



Le 4 avril 2006

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

LIGNES DIRECTRICES SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Objet

L'objet des présentes lignes directrices est de présenter des méthodes judicieuses en vue de découvrir et de gérer des conflits d'intérêts potentiels susceptibles d'empêcher un membre du Tribunal de siéger à un comité d'audition dans une affaire qui a été portée devant le Tribunal. Les lignes directrices ont également vocation à énoncer un certain nombre de circonstances dont il faut tenir compte pour établir l'existence d'un conflit d'intérêts. Le présent document est destiné aux personnes suivantes :

- Les membres, pour les aider à déterminer s'ils doivent ou non siéger à un comité en particulier;
- Le président du Tribunal (ou son délégué) pour l'aider à assigner les membres à un comité en particulier;
- Les comités pour les aider à décider si l'un de leurs membres doit être autorisé à continuer à siéger au sein du comité;
- Le greffier, pour l'aider à recueillir les renseignements qui établiront l'existence d'un conflit d'intérêts potentiel pour des membres.

Les membres du Tribunal sont également régis par les lignes directrices sur les conflits d'intérêts applicables aux membres de la Commission des services financiers de l'Ontario (la « Commission »), aux membres du Tribunal et aux employés de la Commission chargés de régler les problèmes de conflits d'intérêts susceptibles de compromettre la capacité des membres de servir le Tribunal d'une façon indépendante et objective. Ces dernières lignes directrices figurent à l'Annexe A des présentes lignes directrices.

Généralités

En 2001 et 2003, dans les décisions *Ocean Port*¹ et *Bell Canada*², la Cour suprême du Canada a confirmé que les normes applicables aux éléments composant l'équité procédurale, comme l'indépendance et l'impartialité, variaient d'un tribunal administratif à l'autre, et que les exigences qui s'appliquent à un tribunal particulier dépendent de la nature et de la fonction de ce tribunal³.

La *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario* (la « Loi ») nomme le président et les vice-présidents de la Commission des services financiers de l'Ontario *ex officio* président et vice-présidents, respectivement, du Tribunal. La loi exige, dans la mesure du possible, que les personnes nommées à titre d'autres membres du Tribunal aient de l'expérience et des compétences dans les secteurs réglementés. Elle précise que lorsqu'il assigne un membre à un comité, le président doit tenir compte de son expérience et de ses compétences pour aider le comité à trancher les questions qui ont été portées devant lui.

Les membres du Tribunal, dont le président et les vice-présidents, ont toujours été nommés, depuis la création du Tribunal, pour un mandat à temps partiel. Le recours à des membres à temps partiel était également la tradition en vigueur chez le prédécesseur du Tribunal, la Commission des régimes de retraite de l'Ontario. La charge de travail du Tribunal n'a jamais été assez lourde pour justifier la nomination d'un ou de plusieurs membres à temps plein.

Ces conditions et cette structure ne permettent pas toujours aux membres du Tribunal de se conformer au principe selon lequel un membre du Tribunal ne devrait pas être autorisé à entendre une affaire, pour cause de conflit d'intérêts, dans toutes les circonstances où un juge serait disqualifié pour cette raison. Cette incompatibilité ressort d'abord du rôle des titulaires des postes de président et vice-présidents du Tribunal qui sont également président et vice-présidents de la Commission. La Commission compte aussi, parmi ses membres, le directeur général de la Commission - le surintendant des services financiers (le « surintendant ») – qui est toujours l'intimé dans les appels et demandes d'audience qui sont portés devant le Tribunal. Lorsqu'ils ont adopté la Loi, les législateurs ont certainement supposé que le conflit d'intérêts auquel le président et les vice-présidents se trouveraient confrontés, du fait qu'ils remplissent les mêmes rôles à la Commission, devrait être toléré, même s'il n'était pas accepté dans le cadre des principes traditionnels d'équité procédurale établis par la *common law*.

De même, les législateurs ont dû partir du principe que certains conflits d'intérêts de la part d'un membre, qui, en *common law*, empêcheraient le membre d'entendre le cas particulier, devraient être tolérés, étant donné l'intention de la Loi de tenir compte de l'expérience et des compétences pour nommer les membres au Tribunal et assigner les membres aux comités d'audition du Tribunal, ainsi que le besoin pratique de compter sur

¹ *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781.

² *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn.*, [2003] 1 R.C.S. 884.

³ *Id.*, en particulier, par. 21.

des membres qui servent le Tribunal à temps partiel. La probabilité d'existence d'un conflit d'intérêts dans des affaires relatives à des pensions qui sont portées devant le Tribunal est relativement élevée. Il est bien connu que les spécialistes des aspects juridiques et actuariels de régimes de retraite appartiennent, dans une large mesure, à un groupe relativement étroit d'avocats, d'actuaire et de consultants en régimes de retraite qui travaillent pour des sociétés servant une large base de clientèle. L'expérience et les compétences du Tribunal en matière de régimes de retraite proviennent, en grande partie, des membres qui représentent ce groupe. S'ils étaient assujettis aux principes rigoureux des conflits d'intérêts qui s'appliquent aux juges, la capacité du Tribunal de recourir à leurs connaissances et expérience serait sérieusement limitée.

C'est dans ces circonstances et en se fondant sur la reconnaissance par la Cour suprême du Canada du besoin de dérogations pratiques aux normes d'équité procédurale qui s'appliquent à certains tribunaux administratifs, que les présentes lignes directrices sur les conflits d'intérêts ont été adoptées.

Circonstances pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts

1. Un membre ne doit pas statuer sur une affaire qui le place dans un conflit d'intérêts, c'est à dire dans le cas où les circonstances susciteraient dans l'esprit d'une personne raisonnable et informée un risque raisonnable de subjectivité de la part du membre.
2. Aux fins de l'article 1, les circonstances suivantes indiqueraient normalement l'existence d'un conflit d'intérêts pour le membre, en rapport avec une instance particulière devant le Tribunal :
 - (a) Le membre ou une entité⁴ dont le membre est associé, administrateur, dirigeant ou employé est partie à l'instance;
 - (b) Le membre ou une entité dont le membre est associé, administrateur, dirigeant ou employé représente une partie liée à l'instance, ou a été mandaté, au nom d'une partie, pour préparer un rapport ou un avis d'opinion au sujet du contexte factuel ou des questions en litige se rapportant à l'instance;
 - (c) Le membre ou une entité dont le membre est associé, administrateur, dirigeant ou employé a été engagé, en qualité de conseiller juridique, d'actuaire ou d'autre représentant ou conseiller, en rapport avec l'affaire qui fait l'objet de l'instance.
3. Aux fins de l'article 1, mais sous réserve de l'article 2, les circonstances suivantes ne doivent *pas*, en elles-mêmes, être considérées comme un signe de conflit d'intérêts de la part d'un membre, en ce qui concerne une instance particulière devant le Tribunal :

⁴ Aux fins des présentes lignes directrices, une « entité » est une personne morale, une fiducie, une société en nom collectif, une caisse et une association ou un organisme non constitué en personne morale (y compris un syndicat), et une « entité dont le membre est associé, administrateur, dirigeant ou employé » est une entité qui est contrôlée par une entité dont le membre est associé, administrateur, dirigeant ou employé.

- (a) Le membre est le président ou un vice-président et il sert également en qualité de président ou de vice-président de la Commission et le surintendant, qui est membre et directeur général de la Commission, est aussi partie à l'instance;
 - (b) Le membre ou une entité dont le membre est, ou a été, associé, administrateur, dirigeant ou employé, a prodigué par le passé des conseils à une personne qui n'est pas partie à l'instance ou a présenté un mémoire au surintendant au nom de cette personne en ce qui concerne des affaires qui présentaient les mêmes conflits que ceux qui sont soulevés ou qui pourraient être soulevés dans l'instance;
 - (c) L'une des parties à l'instance est un client ou un ancien client d'une entité dont le membre est ou a été associé, administrateur, dirigeant ou employé, mais le membre n'a pas personnellement fourni des services à ce client et la nature du rapport entre le membre et le client est telle qu'elle ne susciterait aucun doute raisonnable de subjectivité.
 - (d) Une partie à l'instance était cliente du membre ou d'une entité dont le membre est ou a été associé, administrateur, dirigeant ou employé, mais le rapport de clientèle a pris fin un an avant le début de l'instance devant le Tribunal;
 - (e) Une partie à l'instance est client d'une entité dont le membre a été associé, administrateur, dirigeant ou employé, mais le membre a mis fin à ses rapports avec l'entité au moins un an auparavant et a cessé de recevoir un revenu de l'entité autre qu'un revenu de retraite, un paiement de capital ou une indemnité de licenciement, ou des honoraires qui ne sont pas directement liés aux services fournis aux clients individuels;
 - (f) Le membre a publié un livre ou un article dans un magazine, une revue ou un journal, a prononcé un discours ou participé à une présentation publique ou à la préparation d'un rapport, dans lesquels une opinion est exprimée au sujet d'une question ou de questions qui pourraient surgir dans l'instance.
4. Aucune disposition des articles 1 et 2 ne doit être considérée comme portant atteinte au droit d'un membre de refuser l'assignation à une affaire ou de se retirer d'une affaire pour cause de conflit d'intérêts.

Comment régler un éventuel conflit d'intérêts

- 5. Avant qu'un membre soit assigné à un comité pour entendre une affaire, le greffier du Tribunal devrait remettre à chaque membre des renseignements généraux sur les circonstances de l'affaire, les parties et leurs avocats ou autres représentants. Il doit leur demander à chacun de lui indiquer si, d'après les renseignements fournis, l'affaire en question soulève un conflit d'intérêts.
- 6. Un membre peut, n'importe quand, consulter le président pour lui demander s'il devrait ou non accepter les fonctions de membre d'un comité, de président d'une conférence préparatoire à l'audience ou de président d'une conférence en vue d'une

transaction dans un cas particulier en raison des circonstances susceptibles de donner naissance à un conflit d'intérêts pour le membre.

7. Si le président a un conflit d'intérêts dans un cas particulier, il doit déléguer à un vice-président qui n'a pas de conflit d'intérêt dans le cas ou, si tous les vice-présidents ont un conflit d'intérêts dans le cas, à un membre qui n'a pas de conflit d'intérêts dans le cas, le pouvoir ou la responsabilité de prendre les décisions suivantes :
 - (a) assigner des membres à un comité pour entendre une affaire;
 - (b) nommer un membre pour présider ce comité;
 - (c) nommer un membre pour présider une conférence préparatoire à l'audience dans l'affaire;
 - (d) agir, à la place du président, aux fins de toute consultation conformément à l'article 6 des présentes lignes directrices.
8. Lorsque, après avoir été assigné à un comité, un membre prend connaissance d'une circonstance ou de circonstances susceptibles de le placer dans un conflit d'intérêts, il doit :
 - (a) avec ou sans consulter au préalable le président, décider s'il doit ou non se retirer, et agir en conséquence;
 - (b) aviser les autres membres du comité de l'éventualité d'un conflit d'intérêts, pour que le comité au complet (y compris le membre) prenne une des décisions suivantes :
 - (i) si c'est préférable et faisable, informer les parties des circonstances visées et les inviter à déclarer si elles préfèrent que le membre se retire de l'affaire;
 - (ii) dans tous les cas, le membre devrait se retirer de l'affaire (selon, entre autres considérations pertinentes, les dispositions des présentes lignes directrices).
9. Si une partie à une instance dans un cas particulier doit demander le retrait d'un membre qui a été assigné au comité d'audition de ce cas, la demande doit être entendue, sur préavis aux autres parties, par le comité au complet (y compris le membre) et la décision du comité sur le retrait dans le cas particulier (selon, entre autres considérations pertinentes, les dispositions des présentes lignes directrices) est définitive, à condition que le membre soit toujours autorisé à se retirer même si le comité décide qu'il n'a pas à le faire.

ANNEXE A

Commission des services financiers de l'Ontario

LIGNES DIRECTRICES SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

**PRISES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 9 DE
LA LOI DE 1997 SUR LA COMMISSION DES SERVICES
FINANCIERS DE L'ONTARIO
POUR
LES MEMBRES DE LA COMMISSION DES SERVICES
FINANCIERS DE L'ONTARIO,
LES MEMBRES DU TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS ET
LES EMPLOYÉS DE LA COMMISSION DES SERVICES
FINANCIERS DE L'ONTARIO**

A. Introduction

1. La Commission des services financiers de l'Ontario (la Commission) est l'organisme responsable de la réglementation des secteurs réglementés en vertu de la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario* (la Loi).
2. La Loi dispose que la Commission doit établir des lignes directrices sur les conflits d'intérêts auxquels doivent se conformer les membres de la Commission (conseil de la CSFO), les membres du Tribunal des services financiers (TSF) et les employés de la Commission.
3. La Loi dispose aussi qu'une copie de ces lignes directrices doit être remise au ministre des Finances (le ministre).
4. Pour les employés, ces lignes directrices viennent s'ajouter aux dispositions réglementaires et aux politiques du gouvernement relatives aux conflits d'intérêts qui s'appliquent en règle générale à tous les fonctionnaires de l'Ontario, et elles ne les modifient en rien.
5. Pour le président et les vice-présidents du conseil de la CSFO et du TSF, et les membres du TSF, qui sont tous nommés par décret du lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de la Loi (personnes nommées), ces lignes directrices viennent s'ajouter aux politiques gouvernementales relatives aux conflits d'intérêts qui s'appliquent aux personnes nommées des organismes, conseils et commissions, et aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts établies par le TSF à l'intention de ses membres, et elles ne les modifient en rien.

B. Règle

6. Les employés et les personnes nommées ne doivent pas agir d'une façon qui rendrait leurs intérêts privés ou les intérêts privés de membres de leur famille proche (conjoint, enfant, père, mère, frère ou sœur), d'amis ou d'associés commerciaux, incompatibles avec leurs responsabilités professionnelles de fonctionnaires ou de personnes nommées, ou qui les mettrait en conflit avec ces responsabilités, selon le cas.

C. Obligations de divulgation

7. (1) Les employés et les personnes nommées doivent divulguer entièrement tout conflit d'intérêts réel ou apparent qui surgirait en rapport avec un intérêt bénéficiaire direct ou indirect qu'ils pourraient avoir dans une entité appartenant à un secteur réglementé, y compris, mais sans y être limité :
 - a) détenir une participation directe ou indirecte, autre qu'en qualité de titulaire de police participant, dans une compagnie d'assurance, un agent, un expert d'assurances ou un courtier faisant des affaires en Ontario;
 - b) détenir une participation directe ou indirecte dans une personne morale régie par la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie*;
 - c) remplir les fonctions de membre du conseil d'administration (ou d'un autre organe de supervision comparable) ou de dirigeant d'une entité ou d'un titulaire d'un permis régi par la *Loi sur les assurances*, la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie*, la *Loi sur les sociétés coopératives*, la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions* ou la *Loi sur les courtiers en hypothèques* ou toute autre loi qui a succédé;
 - d) exercer des activités de gestion d'une entreprise dans un secteur réglementé;
 - e) détenir une participation directe ou indirecte dans une société de courtage en hypothèques exerçant ses activités en Ontario;
 - f) exercer des activités de supervision, de gestion ou d'administration d'un régime de retraite ou d'une caisse de retraite qui a des participants en Ontario.
- (2) Les exigences de divulgation figurant aux alinéas 7 (1) a) et b) ne s'appliquent pas lorsque les circonstances susceptibles de causer un conflit d'intérêts réel ou apparent résultent des actions suivantes :

- a) des investissements dans un fonds mutuel ou un fonds distinct;
 - b) des investissements détenus par la personne nommée ou le conjoint de la personne nommée, qui :
 - (i) représentent moins de 1/100^e de un pour cent de la participation restante de toute entité cotée à la bourse canadienne ou à une bourse étrangère;
 - (ii) sont des investissements dans une personne morale exerçant ses activités dans un secteur réglementé directement ou indirectement par le biais d'une filiale contrôlée, à condition que la valeur des affaires relevant du secteur constitue moins de cinq pour cent de la valeur des parts ou d'autres participations de la personne morale.
- (3) Nonobstant le paragraphe 7 (1), une personne nommée n'est pas tenue de divulguer l'existence d'un conflit d'intérêts réel ou potentiel en vertu des présentes lignes directrices, dans les circonstances décrites aux clauses d) ou f), mais elle est régie par les lignes directrices sur les conflits d'intérêts du TSF qui s'appliquent dans ces circonstances.
8. Les employés qui ont des questions au sujet des présentes lignes directrices ou de la politique du gouvernement en matière de conflits d'intérêts, ou des doutes à l'égard de l'application de ces règles, doivent s'adresser au surintendant des services financiers, et les personnes nommées doivent s'adresser au président de la CSFO et du TSF.
9. La divulgation prévue au paragraphe 7 (1) est faite, chaque fois que possible, en prévision de toutes circonstances qui seraient susceptibles de donner naissance à un conflit d'intérêts réel ou apparent, et, autrement, dès que possible après que les circonstances ont surgi ou qu'elles sont parvenues à la connaissance de l'employé ou de la personne nommée.
10. L'obligation statuée à l'article 7 de divulguer tout conflit d'intérêts réel ou apparent est continue. Les employés et les personnes nommées ont le devoir d'examiner toute situation risquant de soulever un conflit d'intérêts et de faire les divulgations nécessaires.
- 11.(1) Les employés doivent, sans retard, divulguer tout conflit d'intérêts réel ou apparent au surintendant à l'issue du processus de divulgation qui a été annoncé aux employés le 22 juin 1998, et qui est affiché sur le site intranet de la Commission. Si un employé n'est pas sûr de l'existence d'un conflit d'intérêts réel ou apparent, il

doit divulguer les circonstances au surintendant et lui demander conseil.

- (2) Si le surintendant estime qu'il y a un conflit, il donne des instructions à l'employé, qui peuvent inclure des conditions, au sujet des mesures à prendre pour régler le conflit. Si le surintendant estime qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts, il en avise l'employé.
12. (1) Les personnes nommées doivent, sans retard, divulguer tout conflit d'intérêts réel ou apparent au président. Si la personne nommée n'est pas sûre de l'existence d'un conflit d'intérêts réel ou apparent, elle doit divulguer les circonstances au président et lui demander conseil.
 - (2) Si le président estime qu'il y a un conflit, il donne des instructions à la personne nommée, qui peuvent inclure des conditions, au sujet des mesures à prendre pour régler le conflit. Si le président estime qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts, il en avise la personne nommée.
 13. Le président doit, sans retard, divulguer un conflit d'intérêts réel ou apparent, au ministre. Le président doit également signaler au ministre tout conflit d'intérêts réel ou apparent auquel il estime qu'une personne nommée se trouve confrontée et qui n'a pas été réglé à la satisfaction du président.
 14. Le surintendant doit, sans retard, divulguer tout conflit d'intérêts réel ou apparent au secrétaire du Conseil des ministres.

D. Contravention

15. Il est rappelé aux employés et personnes nommées que l'infraction à une politique du gouvernement en matière de conflits d'intérêts et aux présentes lignes directrices, ou la non-conformité aux modalités, conditions ou instructions contenues dans une décision du surintendant, du président, du ministre ou du secrétaire du Conseil de gestion, selon le cas, est passible d'une action disciplinaire qui pourrait aboutir, entre autres sanctions, au licenciement ou à la révocation de la nomination.

E. Confidentialité

16. Les renseignements divulgués en vertu des présentes lignes directrices, à l'attention du surintendant ou du président, sont traités dans la plus stricte confidentialité et ils ne seront révélés à personne, sauf dans les cas suivants :

- a) la révélation est effectuée par l'employé ou la personne nommée concerné, ou avec son consentement;
- b) dans une instance juridique liée à une politique du gouvernement en matière de conflits d'intérêts;
- c) dans une instance pénale, comme l'exige la loi;
- d) dans le cas d'une divulgation effectuée par une personne nommée à l'intention du ministre.

(Approuvé par la Commission des services financiers de l'Ontario le 20 juin 2006.)