pour les investisseurs et portent atteinte à la confiance qu'ils ont dans les marchés financiers de la province. Les parties ont vu juste quand elles ont fait remarquer dans leurs observations que la plus grande difficulté à laquelle elles ont dû faire face avant de s'entendre a été de régler les problèmes réglementaires cernés dans l'entente tout en reconnaissant le fait que Legacy est un participant au marché légitime et que cette affaire ne repose pas sur des allégations de préjudice pour les investisseurs.

[12] Les membres du personnel et le procureur de Legacy ont fait remarquer, dans leurs observations communes, que les membres du personnel avaient deux intentions quand ils ont entamé une procédure contre Legacy. Ils cherchaient d'abord à proposer une solution aux problèmes de non-conformité de Legacy et, en second lieu, ils désiraient demander qu'une pénalité soit imposée à Legacy pour ses dérogations passées.

[13] L'entente contient les sanctions que les membres du personnel et l'intimée proposent d'imposer à Legacy et qui donnent suite aux deux intentions mentionnées au paragraphe ci-dessus. Le comité d'audience est d'avis que cette démarche en deux temps est opportune dans les circonstances.

[14] Les sanctions proposées pour régler les problèmes de conformité de Legacy sont les suivantes :

1. Legacy devra désigner et inscrire un particulier qui possède les qualités requises pour agir comme responsable principal de la conformité;
2. Legacy devra retenir les services d'un expert-conseil indépendant pour qu'il aide Legacy à passer en revue et à modifier sa documentation et ses procédures;

3. L'inscription accordée à Legacy sera assortie des modalités et conditions suivantes :
 - a. Legacy devra s'abstenir d'inscrire tout représentant de commerce en fonds communs de placement en sus de son effectif actuel de 38 personnes;
 - b. Legacy devra s'abstenir de conclure de nouveaux arrangements concernant l'indication de clients;
 - c. Legacy mettra fin à l'inscription au Nouveau-Brunswick de tout représentant de commerce qui désire continuer à agir aussi comme courtier en hypothèques;
 - d. Legacy s'abstiendra d'effectuer des opérations sur des valeurs mobilières placées sous le régime d'une dispense;jusqu'à nouvel ordre de la Commission ou du directeur général de la Commission.

[15] Les sanctions proposées pour les dérogations passées de Legacy sont les suivantes :

1. Legacy devra verser une pénalité administrative de 15 000 \$ (quinze mille dollars) pour avoir omis de se conformer au droit des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick;
2. Legacy devra payer la somme de 5 000 \$ (cinq mille dollars) pour les dépenses, honoraires, indemnités, débours et autres frais de l'examen de la conformité effectué le 23 juin 2008.

[16] En plus des conditions de l'entente et des sanctions proposées, Legacy affirme qu'elle est déterminée à affecter des ressources pour assurer la conformité de ses activités et à mettre en œuvre d'autres mécanismes de déclaration à son conseil d'administration en matière de conformité.

a. Le droit

[17] Le comité d'audience a été invité à entériner l'entente et à imposer les sanctions proposées comme le prévoit l'alinéa 191(1)a) de la *Loi*, qui donne le pouvoir à un comité d'audience d'examiner et d'entériner une entente de règlement à l'amiable.

[18] Le comité d'audience insiste sur le fait que son rôle ne consiste pas à substituer les sanctions qu'il imposerait à celles qui sont proposées dans l'entente lorsqu'il étudie l'entente que lui ont présentée les parties. Il doit plutôt s'assurer que les sanctions proposées par les parties sont adéquates et ne s'écartent pas des paramètres acceptables, en tenant compte des circonstances particulières de l'espèce. De plus, le comité d'audience accorde beaucoup d'importance à l'entente négociée entre les parties. Cette position est conforme à de nombreuses décisions de la Commission en matière de règlements à l'amiable, y compris celles qui ont été rendues le 29 octobre 2008 dans l'affaire *Locate Technologies Inc. et autres*, le 20 janvier 2009 dans l'affaire *Sang H. Park* et le 21 juillet 2008 dans l'affaire *James H. Oagles et autres*.

[19] Dans plusieurs décisions récentes, y compris dans celles qui sont mentionnées au paragraphe 18 ci-dessus, la Commission a énuméré les facteurs susceptibles d'être pertinents qui doivent être pris en considération quand il s'agit de déterminer si les sanctions proposées dans le cadre d'un règlement à l'amiable sont adéquates. Dans leurs observations communes, les parties ont répertorié certains de ces facteurs. Les voici :

- a) la gravité des allégations prouvées;
- b) l'expérience et le niveau d'activités de l'intimé dans les marchés financiers;
- c) le fait que l'intimé a admis la gravité des actes qui lui sont reprochés;
- d) la nécessité de prévenir toute conduite future qui serait de nature à porter atteinte à l'intérêt public (compte tenu de la conduite passée);

- e) la nécessité de dissuader non seulement les personnes concernées par l'affaire, mais aussi d'autres participants aux marchés financiers d'exercer des activités semblables à celles qui sont reprochées à l'intimé;
- f) les facteurs atténuants;
- g) les bénéfices réalisés (ou les pertes évitées) en raison des activités illégales;
- h) la réputation et le prestige de l'intimé;
- i) les remords de l'intimé.

[20] Pour déterminer des sanctions qui sont dans l'intérêt public, le comité d'audience a tenu compte des circonstances de la présente affaire et des facteurs susmentionnés.

b. Analyse des facteurs et décision à l'égard des sanctions proposées

[21] Legacy a reconnu plusieurs cas de dérogation importante. Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, aucun préjudice pour les investisseurs n'est allégué dans la présente affaire. Mais cela ne diminue en rien la gravité des actes de Legacy. Le comité d'audience est d'avis que les investisseurs seront exposés à un risque si Legacy ne remédie pas à son laxisme dans ses mécanismes de conformité à la réglementation. Les dérogations importantes à la réglementation portent aussi atteinte à l'intégrité des marchés financiers de la province.

[22] Legacy est un participant au marché légitime. Elle est une maison de courtage en fonds communs de placement inscrite au Nouveau-Brunswick, ses dirigeants sont au courant des exigences réglementaires et ils auraient dû mettre en œuvre des mécanismes et des ressources adéquats pour assurer sa conformité à la réglementation. Legacy a avoué ne pas avoir consacré suffisamment de ressources pour se conformer à la réglementation, ce qui a été la cause de plusieurs contraventions au droit des valeurs mobilières du Nouveau-Brunswick. Les contraventions qui ont été admises par Legacy et qui

sont décrites au paragraphe 7 ci-dessus sont très préoccupantes. Le comité d'audience est d'avis que les manquements importants reconnus par Legacy sont extrêmement graves par leur ampleur et leur caractère continu.

[23] Legacy a reconnu la gravité de ses actes en collaborant avec les membres du personnel pour mettre au point l'entente dont il est question. Toutefois, le comité d'audience trouve déroutant qu'il ait fallu l'introduction d'une procédure d'exécution pour que Legacy admette enfin la gravité de ses dérogations à la réglementation. Il aurait été préférable pour toutes les parties en cause que Legacy collabore avec les inspecteurs de la Commission et les membres du personnel de l'ACFM afin de remédier à ses lacunes au plan de la conformité avant de faire l'objet d'une procédure d'exécution.

[24] En ce qui concerne les facteurs atténuants, le comité d'audience reconnaît que Legacy a collaboré avec les membres du personnel dans le cadre de la présente instance et qu'elle s'est engagée à adopter des mécanismes plus rigoureux en matière de conformité. Legacy a pris acte du fait que les membres du personnel prendront d'autres mesures d'exécution si elle continue d'éprouver des difficultés importantes à se conformer à la réglementation dans le cadre de ses activités. Le comité d'audience considère également qu'il n'est peut-être pas nécessaire de recourir aux peines les plus sévères en raison du fait que la réputation de Legacy peut avoir été entachée à la suite de l'introduction de la présente instance.

[25] Les sanctions proposées visent à remédier aux dérogations importantes de Legacy en lui imposant des modalités et des conditions provisoires qui lui interdisent notamment d'exercer les activités qui sont les plus susceptibles de causer un préjudice aux investisseurs. Ces modalités et conditions provisoires ont également pour but d'inciter Legacy à établir et à respecter une culture de conformité.

[26] Dans leurs observations orales et écrites, les parties ont indiqué qu'au bout d'une période raisonnable, la Commission prendra des dispositions pour réaliser un nouvel examen de la conformité dans le but de déterminer si les correctifs nécessaires ont été apportés aux mécanismes de conformité de Legacy. Les parties ont également convenu que les membres du personnel prendront d'autres mesures contre Legacy si les inspecteurs de la Commission ne sont pas convaincus que les correctifs exigés ont été apportés.

[27] En ce qui concerne la nécessité de prévenir toute conduite future qui serait de nature à porter atteinte à l'intérêt public, les sanctions proposées sont structurées de façon à exercer un effet dissuasif spécifique et général. Les sanctions traitent en particulier des problèmes de conformité propres à Legacy et elles visent à prévenir toute dérogation future tout en pénalisant Legacy pour ses contraventions passées.

[28] La pénalité administrative proposée n'est pas considérable, mais elle devrait suffire à dissuader d'autres maisons de courtage en fonds communs de placement de commettre les mêmes contraventions que Legacy. Les parties font valoir que la valeur de la pénalité administrative a aussi été influencée par la conjoncture actuelle sur les marchés financiers et par le fait qu'il serait préférable que Legacy emploie ses ressources pour régler ses problèmes de conformité. Le comité d'audience reconnaît la justesse de ce raisonnement.

[29] Le comité d'audience attache également une grande importance aux observations faites par les parties sur le fait que Legacy s'est engagée à collaborer avec les inspecteurs de la Commission pendant toute la période de transition prévue (environ six mois) pour mettre en œuvre tous les mécanismes de conformité nécessaires en temps utile.

[30] Compte tenu de l'analyse qui précède, le comité d'audience est d'avis que les sanctions proposées dans l'entente sont adéquates dans les circonstances. Les parties font valoir que les sanctions proposées permettront de

régler le mieux possible les problèmes de Legacy. Le comité d'audience partage cette opinion.

4. CONCLUSION

[31] Pour les motifs qui sont énoncés ci-dessus, le comité d'audience statue qu'il est dans l'intérêt public d'entériner le règlement à l'amiable et de rendre l'ordonnance datée du 12 novembre 2008 en l'espèce.

Fait le 23 mars 2009.

« original signé par »

Donne W. Smith, président du comité

« original signé par »

Kenneth Savage, membre du comité

« original signé par »

Sheldon Lee, membre du comité

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

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