COUR D'APPEL

2011 QCCA 995 (CanLII)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-020601-100
(500-17-053947-092)

DATE : 31 MAI 2011

CORAM : LES HONORABLES J.J. MICHEL ROBERT, J.C.Q.
MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.
JACQUES DUFRESNE, J.C.A.

FRANK MASTROCOLA
APPELANT / Demandeur
c.

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS
INTIMÉE / Défenderesse

ARRÊT

---

[1] **LA COUR :** - Statuant sur l'appel d'un jugement rendu le 30 mars 2010 par la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Paul Mayer), rejetant la requête en révision judiciaire d'une décision administrative de l'intimée en date du 5 octobre 2009 (n° 2009-PDIS-0234);

[2] Pour les motifs de la juge Bich, auxquels souscrivent le juge en chef Robert et le juge Dufresne;

[3] **ACCUEILLE** l'appel, avec dépens;

[4] **INFIRME** le jugement de première instance;

[5] **ACCUEILLE**, avec dépens, la requête en révision judiciaire de l'appelant, sur la seule question de l'insuffisance des motifs de la décision de l'intimée;

[6] **CASSE** la décision n° 2009-PDIS-0234 du 5 octobre 2009 de l'intimée; et

[7] **RENVOIE** le dossier à l'intimée pour que soit repris le processus décisionnel relatif à la demande de renouvellement du certificat 123 248 de l'appelant.

J.J. MICHEL ROBERT, J.C.Q.

MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.

JACQUES DUFRESNE, J.C.A.

Me Dominic Bianco
Mercadante Di Pace
Pour l'appelant

Me Chantal Hamel
Autorité des marchés financiers
Pour l'intimée

Date d'audience : le 14 avril 2011

2011 QCCA 995 (CanLII)

MOTIFS DE LA JUGE BICH

2011 QCCA 995 (CanLII)

[8] L'appelant se pourvoit à l'encontre du jugement de la Cour supérieure qui, le 30 mars 2010, rejette sa requête en révision judiciaire d'une décision administrative de l'intimée, en date du 5 octobre 2009 (n° 2009-PDIS-0234), qui refuse de renouveler le certificat de l'appelant dans les disciplines de l'assurance de personnes et de l'assurance collective de personnes.

[9] La décision de l'intimée est fondée sur l'article 220 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*[1] *:*

> **220.** L'Autorité peut, pour une discipline, refuser de délivrer ou de renouveler un certificat ou l'assortir de conditions ou de restrictions si elle est d'avis que celui qui le demande ne possède pas la probité nécessaire pour exercer des activités dans une telle discipline ou se trouve dans une situation incompatible avec l'exercice de telles activités.

[10] La raison du refus opposé par l'intimée à la demande de renouvellement du certificat de l'appelant tient à l'existence d'une poursuite pénale intentée par la première, qui reproche au second diverses contraventions à la *Loi sur les valeurs mobilières*[2] (les 29 constats d'infraction visent les trois types d'infraction suivants : avoir procédé à des placements sans détenir le certificat l'autorisant à exercer la profession de courtier en valeurs mobilières, avoir procédé à des placements qui ne faisaient pas l'objet du prospectus requis, avoir fait des fausses représentations). Ces accusations et les faits sur lesquels elles reposent font en sorte que, de l'avis de l'intimée, l'appelant n'a pas la probité nécessaire pour exercer dans les disciplines de l'assurance de personnes et de l'assurance collective de personnes.

[11] Notons que la poursuite pénale a été intentée en septembre 2008. L'appelant a plaidé non coupable aux accusations portées contre lui, le procès a eu lieu récemment et le verdict n'est pas encore connu.

[12] Devant la Cour, l'appelant fait valoir les moyens d'appel suivants :

- En rendant sa décision avant que soit prononcé le verdict, l'intimée a enfreint la présomption d'innocence et le juge de première instance a erré en concluant autrement.

---

[1] L.R.Q., c. D-9.2, telle qu'en vigueur au 17 juin 2009.
[2] L.R.Q., c. V-1.1.

- Le juge a erré en ne reconnaissant pas que l'intimée a indûment refusé le renouvellement du certificat de l'appelant alors que les accusations portées contre lui ne se rapportent d'aucune façon à l'exercice de ses activités de représentant en assurance de personnes et en assurance collective de personnes.

- Le juge a erré en concluant que l'intimée n'a pas enfreint la règle *audi alteram partem*, alors que l'appelant ignore toujours ce qu'on lui reproche au chapitre de ses activités de représentant en assurance et n'a donc pu se défendre.

- Le juge a erré en concluant que la décision de l'intimée était suffisamment motivée, alors que, manifestement, elle ne l'est pas.

[13] Le premier moyen est sans mérite. Ainsi que l'explique la Cour dans *Bruni c. Autorité des marchés financiers*[3], il n'y a pas lieu de subordonner l'application de l'article 220 *L.d.p.s.f.* à l'existence d'un jugement pénal et la protection du public requiert d'ailleurs qu'on ne le fasse pas et qu'on laisse à l'intimée le pouvoir d'intervenir de manière préventive.

[14] Le second moyen n'est pas mieux fondé au regard de l'arrêt *Marston c. Autorité des marchés financiers*[4], qui établit clairement que la probité ne saurait être sectorisée ou découpée selon les disciplines : le manque de probité dont un individu fait preuve en enfreignant, comme en l'espèce, la *Loi sur les valeurs mobilières* se répercute nécessairement sur sa capacité à exercer ses fonctions de représentant en assurance, les mêmes qualités d'honnêteté, de loyauté, de professionnalisme et de compétence étant requises pour toutes les activités rattachées à la distribution des produits ou services financiers.

[15] Le troisième moyen ne convainc pas davantage, l'appelant ayant été dûment informé de ce qu'on lui reprochait, à savoir une série d'infractions à la *Loi sur les valeurs mobilières*, considérant les faits sous-jacents à ces infractions[5].

[16] Bref, sur les trois premiers moyens, il n'y a pas lieu de reprendre l'étude du juge de première instance.

[17] Le dernier moyen de l'appelant, cependant, est sérieux.

[18] Conformément à l'obligation expresse qui lui est faite par l'article 8 de la *Loi sur la justice administrative*[6] (disposition qui lui est applicable en vertu de l'article 35 de la

---

[3] 2011 QCCA 994.
[4] 2009 QCCA 2178, J.E. 2009-2104.
[5] À l'audience, il a été précisé que, dans le cadre de la poursuite pénale, l'appelant avait eu droit à la divulgation complète de la preuve de l'intimée.
[6] L.R.Q., c. J-3.

2011 QCCA 995 (CanLII)

Loi sur l'autorité des marchés financiers[7]) et conformément aux règles reconnues par la jurisprudence, l'intimée doit motiver les décisions défavorables qu'elle prend à l'endroit d'un administré. Cette motivation permet de comprendre les raisons de la décision tout comme elle permet à l'instance d'appel ou de révision, une cour, par exemple, de vérifier à la fois l'intelligibilité et la transparence du processus décisionnel de même que l'appartenance de la décision aux issues possibles en l'espèce. L'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*[8] confirme sans équivoque l'importance d'une motivation adéquate des décisions administratives, particulièrement lorsque celles-ci ont un impact important sur la vie des administrés. Le même arrêt consacre l'appartenance de l'obligation de motiver à la règle de l'équité procédurale, et donc à la justice naturelle.

[19] L'arrêt *Baker* reconnaît par ailleurs une certaine souplesse à l'obligation de motiver. Les décisions de l'intimée, qui sont des décisions administratives, n'ont assurément pas à être motivées comme le seraient des jugements de la Cour suprême du Canada. L'étendue de l'obligation de motiver dans un cas particulier doit ainsi tenir compte du contexte et du cadre décisionnel, de « la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l'équité procédurale »[9].

[20] La décision n° 2009-PDIS-0234 du 5 octobre 2009 est-elle adéquatement motivée, compte tenu de l'importance de son enjeu, qui met en cause le gagne-pain de l'appelant? Force est de conclure par la négative.

[21] Il s'agit, en effet, d'une décision minimaliste. Qu'on en juge :

> CONSIDÉRANT les pouvoirs délégués conformément à l'article 24 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, L.R.Q., c. A-33.2;
>
> CONSIDÉRANT les articles 184 et 220 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., c. D-9.2;
>
> CONSIDÉRANT la demande de renouvellement reçue par l'Autorité des marchés financiers (l'« Autorité »);
>
> CONSIDÉRANT le dossier n° 540-61-044755-087;
>
> CONSIDÉRANT que le représentant fait l'objet d'une poursuite pénale intentée par l'Autorité et qu'il est visé par 29 chefs d'accusation dans le dossier Corporation Acamex Capital;

---

7 L.R.Q., c. A-33.2. L'article 35 de cette loi édicte que :

> **35.** Le chapitre I du titre I de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) s'applique aux décisions de l'Autorité.

Ce renvoi concerne les articles 2 à 8 de la *Loi sur la justice administrative*.

8 [1999] 2 R.C.S. 817.

9 *Ibid.*, paragr. 44.

2011 QCCA 995 (CanLII)

CONSIDÉRANT l'ensemble des faits au dossier;

CONSIDÉRANT les observations présentées et la documentation reçue de la part du représentant;

CONSIDÉRANT la protection du public;

Il convient pour l'Autorité de :

REFUSER le renouvellement du certificat numéro 123 248 au nom de Frank Mastrocola dans les disciplines suivantes :

— assurance de personnes;

— assurance collective de personnes.

La décision prend effet immédiatement et est exécutoire malgré toute demande de révision éventuelle.

[22] Là où le bât blesse, c'est dans le fait que l'intimée n'a jugé bon d'énoncer ni les raisons expliquant qu'elle n'a pas retenu les observations présentées à sa demande par l'appelant ni les raisons justifiant le choix de la mesure imposée à ce dernier.

[23] En vertu de l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*[10], l'intimée est tenue, lorsqu'elle envisage de prendre une décision défavorable à un administré, d'en prévenir celui-ci et de lui donner l'occasion de faire valoir son point de vue, et ce, préalablement à la prise de décision (sauf exceptions inapplicables en l'espèce). C'est ce qu'elle a fait ici, invitant l'appelant à soumettre ses observations. L'appelant s'est exécuté et, par l'intermédiaire de son avocat, expose sa version des faits dans une lettre du 10 septembre 2009, accompagnée d'une déclaration sous serment. Pour l'essentiel, il relate avoir investi lui-même une somme de 160 000 $ auprès des sociétés qui sont mentionnées dans les divers constats d'infraction; il n'a jamais fait de démarchage ou de placement chez quiconque, s'étant contenté de référer les clients qui l'interrogeaient sur ses finances personnelles à M. Sébastien Mecca, agent responsable de la

---

[10] Cette disposition énonce que :

5. L'autorité administrative ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature, sans au préalable :

1° avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;

2° avoir informé celui-ci, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent;

3° lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

Il est fait exception à ces obligations préalables lorsque l'ordonnance ou la décision est prise dans un contexte d'urgence ou en vue d'éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé aux personnes, à leurs biens ou à l'environnement et que, de plus, la loi autorise l'autorité à réexaminer la situation ou à réviser la décision.

2011 QCCA 995 (CanLII)

distribution des valeurs en cause; il a toujours coopéré avec les enquêteurs de l'intimée. La déclaration de l'appelant retrace en outre son parcours professionnel sans faille comme représentant en assurance.

[24] Or, la décision de l'intimée, sauf à renvoyer sommairement à l'existence des observations de l'appelant, n'en dit pas un mot. On peut certainement déduire de ce quasi-mutisme que l'intimée n'a pas cru l'appelant, mais l'on ne connaît pas les raisons de ce scepticisme et le dossier ne les révèle pas. La décision de l'intimée n'explique pas pourquoi elle trouve insatisfaisante la version fournie par l'appelant dans sa déclaration sous serment du 10 septembre 2009 et n'indique aucunement les motifs qui l'ont convaincue de ne pas la retenir : la jugeait-elle non crédible car strictement autoréférentielle? Jugeait-elle qu'elle ne faisait pas le poids devant l'existence de la poursuite pénale? Et si c'est le cas, pourquoi? Avait-elle connaissance d'autres faits qui minaient la version de l'appelant (et qui auraient alors dû être révélés à celui-ci)? On l'ignore. Pourquoi a-t-elle par ailleurs décidé qu'il était nécessaire de ne pas renouveler le certificat de l'appelant, plutôt que de l'assortir de conditions ou de restrictions, comme il lui était loisible de le faire aux termes de l'article 220 *L.d.p.s.f.*? On ne le sait pas davantage.

[25] Récemment, dans *Dupont c. Université du Québec à Trois-Rivières*[11], la Cour faisait le point sur l'obligation de motiver incombant aux entités administratives. Elle conclut comme suit à propos de la décision prise par une institution universitaire ayant refusé l'admission d'un candidat à l'un de ses programmes, décision hautement discrétionnaire :

> [43] Comme je l'ai déjà mentionné, la décision du Comité de discipline contient l'affirmation suivante : « […] Pierre Dupont a tenu, devant les membres du comité d'entrevue, un faux discours aux fins d'obtenir une évaluation supérieure pour l'admission au programme de podiatrie […] ». Aucun indice ne permet de connaître la teneur du faux discours retenu par le Comité de discipline, rien n'explique en quoi ce faux discours aurait influé sur l'évaluation de monsieur Dupont lors de son admission. On ne retrouve à la décision aucune indication du raisonnement tenu, de l'analyse faite et des facteurs évalués par le Comité de discipline dans la prise de sa décision. On ne retrouve pas, non plus, un élément qui fasse état de la position de monsieur Dupont quant au faux discours reproché ni de la raison pour laquelle sa version n'a pas été retenue. Il n'y a aucune explication concernant la suspension imposée ni sa durée. Il n'y a aucune trace des pièces soumises ni des témoignages qui ont été rendus.
>
> [44] À mon avis, la rédaction lacunaire de la décision du Comité de discipline rendait ici illusoire tout contrôle judiciaire et, en conséquence, elle ne satisfait pas les règles de l'équité procédurale qui requièrent, vu les circonstances et notamment les conséquences pour monsieur Dupont sur son avenir, une motivation adéquate.

[11] 2008 QCCA 2204, [2008] R.J.Q. 2572.

2011 QCCA 995 (CanLII)

[26] Ces propos peuvent être transposés à l'espèce et l'on doit, comme dans cette affaire, conclure que la décision de l'intimée ne satisfait pas les règles de l'équité procédurale, prive l'appelant de son droit de connaître les raisons pour lesquelles sa version n'est pas crue et empêche la révision judiciaire complète de la décision. On peut ajouter aussi qu'elle rend illusoire l'exercice prévu par l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* : l'administré qui, à la suite de la demande que lui adresse l'intimée en vertu de cette disposition, prend la peine de faire valoir ses observations a droit en retour à une explication qui, le cas échéant, permet de comprendre pourquoi elles ont été rejetées. La mission de protection du public qui incombe à l'intimée est certes fort importante, mais elle ne la dispense pas de motiver adéquatement ses décisions, respectant en cela le devoir d'équité procédurale qui lui incombe.

[27] L'intimée n'a pas fourni ces explications à l'appelant, ce qui rend sa décision opaque et inintelligible, puisqu'il n'est pas possible de vérifier si sa conclusion, sur le fond, appartient aux issues possibles de l'affaire.

* *

[28] Pour ces motifs, je recommande d'accueillir l'appel, d'infirmer le jugement de première instance sur ce point et de renvoyer l'affaire à l'intimée pour qu'elle reprenne le processus décisionnel relatif à la demande de renouvellement du certificat de l'appelant, le tout avec dépens tant en première instance qu'en appel.

MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.

2011 QCCA 995 (CanLII)