

Référence : *Nouveau-Brunswick (Commission des services financiers et des services aux consommateurs) c. Atlantic Real Estate Services Ltd., faisant affaire sous le nom de Royal LePage Atlantic, Ian Wilkie et Ralph Stephen, 2022 NBFCS7*

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK
TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS ET DES SERVICES AUX CONSOMMATEURS
VU LA LOI SUR LES AGENTS IMMOBILIERS, LRN-B 2011, ch. 215

Dossier : CA-001-2022

ENTRE :

**Commission des services financiers et des services aux
consommateurs,**

requérante,

– et –

**Atlantic Real Estate Services Ltd., faisant affaire sous le nom
de Royal LePage Atlantic, Ian Wilkie et Ralph Stephen,**

intimés.

DÉCISION ET ORDONNANCE

COMITÉ D'AUDIENCE : Mélanie McGrath, présidente du Tribunal

DATE DE L'AUDIENCE : le 26 octobre 2022

MOTIFS ÉCRITS : le 15 juin 2023

COMPARUTIONS : Mark McElman, pour la Commission des services financiers et des services aux
consommateurs
George L. Cooper, c.r., pour les intimés

I. DÉCISION

1. J'entérine l'*Entente de règlement* signée par les parties.

II. VUE D'ENSEMBLE

2. Atlantic Real Estate Services Ltd, faisant affaire sous le nom de Royal LePage Atlantic, est une agence immobilière agréée comptant quatre bureaux au Nouveau-Brunswick. Elle tient des comptes en fiducie dans ses bureaux de Saint John et de Moncton (« comptes en fiducie »). Le but premier de ces comptes consiste à détenir les dépôts occasionnés lors d'opérations immobilières au nom des consommateurs du Nouveau-Brunswick. Dans les présents motifs, c'est par le nom « Royal LePage Atlantic » que je désigne l'entreprise Atlantic Real Estate Services Ltd.
3. Ian Wilkie a été le directeur financier de Royal LePage Atlantic jusqu'au 1^{er} mars 2019. M. Wilkie n'a jamais été titulaire d'un permis délivré conformément à la *Loi sur les agents immobiliers*, LRN-B 2011, ch. 215 (« *Loi* »). M. Wilkie relevait de Ralph Stephen, président-directeur général (PDG) de Royal LePage Atlantic. M. Stephen est titulaire d'un permis délivré conformément à la *Loi* depuis le 21 novembre 1991 et détient aussi un permis de gérant associé à Royal LePage Atlantic depuis le 11 mars 2014.
4. Le 15 juin 2022, la Commission des services financiers et des services aux consommateurs (« Commission ») a déposé un *Énoncé d'allégations*, intentant ainsi une instance de mise en application de la loi à l'encontre de Royal LePage Atlantic, de M. Wilkie et de M. Stephen. Les allégations concernent des retraits inappropriés des comptes en fiducie ayant été réalisés entre avril 2016 et novembre 2017. Le 15 juin 2022, la Commission a également déposé un *Avis de requête pour approbation d'un règlement*, accompagné d'une *Entente de règlement* signée par les parties et d'une ébauche d'ordonnance.
5. Dans l'*Entente de règlement*, les intimés admettent que 73 opérations répréhensibles ont été réalisées à partir des comptes en fiducie et que cela correspond à plus de 3 M\$. Chacune de ces opérations est contraire aux exigences prévues par le paragraphe 20(1) de la *Loi*. Conformément au paragraphe 20(1), le retrait de toute somme d'un compte en fiducie d'une agence est interdit, sauf en conformité avec les conditions auxquelles elle a été reçue.
6. Les 73 opérations inappropriées ont été réalisées par M. Wilkie, qui a transféré des fonds des comptes en fiducie au compte de résultat général de Royal LePage Atlantic et a utilisé ces fonds pour couvrir les dépenses opérationnelles de l'agence. En tant que PDG de Royal LePage Atlantic, M. Stephen devait veiller à ce que des mécanismes assurent le retrait des fonds en fiducie conformément aux dispositions de la *Loi* et à ce que les employés de l'agence s'y conforment. M. Stephen admet qu'il n'a ni détecté les opérations non conformes ni remédié à la situation en temps opportun.

7. Les parties demandent au Tribunal d'approuver les sanctions suivantes :

- a) Royal LePage Atlantic doit verser une pénalité administrative de 60 000 \$.
- b) M. Wilkie doit verser une pénalité administrative de 25 000 \$ et se voit interdire, de façon permanente, la réalisation de toute activité régie par la *Loi*.
- c) M. Stephen doit verser une pénalité administrative de 10 000 \$.
- d) Les intimés doivent s'acquitter, sur la base d'une responsabilité sans faute et solidaire, des frais d'enquête et d'audience de la Commission, qui s'élèvent à 15 000 \$.

III. QUESTIONS EN LITIGE

8. Afin de déterminer si je dois entériner l'*Entente de règlement*, je dois trancher les questions suivantes :

- a) Les sanctions proposées par le règlement amiable s'inscrivent-elles dans des paramètres raisonnables?
- b) Le règlement amiable proposé est-il dans l'intérêt public?

IV. ANALYSE

A. CRITÈRE APPLICABLE

12. Le critère applicable à l'entérinement d'un règlement amiable au titre de la *Loi* a été établi par le Tribunal dans l'affaire *Nouveau-Brunswick (Commission des services financiers et des services aux consommateurs) c. Rhino Ventures Inc. et al.*, 2021 NBFCS 7 (« *Rhino Ventures* »). Dans sa décision, le Tribunal a déclaré ce qui suit :

12. Il s'agit de la première fois que le Tribunal est saisi d'une demande d'entérinement d'une *Entente de règlement* au titre de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, de la *Loi sur la communication du coût du crédit et sur les prêts sur salaire* et de la *Loi sur les agents immobiliers*.

13. L'alinéa 79(1)a) de la *Loi sur les courtiers en hypothèques* prévoit que le Tribunal peut mettre fin à toute instance de mise en application de la loi (ou « instance administrative ») en entérinant une *Entente de règlement* :

[...]

14. La *Loi sur les agents immobiliers* et la *Loi sur la communication du coût du crédit et sur les prêts sur salaire* ont des dispositions essentiellement identiques,

soit les articles 43.81 et 51.81 respectivement. Ces trois lois sont silencieuses sur les critères que le Tribunal doit appliquer lorsqu'il décide s'il entérine une *Entente de règlement*.

15. Dans *Nouveau-Brunswick (Commission des services financiers et des services aux consommateurs) c Howse*, 2018 NBFCS 2 (« *Howse* ») et *Nouveau-Brunswick (Commission des services financiers et des services aux consommateurs) c J.B. Côté et Fils Ltée et al.*, 2021 NBFCS 6 (« *J.B. Côté* »), le Tribunal a décidé s'il entérinait des règlements amiables en fonction de dispositions équivalentes de la *Loi sur les valeurs mobilières* et de la *Loi sur les arrangements préalables de services de pompes funèbres*. Le Tribunal a décrit comme suit les critères à appliquer pour qu'une *Entente de règlement* soit entérinée :

a) les sanctions proposées par le règlement amiable s'inscrivent-elles dans des paramètres raisonnables?

b) le règlement amiable proposé est-il dans l'intérêt public?

16. Le Tribunal a également déclaré au point 14 de *J.B. Côté* qu'il serait souhaitable que le critère soit employé à l'échelle de la « législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs » au sens de l'article 1 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*. Je suis du même avis : puisque la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, la *Loi sur les agents immobiliers* et la *Loi sur la communication du coût du crédit et sur les prêts sur salaire* sont visées par la définition de « législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs » et que les dispositions de ces textes sont essentiellement identiques à celles de la *Loi sur les valeurs mobilières* et de la *Loi sur les arrangements préalables de services de pompes funèbres*, j'estime que les critères énoncés dans la décision *Howse*, puis adoptés dans *J. B. Côté*, devraient s'appliquer à la cause qui nous occupe.

17. Comme il est indiqué dans *Howse* et dans *J.B. Côté*, il importe également de tenir compte de l'objet de la législation lorsqu'il s'agit de décider si un règlement amiable proposé est dans l'intérêt public. Or, puisqu'aucun objet n'est énoncé dans la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, la *Loi sur les agents immobiliers* et la *Loi sur la communication du coût du crédit et sur les prêts sur salaire*, ces textes devraient être interprétés dans le sens plus large de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs. L'article 2 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* énonce son double objet :

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.

18. Dans *J.B. Côté*, le Tribunal a en outre déclaré qu'un comité d'audience devrait tenir compte des éléments suivants en décidant d'approuver ou non une *Entente de règlement* :

- si les allégations étayées dans l'*Entente de règlement* relèvent de la compétence du Tribunal;
- que la seule preuve qui peut être considérée par le Tribunal est celle contenue dans l'*Entente de règlement*;
- si l'*Entente de règlement* contient assez d'éléments de preuve pour permettre au Tribunal de déterminer si les sanctions proposées s'inscrivent dans des paramètres raisonnables;
- si les sanctions proposées dans l'*Entente de règlement* relèvent de la compétence du Tribunal;
- que les sanctions prévues ne sont pas réparatrices ou punitives, mais plutôt de nature préventive et prospective;
- qu'une *Entente de règlement* découle de négociations entre le personnel de la Commission et les intimés et que par conséquent, il convient d'accorder un poids important à l'accord conclu entre eux, étant donné qu'une mise en balance des facteurs et des intérêts a déjà eu lieu pour parvenir à cet accord;
- que les règlements amiables servent l'intérêt public en réglant les instances de mise en application de la loi rapidement, efficacement et avec certitude. Les règlements évitent les ressources importantes qui seraient engagées dans une instance contestée.

B. SANCTIONS PROPOSÉES

13. J'estime que les sanctions proposées dans l'*Entente de règlement* s'inscrivent dans des paramètres raisonnables.

14. J'en viens maintenant à l'analyse des facteurs énoncés par le Tribunal pour évaluer le caractère raisonnable des sanctions.

(i) La gravité des allégations

15. Les allégations contre les intimés sont extrêmement graves. Le paragraphe 20(1) de la *Loi* vise à garantir que les fonds en fiducie reçus par les agents immobiliers ne sont utilisés qu'aux fins prévues.

Une agence immobilière qui utilise des fonds en fiducie à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été reçus contrevient à la loi.

16. M. Wilkie a détourné plus de 3 M\$ de fonds en fiducie sur une période d'environ 18 mois en transférant des fonds des comptes en fiducie au compte de résultat général de Royal LePage Atlantic pour couvrir les dépenses opérationnelles de l'agence, ce qu'il a fait à 73 occasions différentes, contrevenant ainsi à maintes reprises au paragraphe 20(1) de la *Loi*. Ces opérations ont créé des déficits considérables dans les comptes en fiducie, et ce, souvent pendant de longues périodes. À un certain moment, les comptes en fiducie présentaient un manque à gagner de près de 680 000 \$. Comme si cela ne suffisait pas, le compte de résultat général de Royal LePage Atlantic était, lui aussi, souvent déficitaire.
17. Je ne saurais trop insister sur le risque généré pour les consommateurs du Nouveau-Brunswick.
18. En sa qualité d'agent immobiliser, Royal LePage Atlantic a des obligations fiduciaires à l'égard des fonds détenus dans ses comptes en fiducie. Le paragraphe 21(1) de la *Loi* prévoit ce qui suit :

21(1) Sous réserve du paragraphe (3), un agent qui reçoit un dépôt pour une opération immobilière le détient en qualité de fiduciaire au nom des parties à l'opération conformément à leurs droits respectifs prévus par l'offre ou le contrat, et non à titre d'agent pour l'une d'elles. Il a la responsabilité de le verser ou d'en rendre compte à la partie appropriée.

19. Compte tenu de l'utilisation inappropriée des fonds en fiducie par M. Wilkie au cours de la période en question, et ce, à maintes reprises, il est évident que Royal LePage Atlantic ne disposait pas de mesures de contrôle adéquates pour assurer l'utilisation appropriée des fonds. De même, en ne supervisant pas adéquatement M. Wilkie ou en ne prenant pas de mesures suffisantes pour s'informer de la situation, M. Stephen n'a pas assuré la protection des fonds en fiducie. Conformément à l'article 43.8 de la *Loi*, il a donc acquiescé aux opérations inappropriées.

(ii) La conduite passée

20. Les intimés n'ont aucun antécédent de non-respect des lois concernant les services financiers et les services aux consommateurs.

(iii) L'expérience et le niveau d'activité dans les secteurs visés

21. Royal LePage Atlantic est une grande agence immobilière comptant plusieurs bureaux au Nouveau-Brunswick. M. Stephen est titulaire d'un permis délivré conformément à la *Loi* depuis le 21 novembre 1991 et détient aussi un permis de gérant depuis mars 2014. Je ne doute pas qu'ils soient pleinement conscients des exigences imposées par la *Loi* en ce qui concerne les fonds en fiducie.

(iv) La reconnaissance de la gravité des activités reprochées

22. Les intimés ont admis avoir commis de graves infractions à la *Loi*. En signant l'*Entente de règlement* et en acquiesçant aux sanctions proposées contre eux, ils ont accepté la responsabilité de leur conduite.
23. Je tiens à souligner que M. Wilkie affirme avoir agi par inadvertance, et non de façon délibérée. C'est un argument que j'ai beaucoup de mal à accepter, compte tenu du grand nombre de fois où il a mal utilisé les fonds des comptes en fiducie. Mon inquiétude quant à l'incapacité de M. Wilkie à reconnaître son rôle dans cette affaire est atténuée par le fait qu'il a accepté la pénalité administrative maximale prévue par la *Loi* et une interdiction permanente de mener toute activité régie par la *Loi*.

(v) Les bénéfices réalisés en raison des activités reprochées

24. À titre personnel, M. Wilkie n'a tiré aucun avantage des opérations inappropriées. En outre, les activités inappropriées n'ont pas non plus généré de bénéfices pour les autres intimés. Il est toutefois possible de conclure que Royal LePage Atlantic a tiré des avantages indirects de ces infractions, puisque, sans elles, l'agence aurait probablement eu besoin que ses actionnaires lui fournissent des fonds supplémentaires pour financer ses activités.

(vi) Le risque pour les consommateurs dans les secteurs réglementés

25. Comme je l'ai dit, la conduite reprochée aux intimés a occasionné un risque substantiel de préjudice pour les consommateurs du Nouveau-Brunswick. Heureusement, ce risque ne s'est pas concrétisé, mais la situation aurait pu être bien pire. Très franchement, c'est un miracle que ces infractions n'aient causé de tort à personne.

(vii) L'atteinte à l'intégrité des secteurs réglementés

26. Il ne fait aucun doute que la mauvaise utilisation des fonds en fiducie par une agence immobilière entraîne une perte de confiance à l'égard du marché immobilier du Nouveau-Brunswick. L'incidence de cette inconduite a été décrite avec justesse dans l'affaire *Schoen (Re)*, 2017 CanLII 51540, au paragraphe 110 :

[traduction]

110. Sans minimiser l'importance de ce qui précède, le Comité remarque que la question plus fondamentale de la confiance du public est en jeu. Les citoyens qui investissent dans l'immobilier et qui souhaitent faire appel aux services d'un professionnel agréé du domaine pour gérer leurs biens locatifs s'attendent de toute évidence à recevoir des conseils et des services fiables et à ce que la collecte et le déboursement des fonds soient faits dans les règles de l'art. Il s'agit de l'essence même de l'obligation fiduciaire reconnue par la loi et imposée à ceux et celles qui choisissent d'exercer la profession d'agent immobilier.

Les Néo-Brunswickois qui retiennent les services d'une agence immobilière doivent pouvoir compter sur le fait que l'argent qu'ils déposent dans le compte en fiducie de l'agence ne sera pas mal utilisé ou détourné.

(viii) La nécessité de dissuader et d'informer

27. En analysant les sanctions prévues par l'*Entente de règlement*, je dois déterminer si elles répondent aux objectifs de dissuasion de nature particulière et générale (voir la décision *Rhino Ventures*, au paragraphe 33). À mon avis, les sanctions proposées permettront d'atteindre les objectifs de dissuasion de nature générale et ceux de nature particulière.
28. Les pénalités administratives maximales prévues par la *Loi* sont de 25 000 \$ pour les particuliers et de 100 000 \$ pour les personnes autres que les particuliers. Chacun des intimés a accepté de verser une pénalité administrative importante correspondant aux obligations qu'ils n'ont pas respectées. M. Wilkie a notamment accepté de verser la pénalité administrative maximale prévue par la *Loi* et d'être visé par une interdiction permanente de mener toute activité régie par la *Loi*. Ces sanctions devraient dissuader les intimés d'enfreindre les lois concernant les services financiers et les services aux consommateurs à l'avenir.
29. Dans l'affaire *Rhino Ventures*, le Tribunal a expliqué que l'objectif de dissuasion de nature générale vise à dissuader d'autres participants du secteur de contrevenir aux lois concernant les services financiers et les services aux consommateurs (paragraphe 38). J'estime que les sanctions proposées envoient aux participants du secteur le message que les opérations inappropriées liées aux fonds en fiducie ne sont pas tolérées au Nouveau-Brunswick. Je conclus donc que l'objectif de dissuasion de nature générale est atteint.

(ix) Les facteurs atténuants

30. Il n'y a aucun facteur atténuant dans cette affaire.

(x) La jurisprudence dans des circonstances semblables

31. C'est la première fois que le Tribunal est saisi d'une *Entente de règlement* concernant des opérations répréhensibles en lien avec des comptes en fiducie. Les parties ont mentionné deux décisions, à savoir l'affaire *John Helm*, une décision non publiée du Real Estate Council de l'Alberta datée du 12 juin 2012, et l'affaire *Roger Bruce Schoen*, 2017 CanLII 51540, une décision d'un groupe du comité de discipline du Real Estate Council de la Colombie-Britannique.
32. Ces décisions traitent d'une conduite semblable, avec quelques différences. Par exemple, dans l'affaire *John Helm*, il a été prouvé que certaines opérations fiduciaires répréhensibles ont servi à financer le train de vie et les dépenses personnelles de M. Helm. Il s'agit d'un facteur aggravant important, mais ce n'est pas le cas dans la présente affaire. Quant à l'affaire *Roger Bruce Schoen*, elle porte sur la supervision inadéquate du personnel par le gérant d'une agence immobilière, ce

qui a permis le détournement de 80 000 \$ de fonds en fiducie. Cela est utile pour évaluer les sanctions contre M. Stephen.

C. INTÉRÊT PUBLIC

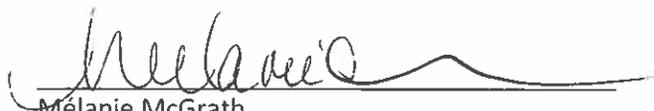
33. Les sanctions proposées auront un effet dissuasif important sur les intimés et enverront le message que la mauvaise utilisation des fonds en fiducie dans les secteurs des services financiers et des services aux consommateurs ne sera pas tolérée au Nouveau-Brunswick. L'*Entente de règlement* rend les intimés responsables de leurs actes et est conforme aux objectifs des lois concernant les services financiers et les services aux consommateurs. L'*Entente de règlement* sert aussi à montrer que tous les intimés sont tenus responsables en fonction de la gravité de leur conduite.
34. J'estime donc que les sanctions proposées dans l'*Entente de règlement* servent l'intérêt public.

V. ORDONNANCE

35. J'ordonne ce qui suit :

- a) conformément au paragraphe 43.71(1) de la ***Loi sur les agents immobiliers***, Atlantic Real Estate Services Ltd. doit payer une pénalité administrative de 60 000 \$ à la Commission des services financiers et des services aux consommateurs;
- b) conformément au paragraphe 43.71(1) de la ***Loi sur les agents immobiliers***, Ian Wilkie doit payer une pénalité administrative de 25 000 \$ à la Commission des services financiers et des services aux consommateurs;
- c) conformément à l'alinéa 43.7(1)c) de la ***Loi sur les agents immobiliers***, Ian Wilkie doit cesser, de façon permanente, de réaliser les activités régies par la *Loi*;
- d) conformément au paragraphe 43.71(1) de la ***Loi sur les agents immobiliers***, Ralph Stephen doit payer une pénalité administrative de 10 000 \$ à la Commission des services financiers et des services aux consommateurs;
- e) conformément au paragraphe 44(1) de la ***Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs***, les intimés doivent payer, sur la base d'une responsabilité sans faute et solidaire, des frais d'audience et d'enquête de 15 000 \$ à la Commission des services financiers et des services aux consommateurs.

FAIT le 15 juin 2023


Mélanie McGrath
Présidente du Tribunal