

Autorité des marchés financiers c. Keays

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES MARCHÉS FINANCIERS

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
MONTRÉAL

LIEU DE L'AUDIENCE : Québec

DOSSIER N° : 2018-009

DÉCISION N° : 2018-009-001

DATE : Le 4 juin 2018

EN PRÉSENCE DE : M^e ELYSE TURGEON

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Partie demanderesse

c.

MICHEAL KEAYS

Partie intimée

DÉCISION

HISTORIQUE DU DOSSIER

[1] Le 9 mars 2018, l'Autorité des marchés financiers (ci-après l'« Autorité ») a déposé au Tribunal administratif des marchés financiers (ci-après le « Tribunal ») une demande à l'encontre de l'intimé Micheal Keays (ci-après l'« intimé Keays ») pour l'imposition d'une pénalité administrative de 5 000 \$ et d'une ordonnance de se conformer à la loi.

[2] Selon l'Autorité, en 2017, l'intimé Keays, représentant en assurance maladie et accident aurait omis, dans le délai prescrit par la loi, d'aviser l'Autorité de sa faillite personnelle et ce, en contravention avec l'article 62 du *Règlement relatif à la délivrance et au renouvellement du certificat de représentant*¹.

[3] Ce manquement ferait suite à des manquements similaires de la part de l'intimé Keays survenus en 2013.

[4] L'audience au mérite s'est tenue le 4 mai 2018 à Québec en présence de la procureure de l'Autorité et de l'intimé qui était non représenté.

AUDIENCE

[5] La procureure de l'Autorité a fait entendre le témoignage d'un enquêteur qui œuvre au sein de cet organisme.

[6] Selon son témoignage, lors du renouvellement du certificat de représentant en assurance de l'intimé Keays reçu par l'Autorité le 11 mai 2017, ce dernier a indiqué sur ce formulaire avoir déclaré faillite le 1^{er} août 2016².

[7] L'intimé n'avait jamais informé l'Autorité de ce changement de situation lorsqu'il est survenu.

[8] Or, le délai prévu à la réglementation pour aviser d'un changement de situation est de 5 jours et la faillite constitue un changement de situation selon l'enquêteur.

[9] Selon l'enquêteur, l'Autorité a questionné l'intimé sur les raisons pour lesquelles il n'avait pas informé de cette situation dans le délai de 5 jours prévu à la réglementation.

[10] L'intimé Keays aurait alors répondu à l'Autorité qu'il ne savait pas qu'il devait informer l'Autorité de son changement de situation dans les 5 jours de la survenance d'un évènement.

[11] Selon l'enquêteur, il est important que l'Autorité sache dans les plus brefs délais lorsqu'un représentant déclare faillite car il en va de la protection du public.

[12] Lorsqu'informée d'une faillite d'un représentant, l'Autorité questionne sur les circonstances de la faillite, s'assure qu'aucun client du représentant ne figure dans la liste des créanciers et impose par décision des conditions au certificat et ce, jusqu'à la libération du représentant failli ou un autre délai stipulé dans la décision.

[13] Cette manière de faire permet à l'Autorité de s'assurer du rétablissement de la situation financière du représentant.

[14] Dans la présente affaire et suite à la divulgation de l'intimé Keays de sa faillite lors du renouvellement de certificat de 2016, le 27 juin 2017, l'Autorité a rendu une décision sur le renouvellement du certificat de l'intimé Keays l'assortissant d'une

¹ RLRQ, c. D-9.2, r. 7.

² Pièce D-7.

condition de rattachement obligatoire et de supervision de ses activités pour une durée de six mois ou jusqu'à la libération complète de sa faillite³.

[15] Selon l'enquêteur, en 2013, l'Autorité aurait déjà, par le passé, avisé l'intimé Keays de son obligation à même le texte d'une décision⁴ qu'elle a rendue à son égard laquelle indique ce qui suit :

« **METTRE EN GARDE** le représentant quant à ses obligations d'aviser l'Autorité de toute modification à un renseignement ou à un document qu'il lui a fourni dans les cinq jours de cette modification, conformément à l'article 62 du *Règlement relatif à la délivrance et au renouvellement du certificat de représentant*, R.R.Q., c. D-9.2, r. 7. »

[16] En effet, en avril 2013, l'Autorité avait reçu le formulaire de renouvellement de l'intimé Keays l'informant de deux faillites survenues en 2000 et en 2010.

[17] Suite à la réception de cette information, le 26 septembre 2013, l'Autorité a rendu une décision⁵ assortissant le certificat de l'intimé Keays de conditions de supervision pour une période de trois ans ou jusqu'à la réception du jugement de libération de la faillite.

[18] Selon l'enquêteur, l'intimé Keays aurait volontairement omis de déclarer sa faillite de 2016 dans le délai de 5 jours de sa survenance puisqu'il ne pouvait ignorer cette obligation d'informer l'Autorité et ce, en raison du manquement de 2013 et de la mise en garde qui lui a été faite dans la décision qui a suivi.

[19] L'intimé Keays était présent à l'audience, il n'a pas nié les faits allégués contre lui dont le fait d'avoir omis d'aviser l'Autorité de sa faillite dans le délai de 5 jours.

[20] Cependant l'intimé Keays mentionne que, de bonne foi, il a oublié qu'il devait informer l'Autorité de sa faillite dans ce délai de 5 jours et ce, malgré la mise en garde contenue dans la décision de 2013.

[21] Il a lui-même informé l'Autorité de sa faillite lors de son renouvellement et dit avoir collaboré avec l'Autorité dès que ses représentants ont communiqué avec lui.

[22] Selon lui, une amende de 5 000 \$ est beaucoup trop sévère pour lui compte tenu qu'il ne sera libéré de sa faillite qu'en 2019 et qu'il n'a pas les moyens de payer une telle somme.

[23] Il indique au Tribunal avoir exercé en carrière depuis plus de 40 ans et n'avoir jamais reçu de plainte de clients, qu'il connaît son métier par cœur et l'exerce avec compétence et expertise et qu'il n'est pas une personne malhonnête.

[24] Il ajoute que depuis mars 2017, il ne fait plus de vente à la clientèle puisque son travail se résume à répondre à des appels téléphoniques trois jours par semaine et qu'il n'a renouvelé son certificat que pour la seule raison qu'il est accompagné d'une

³ Pièce D-8, décision 2017-CI-1035144.

⁴ Pièce D-6, décision 2013-CONF-1018959.

⁵ Pièce D-6, décision 2013-CONF-1018959.

assurance-vie de 10 000 \$. Ayant un état de santé précaire et dans l'impossibilité d'avoir de l'assurance-vie autrement, il ne garde ce permis que pour cette raison.

ANALYSE

[25] Dans le présent dossier, les faits à la base de cette affaire ne sont pas contestés. Les questions en litige auxquelles le Tribunal doit répondre sont les suivantes :

1. Est-ce que l'intimé a contrevenu à la loi en omettant d'aviser de sa faillite dans le délai de 5 jours prévu à la réglementation?
2. Si oui, est-ce qu'une pénalité administrative de 5000 \$ est appropriée eu égard à ce manquement?

Est-ce que l'intimé a contrevenu à la Loi en omettant d'aviser de sa faillite dans le délai de 5 jours prévu à la réglementation?

[26] Les articles 55 et 62 du *Règlement relatif à la délivrance et au renouvellement du certificat de représentant*⁶ prévoient que :

« 55.0.1. Le postulant doit soumettre, à l'appui de sa demande, tout renseignement ainsi que tout document attestant des informations contenues au formulaire. Il doit en outre joindre, à la demande de l'Autorité, les documents confirmant qu'il possède la probité nécessaire à l'exercice des activités de représentant ainsi que ceux concernant son intégrité et sa solvabilité.

[...]

62. Le titulaire d'un certificat de représentant doit aviser l'Autorité de toute modification à un renseignement ou à un document qu'il lui a fourni dans les 5 jours de cette modification.»

[27] Ainsi selon le Tribunal, il est clair que l'intimé devait aviser l'Autorité de sa faillite dans un délai de 5 jours de sa survenance et il ne l'a fait que 10 mois plus tard.

[28] En conséquence l'intimé Keays a contrevenu à la réglementation à cet égard, ce qui nous amène à la deuxième question.

2- Est-ce qu'une pénalité administrative de 5 000 \$ est appropriée eu égard à ce manquement?

[29] L'Autorité réclame un montant de 5 000 \$ à l'intimé Keays à titre de pénalité administrative.

[30] L'article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁷ (ci-après la « LDPSF ») se lit comme suit :

« 115. Le Tribunal administratif des marchés financiers, après l'établissement de faits portés à sa connaissance qui démontrent qu'un

⁶ Préc., note 1.

⁷ RLRQ, c. D-9.2.

cabinet, qu'un de ses administrateurs ou dirigeants, ou qu'un représentant a, par son acte ou son omission, contrevenu ou aidé à l'accomplissement d'une contravention à une disposition de la présente loi ou de ses règlements, ou que la protection du public l'exige, peut, à l'égard du cabinet ou du représentant, selon le cas, radier ou révoquer, suspendre ou assortir de restrictions ou de conditions son inscription ou son certificat. Le Tribunal peut également, dans tous les cas, imposer une pénalité administrative pour un montant qui ne peut excéder 2 000 000 \$ pour chaque contravention. »

[Nos soulignements]

[31] On constate à la lecture de cet article que le Tribunal jouit d'une grande latitude dans l'appréciation des sanctions administratives qu'il ordonne, ces dernières pouvant se chiffrer jusqu'à deux millions de dollars.

[32] Il est reconnu que l'imposition d'une sanction administrative n'a pas pour objectif de réprimer ou de punir un comportement, mais plutôt de dissuader le contrevenant ainsi que toute autre personne qui serait tentée de l'imiter⁸.

[33] Le pouvoir d'intervention du Tribunal est intimement lié à la notion d'intérêt public tel que l'énonce la décision *Demers*⁹ de ce Tribunal, laquelle se réfère entre autres à la décision *Asbestos*¹⁰ de la Cour suprême du Canada.

[34] Dans son analyse pour déterminer la sanction appropriée, le Tribunal a développé plusieurs facteurs à évaluer. Ces facteurs doivent être évalués au cas par cas et selon les circonstances propres à chaque dossier. Parmi ces facteurs, notamment énumérés dans la décision *Lemieux*¹¹, le Tribunal retient les facteurs suivants pertinents au présent dossier :

- La gravité des gestes posés par le contrevenant;
- La conduite antérieure du contrevenant;
- L'expérience du contrevenant;
- La position et le statut du contrevenant lors de la perpétration des faits reprochés;
- Le caractère intentionnel des gestes posés;
- Le fait que la sanction peut, selon la gravité du geste posé, constituer un facteur dissuasif pour le contrevenant, mais également à l'égard de ceux qui seraient tentés de l'imiter;
- Le degré de repentir du contrevenant;
- Les facteurs atténuants;
- Les sanctions imposées dans des circonstances semblables;

⁸ *Autorité des marchés financiers c. Demers*, 2006 QCBDRVM 17.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos Ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, 2001 CSC 37.

¹¹ *Autorité des marchés financiers c. Groupe financier Lemieux inc.*, 2013 QCBDR 103, par. 105.

[35] En effet, de l'avis du Tribunal les autres facteurs que sont : la vulnérabilité des clients sollicités, les pertes subies par les clients, les profits réalisés par le contrevenant et les dommages causés à l'intégrité des marchés par la conduite du contrevenant énoncés dans la décision *Lemieux*¹², sont des facteurs qui ne concernent pas la conduite de l'intimé Keays dans le présent dossier. Ainsi leur impact est nul dans l'appréciation que le Tribunal fait dans le présent dossier.

[36] Pour les facteurs conservés, il convient de les passer en revue un à un.

La gravité des gestes posés par le contrevenant;

[37] De l'avis du Tribunal, une personne inscrite se doit de respecter rigoureusement les obligations d'information qu'elle a envers l'Autorité. Tel que le mentionne la décision *Romain*¹³ de ce Tribunal:

« [25] Le bon fonctionnement du marché des valeurs mobilières est fondé sur la confiance des investisseurs à l'égard : (i) des intermédiaires opérant dans ce secteur financier, (ii) de l'information concernant les produits financiers offerts par ces intermédiaires et, (iii) de la protection du public contre les pratiques déloyales, abusives et frauduleuses.

[26] La première ligne de défense du marché des valeurs mobilières repose sur un document d'information révélant aux investisseurs potentiels tout fait important concernant un placement, et ce, de façon complète, véridique et claire. De plus, cette première ligne de défense s'appuie sur l'intégrité, la solvabilité et la compétence des intermédiaires autorisés à agir auprès des épargnants. »

[Nos soulignements]

[38] À cet égard, le Tribunal ne peut minimiser le fait qu'il est important que l'Autorité sache en temps opportun lorsque la situation d'un inscrit change et surtout lorsqu'il déclare faillite. Ceci permet à l'Autorité d'immédiatement mettre en place les mesures nécessaires à l'encadrement d'une telle personne de manière à s'assurer que les investisseurs soient bien protégés.

[39] Dans cette optique, le Tribunal considère comme étant grave le manquement constaté dans le présent dossier même dans les cas où un tel manquement résulte d'un oubli ou de l'insouciance et n'est pas commis de mauvaise foi.

La conduite antérieure du contrevenant

[40] Dans le présent cas, le Tribunal constate que l'intimé Keays a également manqué à cette même obligation d'informer de ses faillites déclarées en 2013 et survenues en 2000 et 2010.

[41] Le Tribunal constate également que l'intimé Keays a déjà été avisé par mise en garde de l'importance d'informer l'Autorité dans un délai de cinq jours de tout changement de situation.

¹² *Ibid.*

¹³ *Autorité des marchés financiers c. Romain*, 2015 QCBDR 128, par. 25-28.

[42] Cette conduite antérieure sera prise en considération par le Tribunal.

L'expérience du contrevenant;

[43] À ce titre, le Tribunal constate des dires de l'intimé que celui-ci cumule plus d'une quarantaine d'années d'expérience dans son domaine et qu'outre les événements relatés dans la présente demande, son dossier disciplinaire est vierge et il n'a jamais fait l'objet de sanction disciplinaire pour quelque raison que ce soit.

[44] Ainsi le Tribunal considèrera cet aspect dans son appréciation comme étant un facteur atténuant à la sanction.

La position et le statut du contrevenant lors de la perpétration des faits reprochés;

[45] Dans son appréciation, le Tribunal tient compte du fait que l'intimé Keays n'est toujours pas libéré de sa faillite laquelle lui impose des obligations financières mensuelles importantes.

[46] Le Tribunal considère également que l'intimé est en fin de carrière, ne fait plus de conseil client et ne travaille que trois jours par semaine.

[47] De l'avis du Tribunal, un montant de pénalité qui semblerait peu élevé pour certains prend une toute autre dimension quand une personne a peu de moyens et est en état d'insolvabilité. Le Tribunal est sensible à cet aspect.

Le caractère intentionnel des gestes posés;

[48] Dans le présent cas, l'Autorité représente au Tribunal que l'intimé aurait intentionnellement commis le manquement qu'on lui reproche puisqu'il a déjà été avisé par mise en garde de l'importance de déclarer tout changement à sa condition en temps opportun en 2013.

[49] Or, le Tribunal n'est pas de cet avis. La mauvaise intention ne se présume pas et le Tribunal a tendance à croire l'intimé quand il lui dit qu'il ne savait pas et qu'il a oublié qu'il devait déclarer ces informations.

[50] À ce titre, le Tribunal considère que le manquement commis, quoique grave et peut-être insouciant, n'était pas intentionnel.

[51] D'ailleurs, le Tribunal croit que s'il avait été dans l'intention de l'intimé de cacher sa faillite, il n'aurait tout simplement pas informé lui-même l'Autorité de sa faillite lors du renouvellement annuel de son permis en 2017 comme il l'a fait.

Le fait que la sanction peut, selon la gravité du geste posé, constituer un facteur dissuasif pour le contrevenant, mais également à l'égard de ceux qui seraient tentés de l'imiter;

[52] De l'avis du Tribunal, une très basse sanction serait dissuasive pour l'intimé compte tenu de sa situation financière précaire.

[53] Cependant, il est quand même important pour le Tribunal de tenir compte du fait que le montant de la sanction doit aussi être dissuasif à l'égard des autres inscrits qui seraient tentés de ne pas divulguer leur situation financière réelle à l'Autorité de peur d'être placé sous supervision et être sujet à une pénalité administrative.

Le degré de repentir du contrevenant;

[54] Le Tribunal a constaté que l'intimé Keays regrette énormément ce retard à avoir informé l'Autorité de sa faillite. Il craint les conséquences financières qu'aura pour lui cette sanction. Lors de l'audition, il a offert au Tribunal de renoncer à son certificat en contrepartie de la pénalité, puisque de toute manière il n'exerce plus son activité de représentant, ce à quoi le Tribunal ne pouvait acquiescer.

Les facteurs atténuants;

[55] À ce titre, le Tribunal retient que l'intimé a bien collaboré avec l'Autorité dès le moment où cette dernière a communiqué avec lui.

[56] Le Tribunal retient également que, selon ses dires, l'intimé est en fin de carrière et que depuis mars 2017, il ne rencontre plus de nouveaux clients se contentant de répondre au téléphone trois jours par semaine. Ce dernier n'ayant renouvelé son permis en 2017 que pour la question d'assurance qui y est attachée.

[57] De plus, le Tribunal considère qu'au moment de sa faillite, en août 2016, le certificat de l'intimé était toujours sous conditions de supervision en raison de la décision de 2013 et ce jusqu'à la fin de septembre 2016. Ce fait, en lien avec les activités réduites de l'intimé à partir de mars 2017, vient limiter la période et le niveau de risque auxquels a été exposé le public.

Les sanctions imposées dans des circonstances semblables;

[58] À ce titre la procureure de l'Autorité indique qu'il n'y a pas de précédent en la matière en vertu de la LDPSF et a soumis au Tribunal divers précédents en matière disciplinaire afin d'orienter le Tribunal.

[59] Plusieurs de ces précédents soumis concernaient des manquements similaires à celui prouvé dans le présent dossier commis par des comptables agréés. Dans ces cas, l'ordre des comptables agréés n'impose pas de pénalité administrative mais gère plutôt la situation avec des radiations temporaires¹⁴.

[60] Par ailleurs une décision de la Chambre de l'assurance de dommages dans l'affaire *Lafleur*¹⁵ a retenu l'attention du Tribunal. Dans cette affaire le représentant en assurance de dommages avait omis de divulguer une faillite à l'Autorité lors de quatre renouvellements de son certificat d'exercice.

¹⁴ *Comptables professionnels agréés (Ordre des) c. Labonté*, 2017 CanLII 29852 (QC CPA); *Comptables professionnels agréés (Ordre des) c. Brazeau*, 2017 CanLII 9399 (QC CPA); *Comptables professionnels agréés (Ordre des) c. Carbonneau*, 2012 CanLII 84933 (QC CPA).

¹⁵ *Chambre de l'assurance de dommages c. Lafleur*, 2012 CanLII 48661 (QC CDCHAD).

[61] Dans ce cas, le syndic de la chambre réclamait 1 200 \$ par année de manquement pour quatre années pour un total de 4 800 \$. Au terme de l'affaire, la pénalité imposée sur ce chef a été de 4 800 \$ mais le comité l'a réduite à 2 000 \$ en raison de la situation financière précaire de l'intimé ainsi que de son état de santé.

[62] De l'avis du Tribunal, cette décision est très éclairante sur le montant de la pénalité à envisager pour le manquement dont il est question dans le présent dossier.

[63] Après avoir fait l'évaluation de tous les facteurs ci-haut mentionnés qui aident le Tribunal dans sa détermination d'un montant de pénalité administrative qui serait juste eu égard au manquement prouvé, le Tribunal considère qu'un montant de pénalité administrative de 2 500 \$ serait approprié dans les circonstances de cette affaire lequel s'accompagnera de l'ordonnance enjoignant l'intimé Keays à se conformer à la Loi.

[64] Ce montant est plus élevé pour un manquement à cette obligation que dans l'affaire *Lafleur* précitée cependant, le Tribunal tient en compte les facteurs aggravants du présent dossier dont l'existence d'une décision antérieure pour le même manquement et la mise en garde qui avait été faite à l'intimé.

[65] Le Tribunal souligne également qu'en 2013, l'Autorité n'avait pas fait suivre sa décision imposant des conditions au certificat de l'intimé d'une demande de pénalité administrative ou de suivi auprès de l'intimé portant celui-ci à croire cette affaire comme étant close.

[66] Puisque le dossier de 2013 était clos et que l'Autorité avait décidé de ne pas demander de pénalité administrative à ce moment, pour la présente décision, le Tribunal considère les événements de 2013 comme étant des facteurs aggravants eu égard à la sanction pour le manquement prouvé de 2016 pour lequel il juge qu'une pénalité administrative de 2 500 \$ est appropriée aux circonstances de ce dossier.

DISPOSITIF

POUR CES MOTIFS, le Tribunal administratif des marchés financiers, en vertu de l'article 93 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*¹⁶ et des articles 115 et 115.9 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*¹⁷ :

IMPOSE à l'intimé Micheal Keays une pénalité administrative d'un montant de 2 500 \$;

ENJOINT à l'intimé Micheal Keays de se conformer à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et à ses règlements.

¹⁶ RLRQ, c. A-33.2.

¹⁷ Préc., note 7.

M^e Elyse Turgeon, juge administratif

M^e Ève Demers
(Contentieux de l'Autorité des marchés financiers)
Procureure de l'Autorité des marchés financiers

Micheal Keays, comparissant personnellement

Date d'audience : 4 mai 2018