

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20140704

Dossier : T-1869-09

Référence : 2014 CF 656

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 4 juillet 2014

En présence de madame la juge Strickland

ENTRE :

MAX REALTY SOLUTIONS LTD.

appelante

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] L'appelante, Max Realty Solutions Ltd. (Max Realty), a interjeté appel d'une décision, datée du 7 octobre 2009, prise par la sous-directrice (le directeur) du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) en application du paragraphe 73.15(2) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, LC 2000 c 17 (la Loi). Le directeur a conclu que Max Realty avait commis quatre violations de la Loi et du *Règlement sur le recyclage des produits de la*

criminalité et le financement des activités terroristes (DORS/2002-184) (le Règlement). L'appel est formé en application de l'article 73.21 de la Loi.

[2] Par ordonnance datée du 27 septembre 2010, le protonotaire Aalto a autorisé M. Shahin Mirkhan, directeur de Max Realty, à représenter Max Realty lors de l'instruction de la présente affaire. Par ordonnance datée du 16 novembre 2011, le protonotaire Aalto a modifié l'intitulé de la cause dans la présente affaire, substituant Max Realty Solutions Ltd. à Homelife Immobilier Solutions Ltd., en raison d'un changement de dénomination sociale.

[3] La présente affaire a été entendue conjointement avec l'affaire *Homelife / Experience Realty Inc. c Canada (Ministre des Finances et al.)*, T-27-10.

[4] Max Realty demande à la Cour d'ordonner l'annulation de la décision du directeur. Pour les motifs qui suivent, la décision du directeur relativement à la perpétration des infractions était raisonnable et ne doit pas être annulée. Toutefois, en raison d'un manque d'intelligibilité de la décision et des motifs au dossier, il est impossible pour la Cour de savoir comment le montant de la pénalité a été déterminé, si des facteurs atténuants ou aggravants ont été pris en considération ni quels principes de détermination de la peine ont été appliqués. À ce chapitre, la décision était déraisonnable.

Contexte juridique

[5] Comme le précise son préambule, la Loi vise à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes et à constituer le CANAFE. Elle a notamment pour objet énoncé de mettre en œuvre des mesures visant à détecter et à décourager le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et à faciliter les enquêtes et les poursuites relatives à de telles activités (alinéa 3a)). L'une de ces mesures consiste à imposer des obligations de tenue de documents et d'identification des clients aux fournisseurs de services financiers et autres personnes ou entités qui se livrent à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'une profession ou d'activités susceptibles d'être utilisées pour le recyclage des produits de la criminalité ou pour le financement des activités terroristes (sous-alinéa 3a)(i)). La partie 1 de la Loi, intitulée « Tenue de documents, vérification d'identité, déclaration des opérations douteuses et inscription », s'applique aux personnes et aux entités qui se livrent à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'une profession ou d'activités visées par un règlement pris en application des alinéas 73(1)a) et 73(1)b) lorsqu'elles exercent les activités mentionnées aux règlements (article 5). Le gouverneur en conseil peut entre autres, par règlement, désigner comme violations de la Loi diverses contraventions au titre de la partie 1 et prévoir les pénalités applicables (paragraphe 73.1(1)).

[6] L'article 37 du Règlement prévoit à cet égard que les courtiers ou agents immobiliers sont assujettis à la partie 1 de la Loi lorsqu'ils agissent à titre d'agents dans le cadre de l'achat ou de la vente de biens immobiliers.

[7] Par conséquent, les courtiers ou agents immobiliers sont tenus par le Règlement d'établir et de mettre en œuvre un programme destiné à assurer l'observation de la partie 1 (paragraphe 9.6(1)). Ils doivent entre autres élaborer et appliquer des principes et des mesures leur permettant d'évaluer, dans le cours de leurs activités, les risques de perpétration d'infractions de recyclage des produits de la criminalité et d'infractions de financement d'activités terroristes (paragraphe 9.6(2)).

[8] Pour l'application du paragraphe 9.6(1) de la Loi, le Règlement requiert la mise en œuvre d'un programme de conformité prévoyant :

- (a) la nomination d'une personne chargée de la mise en œuvre du programme;
- (b) l'élaboration et l'application de principes et de mesures de conformité écrits, qui sont mis à jour et, dans le cas d'une entité, sont approuvés par un de ses dirigeants;
- (c) l'évaluation, en fonction des besoins de la personne ou de l'entité, des risques visés au paragraphe 9.6(2) de la Loi et la conservation des documents à l'appui, en tenant compte des critères suivants :
 - i. les clients et les relations d'affaires de la personne ou de l'entité,
 - ii. ses produits et moyens de distribution,
 - iii. l'emplacement géographique de ses activités,
 - iv. tout autre critère approprié;
- (d) si la personne ou l'entité a des employés, des mandataires ou d'autres personnes habilitées à agir en son nom, l'élaboration et la mise à jour à leur intention d'un programme écrit de formation continue axée sur la conformité;
- (e) l'établissement d'un mécanisme d'examen visant à évaluer l'efficacité des principes et des mesures, de l'évaluation des risques et du programme de formation, lequel examen doit être effectué aux deux ans par un vérificateur interne ou externe ou, si la personne ou l'entité n'en a pas, par elle-même – et la conservation des documents à l'appui.

Contexte factuel

[9] Max Realty est un courtier ou agent immobilier.

[10] Le CANAFE a été constitué par la Loi en tant qu'organisme indépendant chargé, entre autres, de recueillir, d'analyser, d'évaluer et de communiquer des renseignements utiles pour la détection, la prévention et la dissuasion en matière de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes, et de procéder à des contrôles d'application de la partie 1 de la Loi (articles 40 et 41).

[11] L'exposé qui suit du contexte factuel se fonde sur les documents contenus dans le dossier d'appel.

[12] Le 16 décembre 2008, l'agent de conformité régional du CANAFE a informé Max Realty (à l'époque Homelife Real Estate Solutions Ltd.) par écrit qu'elle avait été choisie pour subir un examen de conformité visant à vérifier le respect des exigences de la partie 1 de la Loi et du Règlement (avis d'examen). La date prévue de l'examen était le 4 février 2009. On déclarait dans la lettre d'avis que l'examen avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure les principes et mesures élaborés par Max Realty au regard du régime de conformité, des déclarations, de la tenue de documents et de l'identification des clients répondaient aux exigences législatives. On demandait aussi à Max Realty de transmettre au CANAFE divers documents au moins une semaine avant la tenue de l'examen, notamment des copies de ce qui suit :

- les principes et les mesures de conformité, notamment les mesures spéciales prévues pour les situations de risque élevé;

- le programme de formation continue offert par Max Realty aux membres de son personnel et à ses agents en lien avec ses obligations en vertu de la Loi;
- une évaluation documentée des risques de recyclage des produits de la criminalité et de financement d'activités terroristes;
- tout examen interne ou externe documenté et achevé visant les principes et les mesures de conformité de Max Realty, son évaluation des risques et son programme de formation continue.

[13] Max Realty a aussi appris dans la lettre d'avis d'examen qu'on examinerait certains de ses dossiers sur les opérations réalisées entre le 1^{er} juillet 2008 et le 31 décembre 2008 ainsi que divers autres documents.

[14] S'il est difficile d'établir sa date avec exactitude au vu du dossier, il est convenu que l'examen s'est finalement déroulé le 20 février 2009.

[15] Le 16 mars 2009, Max Realty a reçu une lettre dans laquelle l'agent de conformité régional énumérait huit lacunes relevées lors de l'examen de conformité. L'agent précisait dans la lettre que le CANAFE visait à assurer la conformité par une approche de collaboration et demandait donc à Max Realty de lui communiquer dans les 30 jours un plan d'action mentionnant les mesures qu'elle aurait prises pour régler les problèmes de conformité. Il était possible qu'on procède par la suite à une vérification de suivi. L'agent priait aussi Max Realty de noter que, faute de telles mesures de conformité, les lacunes telles que celles mentionnées dans la lettre pouvaient donner lieu à des sanctions civiles ou pénales.

[16] Le 29 juin 2009, le CANAFE a dressé un procès-verbal où il déclarait avoir conclu, en conformité avec l'article 73.13 de la Loi, que Max Realty avait commis les cinq violations énumérées et qu'il lui imposait par conséquent une sanction administrative pécuniaire de

33 750 \$. Toutes les violations énumérées découlait de la première lacune mentionnée dans la lettre du 16 mars 2009 du CANAFE. On précisait dans le procès-verbal que Max Realty avait jusqu'au 29 juillet 2009 pour présenter des observations au directeur et demander la révision de la conclusion relative aux violations et de la pénalité imposée.

[17] Dans une lettre non datée – mais dont le bordereau de transmission par télécopieur portait la date du 24 juillet 2009 – et adressée à qui de droit, M. Ali Mirkhan décrit les efforts déployés par Max Realty en matière de conformité, et fait entre autres état des nombreuses tentatives faites par cette dernière pour sensibiliser son personnel et ses agents, des ateliers auxquels ceux-ci ont participé au siège de Homelife, de l'avocat invité par l'entreprise pour parler à ses agents et aux membres de son personnel, et du site Web du CANAFE qu'elle avait consulté pour obtenir davantage de renseignements. Il ajoute que, depuis l'examen de conformité, Max Realty avait mis en œuvre les changements requis, entre autres en le nommant en tant que responsable du respect de la conformité. Il précise aussi qu'il avait élaboré une politique de conformité, qui contenait des règles et règlements concernant le CANAFE, et l'avait intégrée aux autres politiques de l'entreprise, qu'il en avait informé l'ensemble des employés et des agents, et que Max Realty offrait de la formation continue à son bureau. Il demande enfin que la pénalité soit révisée et qu'il soit permis à Max Realty de démontrer qu'elle avait apporté les changements exigés.

Décision faisant l'objet de l'appel

[18] Le 7 octobre 2009, la le directeur a fait signifier à Max Realty la décision concernant les violations décrites dans le procès-verbal.

[19] Le directeur a déclaré avoir conclu, selon la prépondérance des probabilités, après examen du procès-verbal, des documents à l'appui ainsi que des observations présentées par Max Realty, que celle-ci avait commis les quatre violations suivantes :

[TRADUCTION]

1. défaut de toute personne ou entité de nommer une personne chargée de la mise en œuvre d'un programme de conformité, ce qui contrevient au paragraphe 9.6(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et à l'alinéa 71(1)a) du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (violation n° 1);
2. défaut de toute personne ou entité d'élaborer et d'appliquer des principes et des mesures de conformité écrits qui sont mis à jour et, dans le cas d'une entité, approuvés par un de ses dirigeants, ce qui contrevient au paragraphe 9.6(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et à l'alinéa 71(1)b) du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (violation n° 2);
3. défaut de toute personne ou entité visée d'évaluer les risques visés au paragraphe 9.6(2) de la Loi, et de conserver les documents à l'appui, en tenant compte des critères réglementaires, ce qui contrevient au paragraphe 9.6(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et à l'alinéa 71(1)c) du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (violation n° 3);
4. défaut de toute personne ou entité, si elle a des employés, des mandataires ou d'autres personnes habilitées à agir en son nom, d'élaborer et de mettre à jour à leur intention un programme écrit de formation continue axée sur la conformité, ce qui contrevient au paragraphe 9.6(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et à l'alinéa 71(1)d) du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (violation n° 4).

[20] Le directeur a par ailleurs conclu que les faits n'étaient pas la conclusion selon laquelle Max Realty avait commis la cinquième violation mentionnée au procès-verbal. Cette violation a donc été retirée et le CANAFE a imposé une pénalité de 27 000 \$ plutôt que celle mentionnée au procès-verbal.

Questions en litige

[21] Max Realty, représentée par M. Shahin Mirkhan, qui n'est pas avocat, n'a proposé aucune question à trancher dans le présent appel.

[22] L'intimé, le procureur général, a pour sa part présenté les deux questions suivantes, que j'estime pertinentes :

1. Quelle norme de contrôle s'applique à une décision prise par le directeur en application du paragraphe 73.15(2) de la Loi?
2. Le directeur a-t-il commis une erreur en concluant que Max Realty avait commis les quatre violations mentionnées dans sa décision du 7 octobre 2009, et en imposant une sanction administrative pécuniaire de 27 000 \$?

QUESTION 1 : Quelle norme de contrôle s'applique à une décision prise par le directeur en application du paragraphe 73.15(2) de la Loi?

Thèse de Max Realty

[23] Max Realty n'a présenté aucune observation sur la norme de contrôle applicable.

Thèse du procureur général

[24] Le procureur général soutient que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. Pour déterminer s'il y a lieu de faire preuve de déférence envers un décideur administratif, la cour de révision doit tenir compte de facteurs tels que l'existence d'une clause privative; l'existence d'un régime administratif distinct et particulier dans le cadre duquel le décideur possède une expertise spéciale; et la nature de la question de droit. En outre, la déférence est habituellement de mise lorsqu'un décideur administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie (*Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190, aux paragraphes 45, 47 à 49 et 55 à 60 [*Dunsmuir*]; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 RCS 339 [*Khosa*]; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 RCS 471, aux paragraphes 15 et 16).

[25] Le CANAFE est un organisme spécialisé qui possède de l'expertise et de l'expérience en matière de prévention du recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes. Déterminer si une entité déclarante s'est conformée à la Loi est une question qui relève de l'expertise spécialisée du directeur, et la déférence est donc de mise. Le directeur a le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires aux entités déclarantes qui ne se conforment pas à la Loi. En outre, les questions sur lesquelles il devait se prononcer, en l'espèce, étaient principalement des questions de fait, à savoir si, selon la prépondérance des probabilités, à la date de l'examen, Max Realty satisfaisait aux exigences de la Loi. Par conséquent, la déférence est de mise. Elle le serait tout autant si ces questions étaient considérées comme des

questions mixtes de fait et de droit (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 RCS 708 [*Newfoundland and Labrador Nurses*]), et même si l'éventail des issues possibles acceptables était limité, par exemple à une réponse par « oui » ou par « non » (*HBC Imports (Zellers Inc.) c Canada (Agence des services frontaliers)*, 2013 CAF 167, aux paragraphes 9 et 10).

[26] Le directeur devait interpréter sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie. Déterminer la conformité à la Loi relève tout à fait de son expertise. Il n'y avait pas de clause privative, et le droit d'interjeter appel n'est pas déterminant. En outre, les questions dont il était saisi n'étaient pas d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, mais touchaient particulièrement Max Realty. Tous ces facteurs nous amènent à la norme de la décision raisonnable.

Analyse

[27] Lorsqu'elle détermine la norme de contrôle applicable, la Cour vérifie en premier lieu si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. Lorsque cette démarche se révèle infructueuse, la Cour passe à la deuxième étape, qui consiste à déterminer la norme de contrôle applicable en tenant compte d'éléments tels que la nature de la question en cause, l'expertise du tribunal, l'existence ou l'absence d'une clause privative et la raison d'être du tribunal (*Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 51 à 64; *Agraira c Canada (Sécurité publique et Protection civile)* 2013 CSC 36, au paragraphe 48).

[28] En l'espèce, la jurisprudence n'a pas décidé du degré de déférence qu'il convient d'accorder à la question soumise à la Cour, soit une décision prise en application du paragraphe 73.15(2) de la Loi. D'ailleurs, lorsqu'il a comparu devant moi, l'intimé a confirmé que la présente affaire et l'affaire T-27-10 étaient les premiers appels de ce type jamais instruits par la Cour.

[29] À l'audience, la Cour a demandé si des décisions avaient déjà été rendues dans d'autres appels mettant en cause des violations pour non-conformité ou l'imposition de sanctions administratives pécuniaires dans le cadre d'autres régimes administratifs de conformité, afin de l'aider à établir la norme de contrôle applicable. L'avocat du procureur général a renvoyé la Cour à la décision *Banque Internationale de Commerce Mega (Canada) c Canada (Procureur général)*, 2012 CF 407 [*Mega*]. *Mega* portait sur l'appel d'une décision par laquelle la

commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada a confirmé la conclusion tirée par la commissaire adjointe selon laquelle Mega avait contrevenu à certains paragraphes du *Règlement sur le coût d'emprunt (banques)* pris en application de la *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada*, LC 2001, ch. 9. Une sanction administrative pécuniaire de 12 500 \$ avait été imposée en raison de l'inobservation.

[30] Le juge de Montigny a déclaré ce qui suit au sujet de la norme de contrôle applicable :

[24] Il est maintenant bien établi qu'il est souvent inutile de procéder à une analyse contextuelle et d'examiner les facteurs énoncés dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190 [*Dunsmuir*]. Comme l'a reconnu la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 RCS 160 [*Smith*], le juge chargé du contrôle peut se fonder sur les vastes catégories définies dans l'arrêt *Dunsmuir*, précité, pour décider quelle norme de contrôle est pertinente. « C'est généralement la norme de la décision raisonnable qui s'applique dans les cas suivants : (1) la question se rapporte à l'interprétation de la loi habilitante (ou « constitutive ») du tribunal administratif ou à « une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie »; (2) la question soulève à son tour des questions touchant les faits, le pouvoir discrétionnaire ou des considérations d'intérêt général; (3) la question soulève des questions de droit et de fait intimement liées. » (*Smith*, précité, au paragraphe 26).

[25] La première question de fond susmentionnée, à savoir si les encadrés informatifs utilisés par l'appelante contreviennent au *Règlement*, est manifestement une question mixte de fait et de droit puisqu'elle nécessite l'interprétation du *Règlement* et l'application de celui-ci aux faits en l'espèce. Ainsi, la norme de contrôle pertinente est manifestement celle de la décision raisonnable. En outre, le *Règlement* est étroitement lié aux fonctions que confie la Loi à la commissaire, soit de protéger les intérêts des consommateurs de services financiers. Le *Règlement* fait partie d'un régime réglementaire spécialisé qui relève exclusivement de la compétence de la commissaire et, dans cette mesure, il s'apparente à une loi « constitutive ». Enfin, on ne peut avancer que l'interprétation des exigences prévues par ce *Règlement* revêt une importance capitale pour le système juridique. Pour toutes ces raisons, la question c), de même que les questions d), f) et g),

lesquelles sont toutes des questions mixtes de fait et de droit, feront l'objet d'un contrôle fondé sur la norme de la décision raisonnable. Par conséquent, la Cour n'interviendra en l'espèce que si la décision attaquée n'appartient pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[31] À mon avis, les mêmes considérations s'appliquent en l'espèce. Le CANAFE et son directeur ont pour rôle d'évaluer la conformité aux exigences de la Loi et du Règlement et de détecter et décourager le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. L'on a affaire à un régime spécialisé à l'égard duquel le CANAFE exerce sa compétence. Le directeur devait décider si Max Realty se conformait aux dispositions pertinentes du Règlement, soit une question mixte de fait et de droit puisqu'il devait interpréter les obligations découlant de ces dispositions et déterminer, en fonction des faits de l'espèce, si ces obligations avaient été respectées. Le présent processus, bien qu'on le désigne sous le nom d'appel, est un type de contrôle judiciaire qui commande la norme de la décision raisonnable (voir également les décisions suivantes invoquées dans les observations après l'audience présentées par l'intimé : *Doyon c Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 152, et *Rowan c Ontario (Securities Commission)*, 2012 ONCA 208).

[32] Lorsque la norme de la décision raisonnable s'applique, le rôle de la Cour est de déterminer si la décision appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47). Si le processus et l'issue cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 RCS 339, au paragraphe 59). La cour ne devrait intervenir que si la décision ne satisfait pas à cette norme.

QUESTION 2 : Le directeur a-t-il commis une erreur en concluant que Max Realty avait commis les quatre violations énoncées dans sa décision du 7 octobre 2009 et en imposant une sanction administrative pécuniaire de 27 000 \$?

Thèse de Max Realty

[33] Max Realty soutient essentiellement qu'elle s'est acquittée avec diligence raisonnable des obligations de conformité prévues par la Loi et le Règlement, puisqu'elle a pris toutes les mesures raisonnables dans les circonstances pour éviter de commettre les violations. Elle soutient en outre que le directeur n'a pas tenu compte de sa lettre d'explication.

[34] En ce qui concerne la violation n° 1, Max Realty affirme qu'au moment de déposer sa demande initiale auprès du CANAFE, elle a dû nommer un agent de conformité et que si elle ne l'avait pas fait, sa demande aurait été rejetée. De plus, l'avis d'examen a été envoyé à M. Ghovanloo. Le CANAFE connaissait donc l'identité et l'existence de l'agent de conformité de Max Realty. Plus tard, M. Ali Mirkhan a aussi été désigné en tant qu'agent.

[35] Quant à la violation n° 2, à titre de franchisee, Max Realty a reçu du siège d'Homelifé, en septembre 2008, un manuel de conformité de l'entreprise et des politiques connexes.

[36] Concernant la violation n° 3, Max Realty a consulté un avocat et a obtenu le formulaire d'évaluation des risques de l'Association canadienne de l'immeuble (ACI).

[37] Quant à la violation n° 4, l'agent de conformité de Max Realty a formé les agents de l'entreprise. De plus, Max Realty a invité un avocat à ses bureaux à deux reprises pour former le personnel.

[38] Max Realty affirme que le CANAFE n'avait pas établi de lignes directrices claires et explicites pouvant aider les courtiers et les agents à se conformer à la Loi et au Règlement. Les exigences réglementaires étaient nouvelles et, au moment de l'examen de conformité, les courtiers et les agents immobiliers avaient encore du mal à les comprendre et à en saisir les implications. En outre, Max Realty est une petite société immobilière, et une pénalité de cette importance la forcerait à fermer ses portes.

Thèse du procureur général

[39] Le procureur général affirme que la preuve dont le directeur disposait étayait manifestement sa décision et que celle-ci était par conséquent raisonnable.

[40] En ce qui concerne la violation n° 1, le procureur général soutient que, selon la lettre du CANAFE, datée du 16 mars 2009, aucun agent de conformité n'avait été nommé au moment où l'examen a été réalisé, soit le 20 février 2009. Cette lettre donnait à Max Realty l'occasion de démontrer la fausseté de cette affirmation, mais elle ne l'a pas fait. De plus, dans sa lettre du 24 juillet 2009, M. Mirkhan ne nie pas qu'aucun agent de conformité n'avait été nommé avant l'examen et il confirme n'avoir été nommé à ce titre qu'après l'examen.

[41] En ce qui concerne la violation n° 2, le procureur général soutient qu'au moment de l'examen, Max Realty a fourni au CANAFE un document d'une page intitulé [TRADUCTION] « Nouveau règlement interne » (*New Office Regulations*), mais que cela ne saurait constituer un principe ni une mesure de conformité répondant aux exigences de la Loi. En outre, après avoir reçu la lettre du CANAFE, datée du 16 mars 2009, Max Realty n'a présenté aucune observation au sujet de l'absence de principes et de mesures écrits sur la conformité. Ce n'est qu'après avoir reçu le procès-verbal que Max Realty a envoyé la lettre, datée du 24 juillet 2009, dans laquelle elle précisait avoir élaboré et adopté une politique de conformité. Cependant, cette politique n'a pas été jointe aux observations écrites.

[42] Bien que, par ordonnance datée du 19 décembre 2012, le protonotaire Alto ait autorisé Max Realty à verser le manuel de conformité de l'entreprise au dossier du présent appel, il l'a fait sous réserve du droit du procureur général de s'opposer à sa recevabilité. À cet égard, le procureur général s'est vigoureusement opposé à la recevabilité du document intitulé [TRADUCTION] « Loi et Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes – Homelife Real Estate Solutions Ltd., Brokerage – Manuel de conformité de l'entreprise 2008 » (manuel de conformité de l'entreprise), parce qu'il n'avait pas été produit lors l'examen de conformité et qu'il n'avait pas été joint à la réponse formulée par Max Realty le 24 juillet 2009. Aucune observation n'avait été présentée avant l'examen quant à son existence et aucune explication n'avait été donnée quant aux motifs pour lesquels le document n'avait pas été fourni en réponse à la lettre envoyée par le CANAFE le 16 mars 2009. Selon le procureur général, il est évident que ce document n'existait pas à la date de l'examen et qu'il ne doit pas être admis en preuve.

[43] Par ailleurs, même s'il existait à la date de l'examen, le manuel de conformité de l'entreprise n'est pas une politique de conformité au sens de la Loi. Il ne fait que répéter les obligations imposées par la Loi et le Règlement. Il ne fait aucune référence à Max Realty, sauf dans l'en-tête, et n'explique pas comment l'entreprise remplira ces obligations. De plus, rien ne prouve qu'il est à jour ni qu'il a été approuvé par un dirigeant, comme l'exige le Règlement.

[44] À propos de la violation n° 3, le procureur général affirme que Max Realty n'a pas réalisé, dans le cadre de ses activités, une évaluation des risques liés aux infractions de recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes pouvant se produire dans le cadre de ses activités. Même si Max Realty affirme dans son mémoire que le formulaire d'évaluation des risques à l'intention des courtiers de l'ACI a été dûment rempli, aucune preuve ne vient étayer cette affirmation. Bien que Max Realty ait demandé l'autorisation de verser ce document au dossier d'appel, cette autorisation a été refusée. Le protonotaire Aalto a en effet conclu que le document [TRADUCTION] « avait été produit après que la question faisant l'objet de la présente instance eut été soulevée, qu'il n'avait donc aucune valeur probante et qu'il n'était pas pertinent quant aux faits relatifs aux questions en litige ».

[45] Quant à la violation n° 4, le procureur général affirme que Max Realty n'a pas élaboré ni maintenu de programme écrit de formation continue axée sur la conformité à l'intention de ses employés, de ses agents et de toute autre personne autorisée à agir en son nom. On a demandé à Max Realty de fournir ces renseignements avant l'examen de conformité. L'entreprise a informé le CANAFE que son personnel avait participé à une séance de formation sur [TRADUCTION] « l'importance du CANAFE et de la LRPCFAT » et a soumis un document intitulé

[TRADUCTION] « atelier sur les exigences du CANAFE » (*FINTRAC Requirements Simplified Seminar*). Le procureur général fait valoir que ce document est semblable au manuel de conformité de l'entreprise, puisqu'il ne fait que répéter les obligations découlant de la Loi et du Règlement sans fournir de lignes directrices claires sur la façon dont Max Realty respecterait ces obligations dans le cadre de ses activités commerciales et de ses propres principes et mesures de conformité. Par conséquent, l'entreprise ne satisfait pas aux exigences de la Loi.

[46] Le procureur général affirme que Max Realty n'a pas soulevé expressément la défense de diligence raisonnable dans les observations écrites qu'elle a soumises au directeur et qu'elle ne devrait donc pas être autorisée à contester la décision sur la base de ce motif. Cependant, même si la Cour décide de considérer la défense de diligence raisonnable, la preuve au dossier ne démontre pas que cette défense est fondée.

[47] Dans l'arrêt *R. c Sault Ste. Marie (Ville de)*, [1978] 2 RCS 1299, à la page 1326 [*Sault Ste. Marie*], la Cour suprême du Canada a déclaré que la défense de diligence raisonnable « sera recevable si l'accusé croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits inexistant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent, ou si l'accusé a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter l'événement en question ». En l'espèce, puisque Max Realty n'a pas soutenu qu'elle croyait à un état de faits inexistant, elle ne peut se défendre qu'en démontrant qu'elle a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter les violations. De plus, dans l'arrêt *Canada (Surintendant des faillites) c MacLeod*, 2011 CAF 4, au paragraphe 33, la Cour d'appel fédérale a confirmé que, lorsque la défense de diligence raisonnable est invoquée, elle doit être étayée par des éléments de preuve, et ces éléments doivent se rapporter aux

infractions en cause. Par conséquent, Max Realty devait établir le bien-fondé de ce moyen à l'égard des quatre violations, ce qu'elle n'a pas fait.

[48] En ce qui concerne la violation n° 1, aucun élément de preuve ne permet de croire que Max Realty avait pris toutes les précautions raisonnables pour désigner, avant l'examen, M. Ali Mirkhanen en tant qu'agent de conformité. Quant à la violation n° 2, le seul élément qui existait au moment de l'examen, le « Nouveau règlement interne », ne contient pas de lignes directrices claires sur la façon dont la conformité serait assurée. On ne peut dire que cela équivaut à « prendre toutes les précautions raisonnables pour éviter la violation ». Quant à la violation n° 3, l'avocat qui a donné l'atelier sur les exigences du CANAFE a remis aux participants un formulaire vierge d'évaluation des risques de l'ACI. Cela démontre que Max Realty connaissait l'exigence du CANAFE quant à l'évaluation des risques; pourtant, rien n'indique que l'entreprise a tenté de procéder à cette évaluation avant l'examen. Quant à la violation n° 4, nous savons seulement que Max Realty a inscrit certains de ses employés à un atelier, mais rien ne prouve qu'elle a pris des mesures pour « élaborer » ou « maintenir » son propre programme de formation en matière de conformité. Pour ces motifs, la diligence raisonnable n'a pas été établie.

Analyse

[49] À titre préliminaire, le procureur général fait valoir que Max Realty n'a pas soulevé expressément la défense de diligence raisonnable dans les observations écrites qu'elle a soumises au directeur et qu'elle ne devrait donc pas être autorisée à contester la décision sur la base d'un motif qui n'a pas été exposé au directeur.

[50] À mon avis, une certaine mise en contexte est nécessaire à cet égard. La partie 4.1 de la Loi porte sur les procès-verbaux, les transactions et les pénalités. Les procès-verbaux doivent mentionner : les violations; la pénalité que le Centre a l'intention d'imposer; la faculté qu'a l'auteur présumé soit de payer la pénalité, soit de présenter des observations au directeur relativement à la violation ou à la pénalité, et ce, dans les trente jours suivant la signification du procès-verbal; et le fait que, si aucune de ces deux mesures n'est prise, alors la personne ou l'entité sera réputée avoir commis la violation (paragraphe 73.14(1) de la Loi). Si des observations sont présentées, le directeur détermine, selon la prépondérance des probabilités, la responsabilité de l'intéressé. Le cas échéant, il peut, sous réserve des règlements pris en vertu de l'alinéa 73.1(1)c), imposer la pénalité mentionnée au procès-verbal ou une pénalité réduite, ou encore n'imposer aucune pénalité. À défaut de payer ou de faire des observations, la personne ou l'entité sera réputée avoir commis la violation. Le cas échéant, la pénalité mentionnée au procès-verbal sera appliquée, et le directeur fait signifier la décision à l'auteur de la violation (article 73.15 de la Loi) et, dans le cas d'une violation grave ou très grave, l'avise de son droit d'interjeter appel. Le droit d'interjeter appel à la Cour est énoncé à l'article 73.21 de la Loi, qui

prescrit aussi que, saisie de l'appel, la Cour fédérale confirme, annule ou, sous réserve des règlements pris en vertu de l'alinéa 73.1(1)c), modifie la décision du directeur.

[51] L'article 73.24 se lit comme suit :

73.24(1) La prise des précautions voulues peut être invoquée dans le cadre de *toute procédure* en violation.

(2) Les règles et principes de la common law qui font d'une circonstance une justification ou une excuse dans le cadre d'une poursuite pour infraction s'appliquent à l'égard d'une violation, sauf dans la mesure où ils sont incompatibles avec la présente loi.

[italiques ajoutés]

[52] Étant donné ce qui précède, je ne crois pas que la personne ou l'entité qui reçoit un procès-verbal de violation et qui choisit de présenter des observations au directeur « relativement à la violation » soit tenue d'invoquer expressément la défense de diligence raisonnable dans ces observations. À cet égard, je signale que, dans la décision *Cactus Cafe Turner Road Ltd c British Columbia (Liquor Control and Licensing Branch)*, 2010 BCSC 1691, aux paragraphes 79 à 81, le juge Cullen a conclu qu'un inspecteur des alcools avait commis une erreur en omettant de prendre dûment en compte la défense de diligence raisonnable et qu'il avait de ce fait manqué à l'équité procédurale. En outre, dans une affaire où le ministre avait fait valoir que la défense de diligence raisonnable ne pouvait être invoquée que dans les cas d'infraction commise, et non dans les cas d'infraction « réputée », – où la partie n'a pas répondu au procès-verbal – la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a conclu qu'en ne tenant pas compte de cette défense, le ministre avait manqué à l'équité procédurale (*Guild Contracting Specialties (2005) Inc c Nova Scotia (Occupational Health and Safety Appeal Panel)*, 2012 NSCA 94, aux paragraphes 2, 49 à 54). Compte tenu de ce qui précède, j'estime que, puisque la le directeur sait que la défense de

diligence raisonnable peut être invoquée, il lui incombe, et ce, même en l'absence d'une référence explicite à ce moyen, de déterminer si les observations permettent d'en établir le bien-fondé.

[53] Pour cette raison, et parce qu'il s'agit d'une procédure relative à la violation, je doute, selon ma compréhension de la suggestion faite par le procureur général, que la défense de diligence raisonnable ne puisse être invoquée en appel parce qu'elle n'a pas été expressément invoquée dans les observations présentées à la le directeur. Toutefois, il n'est pas nécessaire de trancher cette question en l'espèce. En effet, comme nous le verrons plus loin, la preuve ne démontre tout simplement pas que l'on avait fait preuve de diligence raisonnable.

[54] Quant à l'essence de la question soumise à la Cour, le CANAFE a écrit à Max Realty le 16 décembre 2008 pour l'informer qu'il procéderait à un examen de conformité et lui demander une copie de ses principes et mesures en matière de conformité, de son programme de formation continue et de son évaluation des risques. Le dossier dont je dispose ne contient aucune réponse à cette demande. Le 16 mars 2009, le CANAFE a écrit à Max Realty pour l'informer des résultats de l'examen de conformité. Il y énumérait les lacunes relevées et demandait à Max Realty de lui communiquer dans les trente jours, soit le 16 avril 2009 au plus tard, un plan d'action précisant les mesures qu'elle aurait prises pour régler les problèmes de conformité. Le dossier ne contient aucune réponse à cette demande. Le procès-verbal a été dressé le 29 juin 2009 et accordait à la demanderesse un délai de trente jours pour présenter des observations relativement aux violations et à l'amende.

[55] Le 24 juillet 2009, M. Ali Mirkhan a répondu. Cette réponse n'était pas détaillée, et n'était accompagnée d'aucun document justificatif. On y soulignait que le bureau avait fait de nombreux efforts pour informer son personnel et ses employés, que certains avaient participé à des ateliers au siège de Homelife, qu'un avocat avait parlé à son personnel et à ses agents dans les bureaux de Max Realty et que l'entreprise avait consulté le site Web du CANAFE pour obtenir davantage de renseignements. En outre :

[TRADUCTION]Malheureusement, après avoir rencontré l'agent du CANAFE, nous nous sommes rendu compte que nous avons négligé certaines exigences. Nous en avons été informés et, depuis, nous avons mis en œuvre les changements requis pour satisfaire à vos demandes. Cependant, on nous a tout de même imposé une amende; *après l'entrevue* avec le représentant du CANAFE, une personne a été nommée responsable, soit M. Ali Mirkhan, qui est aussi celui qui a élaboré une politique de conformité, incluant les règles et les règlements concernant le CANAFE, et l'a intégrée à nos politiques internes. Nos employés et nos agents sont désormais au courant, et des programmes de formation continue sont offerts dans notre bureau.

On nous a informés que ces exigences devaient être intégrées à nos règles d'entreprise, et nous avons tenté de répondre correctement à chaque demande qui nous a été faite. Veuillez réviser la pénalité qui a été imposée au bureau et nous permettre de vous démontrer que nous avons apporté les changements nécessaires.

[Italiques ajoutés]

[56] La violation n° 1 concernait le défaut de nommer une personne chargée de la mise en œuvre d'un programme de conformité. Max Realty soutient qu'elle avait nommé M. Hootan Ghovanloo au moment de l'examen, mais qu'elle avait ensuite nommé M. Ali Mirkhan à ce titre. Max Realty ajoute que la lettre du CANAFE l'informant de la tenue d'un examen a été adressée à M. Ghovanloo, et que cela confirme qu'il avait été nommé. Par conséquent, le CANAFE savait, à ce moment-là, qui occupait le poste d'agent de conformité. De plus, Max Realty allègue que sa demande au CANAFE n'aurait pas été acceptée si un agent de

conformité n'avait pas été nommé au moment où elle l'a présentée. Le procureur général souligne que la lettre datée du 16 décembre 2008 précise qu'il s'agissait d'un suivi d'une conversation téléphonique du jour précédent. Par conséquent, le fait que la lettre était adressée à M. Ghovanloo ne prouve pas que le CANAFE le connaissait en tant qu'agent de conformité de Max Realty.

[57] Le dossier d'appel contient des copies de documents que le CANAFE aurait obtenus lors de l'examen de conformité. Parmi ces documents, aucun ne désigne M. Ghovanloo ou toute autre personne comme agent de conformité de Max Realty. Toutefois, il convient de mentionner que si, dans sa lettre datée du 16 décembre 2008, le CANAFE a demandé qu'on lui communique divers documents, il n'a pas demandé qu'on lui communique une confirmation écrite de la nomination.

[58] Max Realty a fait valoir que le nom de M. Ghovanloo était indiqué dans la demande originale soumise au CANAFE; cependant, aucune copie de cette demande ne figurait dans le dossier d'appel. Max Realty a soutenu qu'elle ne pouvait pas trouver de copie de la demande, mais qu'elle avait demandé au CANAFE de lui en fournir une. Le dossier d'appel ne contenait pas de dossier certifié du tribunal, ni autre document semblable, au moyen duquel le CANAFE aurait communiqué tous les documents pertinents en sa possession. Ainsi, bien que la nomination d'un agent de conformité soit obligatoire (paragraphe 9.6(1) de la Loi; alinéa 71(1)a) du Règlement), et qu'il semble que cette information et toute mise à jour ou précision apportée doivent être transmises au CANAFE (*Règlement sur l'inscription – recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes*, DORS/2007-121, aux articles 4, 5 et 7), on

ignore si le CANAFE a reçu une demande de Max Realty et si, dans cette demande, on indiquait le nom d'un agent de conformité. Bien que Max Realty ait soutenu que M. Shahin Mirkhan avait déposé un affidavit attestant l'inscription de M. Ghovanloo en tant qu'agent de conformité, le dossier d'appel ne contient aucun affidavit ni aucune preuve semblable à cet égard. Il contient une entente quant à son contenu et une attestation d'intégralité signées par M. Shahin Mirkhan à titre de représentant de Max Realty.

[59] Il s'ensuit que la lettre de Max Realty, datée du 24 juillet 2009, est le seul élément de preuve indiquant que M. Ali Mirkhan a été nommé après l'examen de conformité – et cette lettre ne fait aucune référence à un agent nommé antérieurement – ce qui est insuffisant. Par conséquent, la conclusion tirée par le directeur, selon la prépondérance des probabilités, selon laquelle aucun agent de conformité n'avait été nommé au moment de l'examen, est raisonnable puisqu'elle appartient aux issues raisonnables possibles pouvant se justifier au regard des faits et du droit (paragraphes 73.13(2) et 73.15(2) de la Loi).

[60] Quant à la défense de diligence raisonnable, dans l'arrêt *Sault Ste. Marie*, précité, la Cour suprême du Canada a dit qu'elle était « recevable si l'accusé croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits inexistant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent, ou si l'accusé a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter l'événement en question ».

[61] À cet égard, il convient aussi de rappeler ce qui suit :

[TRADUCTION]

La défense de diligence raisonnable a trait à la perpétration de l'acte interdit dont le défendeur est accusé et non à la conduite du défendeur dans un sens large. Le défendeur doit démontrer qu'il a pris des mesures raisonnables pour éviter de commettre l'infraction qui lui est reprochée, et non qu'il ou elle agissait dans le respect de la loi au sens large » (*Macleod*, précité, citant de l'arrêt *R. c. Racham*, 2010 ONCA 206, au paragraphe 48).

[62] Pour ce qui est de la violation n° 1, l'atelier sur les exigences du CANAFE – préparé par un avocat – insiste sur le fait que les sociétés de courtage immobilier doivent nommer quelqu'un de leur bureau, généralement le directeur ou le courtier, en tant qu'agent de conformité, et qu'elles doivent dresser la liste de ses attributions. Max Realty était donc au courant de cette exigence. Elle n'a cependant produit aucune preuve valable qu'elle avait pris des mesures raisonnables pour éviter de commettre la violation en nommant un agent avant la date de l'examen. Par conséquent, la défense de diligence raisonnable n'a pas été établie.

[63] La violation n° 2 tient au fait que Max Realty n'a ni élaboré ni mis en application des principes et des mesures de conformité écrits, mis à jour et approuvés par un dirigeant. Dans sa lettre du 16 décembre 2008, le CANAFE a expressément demandé qu'on lui communique, avant l'examen, une copie des principes et mesures de conformité de Max Realty, notamment les mesures spéciales prévues pour les situations de risque élevé. Il n'existe aucune preuve que ces documents ont été fournis. Aucun manuel des principes et mesures de conformité ne figure parmi les documents contenus au dossier d'appel. Enfin, dans la lettre qu'il a écrite le 24 juillet 2009 en réponse au procès-verbal, M. Mirkhan indique qu'il a élaboré et intégré aux politiques internes une politique sur la conformité, mais il ne joint aucune copie de ce document.

[64] L'examen portait sur la conformité et le CANAFE a demandé expressément d'obtenir à l'avance une copie des principes de conformité de l'entreprise – ce à quoi Max Realty n'a pas donné suite; ce défaut figurait parmi les lacunes relevées dans la lettre du 16 mars 2009 du CANAFE, qui demandait également qu'on lui communique dans les trente jours un plan d'action faisant état des mesures prises pour assurer la conformité; M. Mirkhan, dans sa réponse au procès-verbal, indiquait qu'il avait élaboré ladite politique et l'avait intégrée aux politiques internes après l'examen, sans toutefois en fournir de copie. On peut donc raisonnablement conclure que, même si la politique de conformité existait au moment de l'examen (elle aurait été produite par le siège de Homelife), Max Realty ne l'avait alors pas en sa possession. C'est pourquoi j'estime que le document ne peut être admis. Même s'il avait pu l'être, je suis d'accord avec l'intimé pour dire qu'il ne s'agit pas d'une politique de conformité au sens de la Loi, mais d'un simple rappel des obligations imposées par la Loi et le Règlement sans explication quant à la façon dont Max Realty s'y conformera.

[65] Quant au document d'une page intitulé « Nouveau règlement interne », il concerne l'administration des transactions immobilières. À cet égard, le document fait à deux reprises brièvement mention du CANAFE, chaque fois pour indiquer que le formulaire « CANAFE, Identité des clients » fait partie des formulaires à remplir et à signer dans le cadre d'une transaction. Il ne s'agit pas d'une politique de conformité aux exigences du CANAFE.

[66] Pour cette raison, la décision du directeur selon laquelle il y avait eu violation de cette exigence était raisonnable. De plus, en l'absence de tout élément de preuve établissant que des

mesures raisonnables avaient été prises par Max Realty pour mettre en œuvre une politique interne avant la date de l'examen, la défense de diligence raisonnable n'a pas été établie.

[67] La violation n° 3 concerne le défaut d'évaluer et de documenter les risques visés au paragraphe 9.6(2) de la Loi, en tenant compte des facteurs énoncés à l'alinéa 71(1)c) du Règlement. Le seul élément de preuve au dossier qui m'a été soumis, relativement à l'évaluation des risques, est le formulaire d'évaluation des risques de l'ACI qui fait partie des documents obtenus par CANAFE lors de l'examen de conformité. Il s'agit d'un formulaire vierge, aucun renseignement ne s'y trouve. Bien que Max Realty ait fait valoir qu'un formulaire d'évaluation des risques à l'intention des courtiers avait été dûment rempli, ce document a été jugé irrecevable, car il portait une date postérieure à l'examen de conformité.

[68] Compte tenu de ces faits, j'estime que la décision du directeur portant que, selon la prépondérance des probabilités, il y avait eu violation de cette exigence était raisonnable. De plus, en l'absence de tout élément de preuve établissant que des mesures raisonnables avaient été prises pour réaliser une évaluation des risques avant la date de l'examen, la défense de diligence raisonnable n'a pas été établie.

[69] La violation n° 4 porte sur le défaut d'élaborer et de maintenir un programme écrit de formation continue axée sur la conformité à l'intention des employés, des agents ou de toute autre personne. Le dossier d'appel contient un document intitulé [TRADUCTION] « Programme de formation » (*Training Program*) obtenu par le CANAFE lors de l'examen de conformité. Ce document précise qu'un avocat a offert, en août, une formation au siège de Homelife Real Estate

au cours de laquelle la secrétaire aux ventes, Mariam Kottab, a reçu une formation sur l'importance du CANAFE et de la LRPCFAT. En septembre 2008, une deuxième séance de formation offerte par le même avocat a eu lieu dans le bureau de Max Realty, et des agents y ont assisté. Une copie du contenu de l'atelier sur les exigences du CANAFE préparé par l'avocat a aussi été versée au dossier d'appel. Ce document décrit le CANAFE, ses exigences, les opérations douteuses, ainsi que les pénalités imposées en cas de non-conformité, et contient divers formulaires à titre indicatif. À mon avis, l'atelier devait comporter un volet sur la formation en matière de conformité. Cependant, ce n'est pas là un programme écrit de formation continue axée sur la conformité. Ce n'est qu'un aspect de ce que pourrait comporter la mise en œuvre d'un tel programme.

[70] Par conséquent, la décision du directeur portant que, selon la prépondérance des probabilités, il y avait eu violation de cette exigence était raisonnable. Même s'il ressort de la preuve que Max Realty a pris des mesures pour former son personnel, ces mesures ne sauraient être assimilées à des mesures raisonnables prises en vue d'élaborer un programme de formation continue axée sur la conformité. Par conséquent, la défense de diligence raisonnable n'a pas été établie.

[71] L'intimé affirme que Max Realty ne peut pas se fonder sur le premier volet du critère de la diligence raisonnable parce qu'elle n'a pas affirmé qu'elle croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits inexistant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent. Je tiens à souligner que, dans tous les cas, pour obtenir gain de cause à cet égard, le défendeur doit avoir un motif raisonnable. En l'espèce, Max Realty était au courant des

exigences du CANAFE mais, de son propre aveu, ne les a pas prises au sérieux comme elle aurait dû. À mon avis, Max Realty ne s'est pas renseignée pleinement sur les mesures de conformité exigées. Par conséquent, elle ne croyait pas pour des motifs raisonnables que ses efforts en matière de conformité répondaient aux exigences législatives.

[72] Max Realty soutient également que le directeur n'a pas tenu compte de la lettre d'explication qu'elle lui avait fournie en réponse au procès-verbal. Le directeur reconnaît toutefois qu'il a pris connaissance de ces observations au début de la décision :

[TRADUCTION] À la suite des observations que vous avez présentées au directeur du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) concernant le procès-verbal de violation signifié à Homelife Experience Realty, le 29 juin 2009, nous vous avisons de la présente décision.

[73] Dans l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses*, précité, la Cour suprême du Canada a conclu que la norme de la décision raisonnable n'exige pas que les motifs à l'examen soient parfaits ni formulés sous une forme particulière, pourvu qu'ils permettent aux parties et à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision. En l'espèce, bien que dans sa décision le directeur n'explique pas pourquoi il n'a pas retenu les motifs exposés dans la lettre d'explication, il confirme avoir examiné ces observations. Et, fait important, les renseignements dont disposait le directeur appuient ses conclusions.

[74] Compte tenu de tout ce qui précède, j'estime que la décision du directeur à l'égard des violations commises fait partie des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, précité).

[75] Quant à la pénalité, M. Ali Mirkhan a demandé, dans sa lettre du 29 juillet 2009, qu'elle soit révisée. La Loi dispose que : « [...] le montant de la pénalité est déterminé, dans chaque cas, compte tenu du caractère non punitif de la pénalité, celle-ci étant destinée à encourager l'observation de la [...] loi, de la gravité du tort causé [...] » (paragraphe 73.11), ce qui pourrait être un facteur atténuant ou aggravant. En outre, la qualification et le montant des pénalités peuvent être établis par règlement (article 73.1), sous réserve du *Règlement sur les sanctions administratives – recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes*, DORS/2007-292 (Règlement sur les pénalités). Ce règlement énonce que les violations sont qualifiées de mineures, de graves ou de très graves (paragraphe 4(1)) et que le barème de pénalités s'établit de 1 \$ à 1 000 \$ pour une violation mineure, de 1 \$ à 100 000 \$ pour une violation grave et de 1 \$ à 500 000 \$ pour une violation très grave (article 5). Les antécédents de conformité doivent également être pris en compte (article 6). Selon l'annexe du Règlement sur les pénalités, une violation du paragraphe 9.6(1) de la Loi et des alinéas 71(1)*a*), *b*), *c*) et *d*) du Règlement est considérée comme une violation grave.

[76] En l'espèce, bien que le directeur ait estimé que les faits ne permettaient pas de conclure que la cinquième violation avait été commise et qu'il l'ait de ce fait supprimé et imposé une pénalité de 27 000 \$ plutôt que celle de 37 500 \$ mentionnée dans le procès-verbal, rien n'indique que le directeur a examiné la demande de révision formulée par Max Realty. De plus, rien n'explique le montant de la pénalité choisi, les facteurs de détermination pris en compte, si le recours à une transaction a été envisagé ou si l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au directeur d'imposer la pénalité mentionnée au procès-verbal ou une pénalité réduite, ou encore de n'imposer aucune pénalité (paragraphe 73.15(2)) a été considéré.

[77] Le procureur général reconnaît qu'il s'agit du premier appel de ce type jamais interjeté et que le Règlement sur les pénalités n'est entré en vigueur que le 30 décembre 2008; qu'une analyse plus approfondie de l'amende accompagnait les procès-verbaux dressés dans des affaires postérieures; enfin, qu'une politique interne sur les amendes n'a pas été communiquée à Max Realty, mais l'a été par la suite à d'autres contrevenants. La politique semble fournir pour l'imposition d'amendes des orientations fondées sur l'importance du préjudice causé, les antécédents de conformité ainsi que la taille de l'entité concernée et sa capacité à payer.

[78] Dans l'arrêt *Lemire c (Commission des droits de la personne)*, 2014 CAF 18, la Cour d'appel fédérale a déclaré (au paragraphe 102) : « En vérité, les considérations pertinentes au regard de la détermination de la peine peuvent recouper celles qui régissent l'imposition d'une sanction administrative, puisque les dispositions visent dans les deux cas à prévenir une conduite interdite par la loi. » En l'espèce, la difficulté réside dans le fait que Max Realty conteste, en partie et bien que cela ne soit pas dit explicitement, le montant de l'amende. En l'absence de tout motif, ou même de renvoi à des amendes imposées dans des circonstances comparables, la Cour n'est pas en mesure de déterminer si l'amende imposée à l'appelante est ou non raisonnable.

[79] Pour ce motif, la décision relative à la perpétration des infractions est confirmée, mais l'amende est annulée et la question de son montant est renvoyée au directeur; si une amende est ensuite imposée Max Realty dans sa lettre du 29 juillet 2009, les motifs de la détermination de son montant devront lui être communiqués.

JUGEMENT

LA COUR STATUE :

1. La présente demande de contrôle judiciaire visant la décision du 7 octobre 2009 par laquelle le directeur du CANAFE a statué que Max Realty Solutions Ltd. avait commis quatre violations de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, LC 2000 c 17 et du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, DORS/2002-184 est rejetée quant à ces conclusions.
2. La décision sera renvoyée au directeur pour qu'il statue à nouveau sur le montant de l'amende imposée.
3. Compte tenu du résultat mitigé, aucuns dépens ne sont adjugés.

« Cecily Y. Strickland »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1869-09

INTITULÉ : MAX REALTY SOLUTIONS LTD. c PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 24 MARS 2014

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE STRICKLAND

DATE DES MOTIFS : LE 4 JUILLET 2014

COMPARUTIONS :

Shahin Mirkhan POUR L'APPELANTE

James Gorham POUR L'INTIMÉ

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Shahin Mirkhan POUR L'APPELANTE
Toronto (Ontario)

William F. Pentney POUR L'INTIMÉ
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)