



Lignes directrices sur les sanctions de l'OCRCVM

Le 2 février 2015

Champ d'application

Les *Lignes directrices sur les sanctions* de l'OCRCVM remplacent les versions antérieures des *Lignes directrices sur les sanctions disciplinaires des courtiers membres* et des *Lignes directrices sur les sanctions disciplinaires dans le cadre des RUIM*.

Les *Lignes directrices sur les sanctions* de l'OCRCVM entreront en vigueur le 2 février 2015 et seront appliquées par le personnel à toutes les procédures disciplinaires et procédures de règlement. L'OCRCVM peut modifier ces *Lignes directrices sur les sanctions* en publiant un avis public des modifications apportées et en affichant la version modifiée sur le site Internet de l'OCRCVM (www.ocrcvm.ca).

Objet des Lignes directrices sur les sanctions

L'OCRCVM est l'organisme d'autoréglementation national qui surveille l'ensemble des courtiers en placement et l'ensemble des opérations effectuées sur les marchés des titres de capitaux propres et les marchés des titres de créance au Canada.

L'OCRCVM établit des normes élevées en matière de réglementation et de placement, protège les investisseurs et renforce l'intégrité des marchés tout en assurant l'efficacité et la compétitivité des marchés financiers. L'OCRCVM s'acquitte de ses responsabilités de réglementation en établissant des règles régissant la compétence, les activités et la conduite financière des sociétés membres et de leurs employés inscrits et en assurant leur mise en application. Il établit des règles d'intégrité du marché régissant les opérations effectuées sur les marchés des titres de capitaux propres canadiens et en assure la mise en application.

Les procédures disciplinaires de l'OCRCVM ont pour objet principal de maintenir des normes élevées de conduite dans le secteur des valeurs mobilières et de protéger l'intégrité du marché.

Les *Lignes directrices sur les sanctions* visent à promouvoir l'uniformité de traitement, l'équité et la transparence en établissant un cadre pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans la détermination de sanctions qui correspondent aux objectifs généraux des sanctions.

Les *Lignes directrices sur les sanctions* visent à aider :

- le personnel du Service de la mise en application de l'OCRCVM et les intimés dans la négociation des ententes de règlement;
- la formation d'instruction à déterminer si elle doit accepter l'entente de règlement;
- la formation d'instruction à déterminer de manière juste et efficiente les sanctions appropriées à la suite de l'audience disciplinaire.

La détermination des sanctions appropriées dans un cas donné est discrétionnaire et constitue un processus dépendant des faits. Les sanctions appropriées dépendent des faits de l'espèce et des

circonstances de la conduite. La formation d'instruction conserve le pouvoir discrétionnaire d'imposer les sanctions qu'elle considère appropriées.

Les principes généraux et les facteurs clés exposés dans les *Lignes directrices sur les sanctions* ne visent pas à entraver l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la formation d'instruction dans la détermination des sanctions appropriées.

Aperçu des *Lignes directrices sur les sanctions*

Les *Lignes directrices sur les sanctions* se divisent en deux parties :

La **Partie I – Principes de détermination des sanctions dans les procédures disciplinaires de l'OCRCVM** définit un cadre qu'il faut prendre en compte en vue de l'imposition de sanctions dans tous les cas.

La **Partie II – Facteurs clés dans la détermination des sanctions** fournit une liste de facteurs ordinairement pris en compte dans la détermination des sanctions appropriées.

Partie I – Principes de détermination des sanctions dans les procédures disciplinaires de l'OCRCVM

Les principes suivants définissent un cadre qu'il faut prendre en compte en vue de l'imposition de sanctions dans tous les cas.

1. Les sanctions disciplinaires sont de nature préventive et doivent viser à protéger le public investisseur, à renforcer l'intégrité du marché et à améliorer les normes et pratiques professionnelles générales.

Dans la procédure d'ordre réglementaire, les sanctions visent à protéger l'intérêt public en empêchant une conduite future qui pourrait porter atteinte aux marchés financiers¹. À cette fin, les sanctions doivent être suffisamment lourdes pour empêcher et décourager l'intimé d'avoir une conduite fautive à l'avenir (la dissuasion spécifique) et pour dissuader les autres d'avoir une conduite fautive similaire (la dissuasion générale).

Lorsqu'on considère la dissuasion spécifique et la dissuasion générale en vue de l'imposition de sanctions, il faut prendre en compte la taille du courtier membre, notamment ses ressources financières, la nature de ses activités et le nombre de personnes physiques qu'il emploie, pour s'assurer que les sanctions imposées sont suffisantes pour atteindre la dissuasion. De même, dans le cas où l'intimé est une personne physique, il faut prendre en compte une incapacité de paiement véritable lorsqu'on impose une amende (voir le paragraphe 7 des Principes généraux).

¹Se reporter par exemple au paragraphe 43 de la décision rendue dans l'affaire *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos Ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, [2001] 2 R.C.S. 132.

Pour atteindre la dissuasion générale, il faut que les sanctions établissent un juste équilibre entre la conduite fautive particulière reprochée à la personne réglementée et les attentes de la profession². Les sanctions imposées doivent être proportionnées à la conduite examinée et similaires aux sanctions imposées aux intimés pour des contraventions similaires dans des circonstances similaires. Il faut réduire ou augmenter les sanctions en fonction des facteurs atténuants ou aggravants pertinents.

2. Les sanctions disciplinaires doivent être plus sévères dans le cas de l'intimé qui a des antécédents disciplinaires.

Les antécédents disciplinaires de l'intimé constituent un facteur aggravant et peuvent justifier des sanctions plus sévères que celles qui seraient imposées à l'intimé pour une première contravention disciplinaire.

Un antécédent disciplinaire relatif à une contravention similaire ou identique constitue une forte indication que les sanctions antérieures n'ont pas été suffisamment dissuasives, de sorte qu'il faut des sanctions plus fortes pour assurer la dissuasion spécifique. Un antécédent disciplinaire relatif à une conduite fautive différente peut néanmoins constituer un facteur à prendre en compte, car il peut démontrer un mépris général de l'intimé pour le respect de la réglementation, pour le public investisseur ou pour l'intégrité du marché en général. D'ordinaire, l'ancienneté des faits réduit la pertinence des antécédents disciplinaires.

3. Dans le cas de contraventions multiples, les sanctions totales ou cumulatives doivent correspondre de façon appropriée à la conduite fautive d'ensemble.

Dans le cas de contraventions multiples, les sanctions globales imposées ne doivent pas être excessives ou disproportionnées par rapport à la gravité de la conduite fautive d'ensemble à sanctionner. Pour cette raison, il peut être approprié de recourir à une approche globale lorsque l'imposition d'une sanction pour chaque contravention pourrait entraîner l'imposition à l'intimé de sanctions cumulatives excessives.

Selon les faits et les circonstances de l'espèce, toutefois, on peut traiter individuellement des contraventions multiples de manière à imposer une sanction pour chaque contravention, dans la mesure où les sanctions totales sont proportionnées à la conduite fautive d'ensemble.

De plus, de nombreuses contraventions similaires peuvent justifier des sanctions plus lourdes, étant donné que l'existence de contraventions multiples peut être traitée comme un facteur aggravant.

4. Les sanctions doivent faire en sorte que l'intimé ne tire pas d'avantage financier de sa conduite fautive.

²Dans l'affaire *Mills*, [2001] I.D.A.C.D. No. 7, à la page 3, la formation d'instruction a formulé les observations suivantes : « [TRADUCTION] Les attentes et les conceptions de la profession sont particulièrement pertinentes par rapport à la dissuasion générale. Si une sanction est inférieure à ce que feraient attendre à ses membres les conceptions de la profession, cela peut nuire aux objectifs visés par la procédure disciplinaire de l'Association; de même, des sanctions excessives peuvent réduire le respect à l'égard de la procédure et, du coup, diminuer son effet dissuasif. Donc, dans une audience sur les sanctions, [la formation d'instruction] a pour mission de déterminer une sanction appropriée par rapport à la conduite en cause et à l'intimé, pénétrée de l'idée que le but premier est la prévention plutôt que le châtement. »

Un principe fondamental veut que l'auteur ne puisse tirer profit de sa conduite fautive. Dès lors, dans les affaires où l'intimé a tiré un avantage financier de la conduite fautive, les sanctions doivent comprendre, lorsque c'est possible, la remise de l'avantage financier obtenu. L'avantage financier comprend les profits, commissions, honoraires, autres rémunérations ou autre avantage reçus par l'intimé, directement ou indirectement, par suite de la conduite fautive. Il peut aussi comprendre une perte évitée par suite de la conduite fautive.

5. Il faut envisager la suspension dans les cas suivants :

- il y a eu une ou plusieurs contraventions graves;
- il y a eu un schéma de conduite fautive;
- l'intimé a des antécédents disciplinaires;
- les contraventions supposent une conduite fautive frauduleuse, délibérée et/ou téméraire;
- la conduite fautive en cause a causé un certain préjudice aux investisseurs ou une certaine atteinte à l'intégrité du marché ou au secteur des valeurs mobilières dans son ensemble.

Dans le cas de contraventions d'une personne exerçant une fonction de surveillance, il peut être indiqué de suspendre l'intimé à l'égard de toute fonction exigeant l'inscription lorsque les déficiences de surveillance sont graves au point de remettre en question l'aptitude générale de l'intimé à exercer toute fonction exigeant l'inscription.

6. Il faut envisager l'interdiction permanente dans les cas suivants :

- les contraventions ont causé une atteinte considérable au public investisseur, à l'intégrité du marché ou au secteur des valeurs mobilières;
- la conduite fautive comporte un élément d'activité criminelle ou quasi criminelle;
- il y a des motifs de croire qu'on ne peut faire confiance à l'intimé pour ce qui est d'agir avec honnêteté et loyauté dans ses relations avec le public, les clients et le secteur des valeurs mobilières dans son ensemble.

Dans les cas graves comportant un préjudice considérable causé aux investisseurs ou au secteur des valeurs mobilières dans son ensemble, on doit envisager d'imposer une amende et/ou d'ordonner la remise, ou les deux, même si une interdiction permanente est prononcée.

7. L'incapacité de paiement n'est un facteur à prendre en compte en vue d'imposer des sanctions pécuniaires ou des frais appropriés que si l'intimé la soulève.

L'incapacité de paiement constitue une considération pertinente dans la détermination des sanctions financières appropriées à imposer à l'intimé. Il ne faut pas la considérer comme un facteur prédominant ou déterminant, mais c'est un facteur pertinent en fonction des circonstances de la conduite fautive.

Il incombe à l'intimé de soulever la question et de fournir la preuve qu'il se trouve en difficulté financière. Cette preuve doit prendre la forme d'affidavits ou de déclarations sous serment en plus des documents ordinaires ou communément acceptés, comme les déclarations de revenus, les états financiers audités ou des états financiers vérifiés à l'externe.

La preuve de l'incapacité de paiement peut conduire à la réduction de l'amende ou à la renonciation à celle-ci, et/ou à l'imposition d'un plan de paiement par versements. Lorsque la formation d'instruction réduit une amende ou y renonce sur le fondement d'une incapacité de paiement véritable, le personnel demandera que la décision écrite l'indique.

8. Une assistance proactive et exceptionnelle fournie par l'intimé à l'OCRCVM dans le cours de son enquête est prise en considération dans la détermination des sanctions appropriées.

Selon les Règles de l'OCRCVM, l'intimé doit coopérer pleinement à l'enquête et répondre aux demandes de renseignements sans délai et de manière franche.

Compte tenu de la règle générale imposant la coopération aux enquêtes de l'OCRCVM, seule une assistance proactive et exceptionnelle fournie par l'intimé doit être considérée comme un facteur atténuant en vue de l'imposition de sanctions.

9. Les sanctions correctives adaptées à la conduite fautive particulière peuvent être un outil utile pour sanctionner efficacement une conduite fautive.

Les sanctions dans les procédures disciplinaires visent à prévenir la répétition de la conduite fautive et à dissuader les autres d'avoir une conduite fautive similaire. Les sanctions doivent donc être adaptées à la conduite fautive examinée dans chaque affaire. Cela suppose un examen de la nature de la conduite fautive, des facteurs aggravants et atténuants ainsi que du degré de responsabilité de l'intimé.

• Pour sanctionner efficacement la conduite fautive dans une affaire donnée, la formation d'instruction peut élaborer d'autres mesures correctives particulières que l'amende, la remise ou la suspension. Par exemple, la formation d'instruction peut infliger des sanctions consistant :

- (i) à exiger du courtier membre qu'il présente à l'approbation de la Société et/ou mette en œuvre des procédures visant à améliorer la conformité future à la réglementation;
- (ii) à exiger du courtier membre qu'il engage un consultant indépendant qualifié pour élaborer et/ou mettre en œuvre des procédures visant à améliorer la conformité future à la réglementation;
- (iii) à exiger du courtier membre qu'il mette en œuvre une surveillance renforcée à l'égard de certaines personnes, de certaines succursales ou de certains services de l'entreprise;
- (iv) à limiter les activités d'une personne réglementée, notamment à suspendre la capacité d'une personne inscrite de remplir des fonctions de surveillance ou à lui interdire d'exercer de telles fonctions;

(v) à exiger un renouvellement de la qualification d'une personne en l'obligeant à passer un examen ou à réussir un cours correctif.

- Cette liste est donnée à titre indicatif et n'est pas exhaustive; elle vise à donner des exemples du type de sanctions qui peuvent être élaborées pour sanctionner une conduite fautive particulière.

Partie II – Facteurs clés dans la détermination des sanctions

On prendra en considération, s'il y a lieu, la liste suivante de facteurs clés en vue de la détermination des sanctions appropriées. Cette liste énumère les facteurs qui sont ordinairement pris en considération; elle n'est donnée qu'à titre indicatif et n'est pas exhaustive.

1. Quel est le nombre, la taille et le caractère des opérations en cause?
2. L'intimé a-t-il eu de nombreux agissements et/ou un schéma de conduite fautive?
3. L'intimé a-t-il eu la conduite fautive sur une longue période?
4. La conduite fautive était-elle intentionnelle, témoignait-elle d'ignorance volontaire ou d'insouciance à l'égard de la réglementation?
5. Quelle est l'étendue du préjudice causé aux clients ou aux autres participants au marché?
6. Quelle est la portée de l'atteinte à l'intégrité du marché ou à la réputation du marché, ou aux deux?
7. Quel est le degré de vulnérabilité du ou des client(s) lésé(s) ou touché(s)?
8. Quels sont les antécédents disciplinaires pertinents de l'intimé (voir le paragraphe 2 des Principes généraux)?
9. Dans quelle mesure l'intimé a-t-il obtenu ou tenté d'obtenir un avantage financier de la conduite fautive (voir le paragraphe 4 des Principes généraux)?
10. Dans le cas d'une personne physique, l'intimé a-t-il accepté la responsabilité de sa conduite fautive et reconnu celle-ci auprès de son employeur ou de l'autorité de réglementation avant la détection de celle-ci par le courtier membre ou l'autorité de réglementation et son intervention?
11. Dans le cas d'un courtier membre, l'intimé a-t-il accepté la responsabilité de sa conduite fautive et reconnu celle-ci auprès de l'autorité de réglementation avant la détection de celle-ci par l'autorité de réglementation et son intervention?
12. Dans le cas d'une personne physique, l'intimé a-t-il fait l'objet de mesures disciplinaires internes de la part du courtier membre (voir la Politique du personnel intitulée « Mesures disciplinaires internes prises par le courtier membre »)?

13. Dans le cas d'une personne physique ou d'un courtier membre, l'intimé a-t-il pris volontairement des mesures correctives ultérieures afin de réviser les procédures générales ou particulières et d'éviter la répétition de la conduite fautive?
14. L'intimé a-t-il fait des actes volontaires de réparation, notamment la remise volontaire de commissions, de profits ou d'autres avantages et tout paiement de restitution en faveur des clients?
15. L'intimé a-t-il fourni une assistance proactive et exceptionnelle à l'OCRCVM dans l'enquête sur la conduite fautive (voir le paragraphe 8 des Principes généraux et la Politique du personnel intitulée « Prise en compte de la coopération »)?
16. L'intimé a-t-il tenté de retarder l'enquête ou de cacher des renseignements à l'OCRCVM, ou a-t-il fourni intentionnellement à l'OCRCVM un témoignage ou des renseignements documentaires inexacts ou trompeurs?
17. L'intimé a-t-il démontré qu'il s'est fié de façon raisonnable à l'avis compétent d'un surveillant, d'un avocat ou d'un comptable?
18. À l'époque de la contravention, dans le cas d'une personne physique, le courtier membre employeur de l'intimé avait-il établi des actions adéquates de formation et de perfectionnement à l'égard de la conduite fautive en cause?
19. L'intimé a-t-il tenté de cacher sa conduite fautive, d'induire en erreur, de tromper ou d'intimider un client, les autorités de réglementation ou, dans le cas d'une personne physique, le courtier membre qui l'emploie, ou d'endormir leur vigilance?
20. L'intimé a-t-il négligé de tenir compte des orientations d'ordre réglementaire au sujet de la conduite fautive en cause?
21. L'intimé a-t-il eu la conduite fautive en cause malgré des avertissements antérieurs reçus de l'OCRCVM, d'une autre autorité de réglementation ou d'un surveillant (dans le cas d'une personne physique) lui indiquant que la conduite contrevenait aux politiques de la société, aux Règles des courtiers membres ou aux dispositions applicables des lois ou règlements relatifs aux valeurs mobilières, ou qu'elle n'était pas conforme aux intérêts du client ou du public?