

**La Souveraine, Compagnie
d'assurance générale** *Appellant*

v.

Autorité des marchés financiers *Respondent*

**INDEXED AS: LA SOUVERAINE, COMPAGNIE
D'ASSURANCE GÉNÉRALE v. AUTORITÉ DES
MARCHÉS FINANCIERS**

2013 SCC 63

File No.: 34699.

2013: March 20; 2013: November 21.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Fish, Abella,
Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis
and Wagner JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC**

Provincial offences — Financial products and services — Nature of offence — Strict liability — Insurance company charged with committing offence on number of occasions by helping or inducing, through its consent and/or authorization, third party to violate regulatory provision — Regulator not responding to written explanations from insurance company before issuing statements of offence — Whether offence at issue one of strict liability — If so, whether proof of mens rea required — Whether actus reus of offence proved beyond reasonable doubt — Whether offence is discrete offence or party liability offence — Whether single conviction should be substituted for multiple convictions entered at trial — Act respecting the distribution of financial products and services, R.S.Q., c. D-9.2, ss. 482, 491.

Provincial offences — Defences — Due diligence — Officially induced error — Conditions for availability of defence based on reasonable mistake of law — Whether official's passive conduct may be reasonably relied on as approval or inducement.

S is an Alberta insurance company that is registered with the Autorité des marchés financiers (“AMF” or “Authority”) and is authorized to sell insurance products in

**La Souveraine, Compagnie d'assurance
générale** *Appelante*

c.

Autorité des marchés financiers *Intimée*

**RÉPERTORIÉ : LA SOUVERAINE, COMPAGNIE
D'ASSURANCE GÉNÉRALE c. AUTORITÉ DES
MARCHÉS FINANCIERS**

2013 CSC 63

N° du greffe : 34699.

2013 : 20 mars; 2013 : 21 novembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
LeBel, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver,
Karakatsanis et Wagner.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Infractions provinciales — Produits et services financiers — Nature des infractions — Responsabilité stricte — Société d'assurance accusée d'avoir commis une infraction à de multiples reprises en aidant ou en amenant, par son consentement et/ou son autorisation, un tiers à enfreindre une disposition de droit réglementaire — Autorité réglementaire n'ayant pas répondu aux explications écrites de la société d'assurance avant d'émettre les constats d'infraction — L'infraction en cause est-elle de responsabilité stricte? — Dans l'affirmative, la preuve de la mens rea est-elle requise? — La preuve de l'actus reus de l'infraction a-t-elle été faite hors de tout doute raisonnable? — L'infraction reprochée constitue-t-elle une infraction distincte ou une infraction de responsabilité stricte en tant que participant? — Les déclarations de culpabilité multiples inscrites au procès devraient-elles être remplacées par une seule déclaration de culpabilité? — Loi sur la distribution de produits et services financiers, L.R.Q., ch. D-9.2, art. 482, 491.

Infractions provinciales — Moyens de défense — Diligence raisonnable — Erreur provoquée par une personne en autorité — Conditions de recevabilité de la défense fondée sur une erreur de droit raisonnable — La conduite passive d'une personne en autorité peut-elle raisonnablement être interprétée comme une approbation ou une incitation?

S est une société d'assurance albertaine inscrite auprès de l'Autorité des marchés financiers (« AMF » ou « Autorité ») et autorisée à vendre des produits

Quebec; it offers such products through brokers. The AMF issued 56 statements of offence against S for helping or inducing, through its consent and/or authorization, a broker that was not registered with the AMF to violate a provision of the *Act respecting the distribution of financial products and services*, R.S.Q., c. D-9.2 (“*ADFPS*”).

Before the statements of offence were issued, S had replied in writing to a request from the AMF for information, explaining why in S’s view, its conduct was not problematic. The AMF issued the statements of offence more than six months later without responding to S’s written explanations.

The trial judge convicted S on the basis that it had authorized, permitted or consented to the distribution by its broker of insurance products for property located in Quebec although it knew that the broker did not hold the licences required by the *ADFPS*. According to the trial judge, the offence at issue is one of strict liability, and the defence raised by S on the basis of a mistake of law was not valid.

The Superior Court allowed S’s appeal and acquitted S on the basis that neither the *actus reus* nor the *mens rea* of the offence had been proved beyond a reasonable doubt. According to the Superior Court, the offence at issue requires proof of a wilful act and of a specific intent, which had not been shown, since S had not known that its broker was breaking the law.

The Court of Appeal allowed the AMF’s appeal and restored the 56 convictions of S for the offence in question, which it characterized as one of strict liability. Concerning the *actus reus*, the majority of the Court of Appeal found that the authorization S had given its broker was sufficient to establish this element of the offence. They added that the due diligence defence is not available where the mistake being relied on is one of law and that the AMF’s failure to respond to S’s written explanations did not transform that mistake into one of mixed fact and law.

Held (LeBel and Fish JJ. dissenting in part and Abella J. dissenting): The appeal should be dismissed with costs.

Per McLachlin C.J. and Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis and Wagner JJ.: The Court of Appeal was right to review the Superior Court’s conclusions with regard to both *mens rea* and the *actus reus*. Had it not been for the Superior Court’s

d’assurance au Québec, lesquels sont offerts par l’entremise de courtiers. L’AMF a déposé 56 constats d’infraction contre S pour avoir aidé ou amené, par son consentement et/ou son autorisation, un courtier non-inscrit auprès de l’AMF à enfreindre une disposition de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., ch. D-9.2 (« *LDPSF* »).

Préalablement au dépôt des constats d’infraction, S avait répondu par écrit à la demande d’informations de l’AMF en précisant les raisons pour lesquelles sa conduite ne posait pas, selon S, problème. L’AMF a procédé au dépôt des constats d’infraction plus de six mois plus tard sans répondre aux explications écrites données par S.

Le juge du procès a conclu à la culpabilité de S au motif qu’elle avait autorisé, permis ou consenti que soient distribués par son courtier des produits d’assurance à l’égard de biens situés au Québec sachant que ce dernier ne détenait pas les permis requis par la *LDPSF*. Selon le juge du procès, l’infraction en cause est une de responsabilité stricte, et le moyen de défense invoqué par S sur la base d’une erreur de droit n’était pas recevable.

La Cour supérieure a accueilli l’appel de S et a prononcé son acquittement au motif que ni l’*actus reus*, ni la *mens rea* de l’infraction n’ont été prouvés hors de tout doute raisonnable. Selon la Cour supérieure, l’infraction en cause exigeait la preuve d’un acte volontaire de même que d’une intention spécifique, laquelle n’a pas été démontrée car S ne savait pas que son courtier avait agi en violation de la loi.

La Cour d’appel a fait droit à l’appel de l’AMF et a rétabli les 56 condamnations de S quant à l’infraction en cause, qualifiant cette dernière de responsabilité stricte. Au sujet de l’*actus reus*, la majorité de la Cour d’appel est d’avis que l’autorisation donnée par S à son courtier était suffisante pour établir l’élément matériel de l’infraction. Elle ajoute que la défense de diligence raisonnable n’est pas recevable en cas d’erreur de droit et que le défaut de l’AMF de répondre aux explications écrites de S ne transforme pas cette erreur en erreur mixte de fait et de droit.

Arrêt (les juges LeBel et Fish sont dissidents en partie et la juge Abella est dissidente) : Le pourvoi est rejeté avec dépens.

La juge en chef McLachlin et les juges Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis et Wagner : La Cour d’appel a eu raison de traiter des conclusions de la Cour supérieure tant en ce qui concerne la *mens rea* que l’*actus reus*. N’eût été la conclusion de la Cour supérieure sur

conclusion that proof of *mens rea* was required for the offence at issue, that court would not have arrived at the same interpretation of the content of the *actus reus*, and the *ratio decidendi* of its judgment would have been different. Those issues are inextricably linked, and the Court of Appeal therefore had jurisdiction to decide the *actus reus* issue and set aside the acquittal entered by the Superior Court. Otherwise, the appeal to the Court of Appeal on the issue of *mens rea* would have become moot and irrelevant.

The offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* is a regulatory offence. Such offences are generally strict liability offences, and strict liability offences do not require proof of *mens rea*. In enacting the *ADFPS*, the Quebec legislature chose to establish an independent offence in s. 482 rather than establishing a mode of participation in the commission of an offence as has been done in s. 21(1)(b) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46.

The difference between the wording of s. 21(1)(b) of the *Criminal Code* and that of s. 482 of the *ADFPS*, and in particular the omission of the words “for the purpose of” from s. 482 of the *ADFPS*, confirms the general rule that, unless otherwise indicated, regulatory offences adopted to protect the public fall into the category of strict liability offences. In this case, proof of *mens rea* was not required: it was not necessary to prove that S knew its broker intended to break the law or that the former had the specific intent of helping or inducing the latter to do so.

On the *actus reus* of the offence, the evidence shows that S’s conduct was not, strictly speaking, passive, since its failure to object in a timely manner to its broker’s actions constituted consent and/or authorization within the meaning of s. 482 of the *ADFPS*. S’s conduct had the effect of provoking a violation of the law by its broker, which means that the *actus reus* of the offence has been established beyond a reasonable doubt. S can avoid liability only by showing that it acted with due diligence.

The due diligence defence is available if the defendant reasonably believed in a mistaken set of facts that, if true, would have rendered his or her act or omission innocent. A defendant can also avoid liability by showing that he or she took all reasonable steps to avoid the particular event. However, this defence will not be available if the defendant relies solely on a mistake of law to explain the commission of the offence. A mistake of law can ground a

l’exigence d’une *mens rea* eu égard à l’infraction en cause, elle n’en serait pas arrivée à la même interprétation du contenu de l’*actus reus*, et le *ratio decidendi* de son jugement aurait été autre. Ces questions sont inextricablement liées et la Cour d’appel avait donc compétence pour trancher la question de l’*actus reus* et annuler l’acquittal prononcé par la Cour supérieure. S’il en avait été autrement, le pourvoi formé devant la Cour d’appel sur la question de la *mens rea* devenait théorique et dénué de tout intérêt.

L’infraction créée par l’art. 482 de la *LDPSF* est une infraction réglementaire. Une infraction de cette nature appartient en général à la catégorie des infractions de responsabilité stricte, lesquelles n’exigent pas la preuve de *mens rea*. En adoptant la *LDPSF*, le législateur québécois a choisi d’édicter à l’art. 482 une infraction autonome, et non d’établir un mode de participation à la commission d’une infraction analogue à ce qui est prévu à l’al. 21(1)(b) du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46.

La différence textuelle entre l’al. 21(1)(b) du *Code criminel* et l’art. 482 de la *LDPSF*, notamment l’omission d’inclure les mots « en vue de » à l’art. 482 de la *LDPSF*, confirme la règle générale selon laquelle, sauf indication contraire, les infractions réglementaires adoptées pour la protection du public appartiennent à la catégorie des infractions de responsabilité stricte. En l’espèce, aucune preuve de *mens rea* n’était requise : il n’était pas nécessaire de prouver que S savait que son courtier entendait enfreindre la loi ou encore qu’elle avait l’intention spécifique de l’aider ou de l’amener à le faire.

Quant à l’*actus reus* de l’infraction, la preuve démontre que la conduite de S n’était pas *stricto sensu* passive car son défaut de s’opposer en temps utile aux gestes de son courtier constitue un consentement et/ou une autorisation au sens de l’art. 482 de la *LDPSF*. La conduite de S a eu l’effet de provoquer une violation de loi par son courtier et, partant, l’élément matériel de l’infraction a été établi hors de tout doute raisonnable. S ne peut écarter sa responsabilité qu’en démontrant qu’elle a agi avec diligence raisonnable.

La défense de diligence raisonnable est recevable si le défendeur croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits inexistant qui, s’il avait existé, aurait rendu l’acte ou l’omission innocent. De plus, le défendeur qui démontre qu’il a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter que l’événement en question ne se produise pourra échapper à la responsabilité. Cette défense ne sera cependant pas recevable si le défendeur n’invoque

valid defence only if the mistake was an officially induced error and if the conditions with respect to the application of such a defence are met. No matter how reasonable a mistake of law may be, it cannot — unlike a mistake of fact or an officially induced error — serve as a valid defence in the case of a strict liability offence. The objective of public protection that underlies the creation of regulatory offences militates strongly against accepting a *general* defence of reasonable mistake of law in this context.

Finally, although it is true that the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* is a discrete and independent offence and that S is not liable for the offences committed by its broker, this does not mean that S cannot have committed several discrete offences. That is in fact what occurred here. It would nevertheless be preferable for a prosecutor, when exercising its discretion to issue multiple statements of offence, to assess the context in which the offences were committed on a case-by-case basis.

Per LeBel and Fish JJ. (dissenting in part): The appeal should be allowed in part in order to substitute a single conviction for the 56 convictions entered at trial and restored by the Court of Appeal.

S stands convicted 56 times for what, as a matter of law, was a single offence. Section 482 of the *ADFPS* creates a discrete substantive offence, rather than a party liability offence. Manifestly, an insurer found to have violated s. 482 of the *ADFPS* is neither guilty of the same offence nor liable to the same penalty as the firm it helped or induced to contravene *another provision of the Act or regulations*. Party liability is expressly provided for in s. 491 of the *ADFPS*.

Section 491 was adopted in its present form in 2009. Had it been in force in 2006, when the proceedings in this case were instituted, it would have been open to the Authority to charge S with having participated as a party in the 56 offences under another provision of the Act committed by its broker. Here, without the benefit of s. 491, the Authority charged S with 56 counts under s. 482 — a substantive offence with a different penalty — and claimed 56 times the mandatory minimum penalty under

qu'une erreur de droit pour expliquer la commission de l'infraction. L'erreur de droit ne peut servir à fonder une défense valable que si elle a été provoquée par une personne en autorité et si les conditions limitant l'application de cette défense sont respectées. Aussi raisonnable que puisse être une erreur de droit, contrairement à l'erreur de fait et à l'exception fondée sur une erreur de droit provoquée par une personne en autorité, cette erreur de droit ne peut servir de défense valable dans le cas d'une infraction de responsabilité stricte. L'objectif de la protection du public qui est à la base de la création des infractions réglementaires milite fortement contre la recevabilité d'une défense *générale* d'erreur de droit raisonnable dans ce domaine.

Enfin, s'il est vrai que l'infraction définie à l'art. 482 de la *LDPSF* est une infraction distincte et indépendante et que S n'est pas responsable des infractions commises par son courtier, ce constat n'exclut pas pour autant la possibilité que S ait commis plusieurs infractions distinctes. Tel est le cas en l'espèce. Il serait néanmoins souhaitable que le poursuivant apprécie, au cas par cas, le contexte entourant la perpétration des infractions lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire de déposer des constats d'infractions multiples.

Les juges LeBel et Fish (dissidents en partie) : Le pourvoi devrait être accueilli en partie afin de substituer une seule déclaration de culpabilité aux 56 qui ont été inscrites à l'issue du procès et rétablies par la Cour d'appel.

S a été reconnue coupable de 56 accusations qui, en droit, ne visaient qu'une seule et même infraction. L'article 482 de la *LDPSF* crée une infraction substantielle distincte, plutôt qu'une infraction de responsabilité en tant que participant. De toute évidence, l'assureur reconnu coupable d'avoir enfreint l'art. 482 de la *LDPSF* n'est ni coupable de la même infraction, ni passible de la même peine que le cabinet qu'il a aidé ou amené à enfreindre *une autre disposition de la Loi ou de ses règlements*. La responsabilité en tant que participant est expressément prévue à l'art. 491 de la *LDPSF*.

L'article 491 a été adopté dans sa forme actuelle en 2009. S'il avait été en vigueur en 2006, lorsque la poursuite a été intentée dans la présente affaire, il aurait été loisible à l'Autorité d'accuser S d'avoir agi en tant que participant aux 56 infractions prévues par une autre disposition de la Loi commises par son courtier. En l'espèce, alors qu'elle ne disposait pas de l'art. 491, l'Autorité a déposé contre S 56 chefs d'accusation en vertu de l'art. 482 — une infraction substantielle

s. 482 as if S, *under that section*, was a party to the offences allegedly committed by its broker.

Nowhere does s. 482 of the *ADFPS* provide that an insurer or its mandatary is liable for offences committed by the person or firm induced — by either the insurer or its mandatary — to commit them. Insurer and mandatary alike, when they aid or induce another to commit a substantive offence under the *ADFPS*, such as s. 482, may now be prosecuted under s. 491 of the *ADFPS* as parties to that offence. But they are not liable as parties when charged under s. 482, as S was in this case. The decision to create a discrete substantive offence by enacting s. 482 represents a deliberate legislative choice to which courts must give effect.

Per Abella J. (dissenting): The appeal should be allowed and the proceedings stayed.

To date, officially induced error has only been used as a defence in circumstances where an official actually gave erroneous information to an accused. It has been seen, in other words, as requiring official conduct of an *active* kind. But there is no principled basis for excluding conduct of a more passive nature, including silence from an official, which could, in some circumstances, reasonably be relied on as approval, or an “inducement”. This is particularly the case if the silence occurs in a regulatory framework that demonstrably requires a degree of expedition, such as the one S, an insurance company, was subject to. Underlying the defence of officially induced error is the broad principle that an individual not be held culpable when he or she is induced by an official’s conduct into relying on a reasonable but incorrect understanding of the law. Punishing a regulated entity who is dependent on the regulator’s timely response, and reasonably relies on its silence, perpetuates the very injustice that led to the development of the strict liability defences in the first place: finding the morally innocent culpable.

passible d’une peine différente — et a réclamé pour chacune des 56 accusations la peine minimale obligatoire prévue à l’égard de l’art. 482, tout comme si S était, *sur le fondement de cette disposition*, responsable en tant que participant des infractions reprochées à son courtier.

L’article 482 de la *LDPSF* n’indique d’aucune façon qu’un assureur ou, selon le cas, son mandataire est responsable des infractions commises par la personne ou le cabinet que l’un ou l’autre a amené à commettre. Tant les assureurs que leurs mandataires, lorsqu’ils aident ou amènent quelqu’un à commettre une infraction substantielle établie par la *LDPSF*, par exemple celle prévue à l’art. 482, peuvent désormais être poursuivis en vertu de l’art. 491 de cette loi en tant que participants à cette infraction. Ils n’engagent cependant pas leur responsabilité en tant que participants lorsqu’ils font l’objet d’accusations fondées sur l’art. 482, comme le fut S en l’espèce. La décision de créer une infraction substantielle distincte en édictant l’art. 482 représente un choix législatif délibéré, auquel les tribunaux doivent donner effet.

La juge Abella (dissidente) : Le pourvoi devrait être accueilli et les procédures arrêtées.

Jusqu’à maintenant, la défense fondée sur l’erreur provoquée par une personne en autorité n’a été invoquée que dans des cas où la personne en autorité a concrètement fourni des renseignements erronés à l’accusé. Autrement dit, on a considéré que ce moyen de défense exigeait une conduite de nature *active* de la part de la personne en autorité. Aucun principe ne justifie toutefois d’exclure une conduite de nature plus passive, par exemple le silence d’une personne en autorité. Dans certaines circonstances, un tel silence pourrait raisonnablement être interprété comme une approbation ou une « incitation ». C’est particulièrement le cas si le silence survient dans le contexte d’activités réglementées requérant manifestement célérité, comme celui dans lequel agissait la société d’assurances S. La défense fondée sur l’erreur provoquée par une personne en autorité repose sur le principe général selon lequel un individu ne doit pas être déclaré coupable lorsque la conduite d’une personne en autorité l’a amené à se fonder sur une interprétation raisonnable, mais incorrecte, du droit applicable. Punir une entité réglementée qui avait besoin d’une réponse en temps utile de la part de l’organisme de réglementation et qui, raisonnablement, s’est fiée au silence de ce dernier, a pour effet de perpétuer l’injustice même qui est à l’origine de la reconnaissance de moyens de défense opposables aux infractions de responsabilité stricte : les déclarations de culpabilité prononcées contre des personnes moralement innocentes.

The question in dealing with an official's passive conduct is whether a reasonable person in the position of the accused would have expected the official to inform him or her in a timely way that their understanding of the law was incorrect. The responsibilities of the official and the field and complexity of the regulation at issue will be relevant, as will the extent to which the accused could reasonably have expected a timely response in order to carry on its undertakings. If a body charged with supervising a regulatory domain fails inexplicably to respond relatively promptly to an accused's erroneous assertion, it shares the blame for the accused's ignorance of the law. In such circumstances, it is inappropriate for that very regulatory body to bring charges against an accused who has reasonably relied on its silence.

S took reasonable steps to satisfy itself that it was not violating the law. It set out its understanding of the relevant legal requirements and the basis for its understanding in an unambiguous letter to the investigator responsible for the file. Yet rather than respond to S's letter, 7 months later the regulatory body brought 56 charges. It was reasonable for S to rely on the regulatory body's conduct — in this case silence — as confirmation that its understanding of the law was correct and as an inducement to conduct itself accordingly. The regulatory body had a duty to be diligent in performing its statutory role. Had that body responded in any way, let alone in a timely one, S could have brought itself in conformity with the law.

Cases Cited

By Wagner J.

Applied: *R. v. City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299; **referred to:** *R. v. Keegstra*, [1995] 2 S.C.R. 381; *Vézeau v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 277; *Lévis (City) v. Tétreault*, 2006 SCC 12, [2006] 1 S.C.R. 420; *Marston v. Autorité des marchés financiers*, 2009 QCCA 2178 (CanLII); *R. v. F. W. Woolworth Co. Ltd.* (1974), 3 O.R. (2d) 629; *R. v. Briscoe*, 2010 SCC 13, [2010] 1 S.C.R. 411; *R. v. Hibbert*, [1995] 2 S.C.R. 973; *Demers v. Autorité des marchés financiers*, 2013 QCCA 323 (CanLII); *R. v. Jorgensen*, [1995] 4 S.C.R. 55; *Molis v.*

Lorsque le tribunal apprécie la conduite passive d'une personne en autorité, il doit se demander si une personne raisonnable se trouvant dans la situation de l'accusé se serait attendue à ce que la personne en autorité l'informe en temps utile que son interprétation de la loi était incorrecte. Les responsabilités exercées par la personne en autorité ainsi que le domaine et la complexité du règlement en litige devront être examinés, tout comme la mesure dans laquelle l'accusé pouvait raisonnablement s'attendre à recevoir en temps utile une réponse lui permettant d'exercer ses activités. Si une entité chargée de la supervision d'un secteur réglementé omet de manière inexplicable de réagir relativement promptement à une affirmation erronée de l'accusé, elle partage la responsabilité à l'égard de l'ignorance de la loi de l'accusé. En pareilles circonstances, il est malvenu pour ce même organisme de réglementation de porter des accusations contre une personne qui s'est raisonnablement fondée sur son silence.

S a pris des mesures raisonnables pour s'assurer qu'elle ne contrevenait pas à la loi. Elle a exposé son interprétation des exigences légales pertinentes, ainsi que les fondements de cette interprétation, dans une lettre rédigée en termes non ambigus qu'elle a adressée à l'enquêteur responsable du dossier. Malgré cela, au lieu de répondre à la lettre de S, l'organisme de réglementation a plutôt déposé 56 accusations contre celle-ci 7 mois plus tard. Il était raisonnable pour S de considérer la conduite de l'organisme de réglementation — en l'occurrence son silence — comme une confirmation que l'interprétation qu'elle faisait du droit applicable était exacte, et comme une invitation à agir sur la foi de cette interprétation. L'organisme de réglementation avait l'obligation de s'acquitter avec diligence du rôle qui lui est conféré par la loi. Si cet organisme avait répondu d'une quelconque façon, et en temps utile de surcroît, S aurait pu se conformer à la loi.

Jurisprudence

Citée par le juge Wagner

Arrêt appliqué : *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299; **arrêts mentionnés :** *R. c. Keegstra*, [1995] 2 R.C.S. 381; *Vézeau c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 277; *Lévis (Ville) c. Tétreault*, 2006 CSC 12, [2006] 1 R.C.S. 420; *Marston c. Autorité des marchés financiers*, 2009 QCCA 2178 (CanLII); *R. c. F. W. Woolworth Co. Ltd.* (1974), 3 O.R. (2d) 629; *R. c. Briscoe*, 2010 CSC 13, [2010] 1 R.C.S. 411; *R. c. Hibbert*, [1995] 2 R.C.S. 973; *Demers c. Autorité des marchés financiers*, 2013 QCCA 323 (CanLII); *R. c.*

The Queen, [1980] 2 S.C.R. 356; *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154; *R. v. Power*, [1994] 1 S.C.R. 601; *R. v. O'Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411.

By Fish J. (dissenting in part)

Demers v. Autorité des marchés financiers, 2013 QCCA 323 (CanLII).

By Abella J. (dissenting)

R. v. City of Sault Ste. Marie, [1978] 2 S.C.R. 1299; *Lévis (City) v. Tétreault*, 2006 SCC 12, [2006] 1 S.C.R. 420; *R. v. Jorgensen*, [1995] 4 S.C.R. 55.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting insurance, R.S.Q., c. A-32.
Act respecting the Autorité des marchés financiers, R.S.Q., c. A-33.2, ss. 4(2), (3), 7.
Act respecting the distribution of financial products and services, R.S.Q., c. D-9.2, ss. 71, 462, 482, 487, 491 [am. 2009, c. 58, s. 85].
Code of Penal Procedure, R.S.Q., c. C-25.1, art. 291.
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, s. 21.
Securities Act, R.S.Q., c. V-1.1, s. 208.

Authors Cited

Côté-Harper, Gisèle, Pierre Rainville et Jean Turgeon. *Traité de droit pénal canadien*, 4^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1998.
 Létourneau, Gilles. *Code de procédure pénale du Québec: annoté*, 9^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2011.
 Parent, Hugues. *Traité de droit criminel*, t. 1, 3^e éd. Montréal: Thémis, 2008.
 Parent, Hugues. *Traité de droit criminel*, t. 2, 2^e éd. Montréal: Thémis, 2007.
 Quebec. Assemblée nationale. *Journal des débats de la Commission permanente des finances publiques*, vol. 41, n^o 47, 1^{re} sess., 39^e lég., 26 novembre 2009, p. 20-21.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Dalphond and Kasirer JJ.A. and Cournoyer J. (*ad hoc*)), 2012 QCCA 13, [2012] R.J.Q. 111, [2012] J.Q. n^o 33 (QL), 2012 CarswellQue 36, SOQUIJ AZ-50819137, setting aside a decision of Martin J., 2009 QCCS 4494, [2009] Q.J. No. 10913 (QL), 2009 CarswellQue 10003, SOQUIJ AZ-50578234, setting aside a

Jorgensen, [1995] 4 R.C.S. 55; *Molis c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 356; *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154; *R. c. Power*, [1994] 1 R.C.S. 601; *R. c. O'Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411.

Citée par le juge Fish (dissident en partie)

Demers c. Autorité des marchés financiers, 2013 QCCA 323 (CanLII).

Citée par la juge Abella (dissidente)

R. c. Ville de Sault Ste-Marie, [1978] 2 R.C.S. 1299; *Lévis (Ville) c. Tétreault*, 2006 CSC 12, [2006] 1 R.C.S. 420; *R. c. Jorgensen*, [1995] 4 R.C.S. 55.

Lois et règlements cités

Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 21.
Code de procédure pénale, L.R.Q., ch. C-25.1, art. 291.
Loi sur l'Autorité des marchés financiers, L.R.Q., ch. A-33.2, art. 4(2), (3), 7.
Loi sur la distribution de produits et services financiers, L.R.Q., ch. D-9.2, art. 71, 462, 482, 487, 491 [mod. 2009, ch. 58, art. 85].
Loi sur les assurances, L.R.Q., ch. A-32.
Loi sur les valeurs mobilières, L.R.Q., ch. V-1.1, art. 208.

Doctrine et autres documents cités

Côté-Harper, Gisèle, Pierre Rainville et Jean Turgeon. *Traité de droit pénal canadien*, 4^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1998.
 Létourneau, Gilles. *Code de procédure pénale du Québec: annoté*, 9^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2011.
 Parent, Hugues. *Traité de droit criminel*, t. 1, 3^e éd. Montréal: Thémis, 2008.
 Parent, Hugues. *Traité de droit criminel*, t. 2, 2^e éd. Montréal: Thémis, 2007.
 Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats de la Commission permanente des finances publiques*, vol. 41, n^o 47, 1^{re} sess., 39^e lég., 26 novembre 2009, p. 20-21.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Dalphond et Kasirer et le juge Cournoyer (*ad hoc*)), 2012 QCCA 13, [2012] R.J.Q. 111, [2012] J.Q. n^o 33 (QL), 2012 CarswellQue 36, SOQUIJ AZ-50819137, qui a infirmé une décision du juge Martin, 2009 QCCS 4494, [2009] Q.J. No. 10913 (QL), 2009 CarswellQue 10003, SOQUIJ AZ-50578234, laquelle avait infirmé une

decision of Boisvert J.C.Q., 2008 QCCQ 10557, [2008] J.Q. n° 12056 (QL), 2008 CarswellQue 11563, SOQUIJ AZ-50522982. Appeal dismissed, LeBel and Fish JJ. dissenting in part and Abella J. dissenting.

Jean-Claude Hébert and Patrick Henry, for the appellant.

Éric Blais and Tristan Desjardins, for the respondent.

English version of the judgment of McLachlin C.J. and Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis and Wagner JJ. delivered by

[1] WAGNER J. — The appellant, La Souveraine, Compagnie d’assurance générale (“La Souveraine”), is appealing a judgment of the Quebec Court of Appeal dated January 10, 2012. The Court of Appeal allowed an appeal of the respondent, the Autorité des marchés financiers (“AMF”), from a judgment rendered by the Quebec Superior Court on October 6, 2009 in which that court had set aside a decision of the Court of Québec dated November 10, 2008. The Court of Québec had convicted La Souveraine of committing, 56 times, the offence provided for in s. 482 of the *Act respecting the distribution of financial products and services*, R.S.Q., c. D-9.2 (“*ADFPS*”).

[2] The appellant argues that the offence of which it was convicted requires proof of *mens rea* and that the subjective element of the offence was not proved beyond a reasonable doubt. In the alternative, it submits that, even if the offence is a strict liability offence, the *actus reus* was not proved. Finally, it argues that, in any event, it exercised due diligence and that, for all these reasons, this Court should acquit it.

[3] For the reasons that follow, I find that the appeal must fail. The offence in question is one of strict liability. The *actus reus* was established, and the due diligence defence was not available in this

décision du juge Boisvert, 2008 QCCQ 10557, [2008] J.Q. n° 12056 (QL), 2008 CarswellQue 11563, SOQUIJ AZ-50522982. Pourvoi rejeté, les juges LeBel et Fish sont dissidents en partie et la juge Abella est dissidente.

Jean-Claude Hébert et Patrick Henry, pour l’appelante.

Éric Blais et Tristan Desjardins, pour l’intimée.

Le jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis et Wagner a été rendu par

[1] LE JUGE WAGNER — L’appelante, La Souveraine, Compagnie d’assurance générale (« La Souveraine »), se pourvoit contre un arrêt rendu le 10 janvier 2012 par la Cour d’appel du Québec. Cette dernière a accueilli l’appel formé par l’intimée, l’Autorité des marchés financiers (« AMF »), contre un jugement daté du 6 octobre 2009 de la Cour supérieure du Québec, qui avait infirmé une décision rendue le 10 novembre 2008 par la Cour du Québec déclarant La Souveraine coupable d’avoir commis à 56 reprises l’infraction définie à l’art. 482 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., ch. D-9.2 (« *LDPSF* »).

[2] L’appelante plaide qu’elle a été reconnue coupable d’une infraction exigeant la preuve de la *mens rea* et que l’élément subjectif de l’infraction n’a pas été établi hors de tout doute raisonnable. Subsidiairement, elle soutient que, même s’il s’agissait d’une infraction de responsabilité stricte, l’*actus reus* n’a pas été prouvé. Finalement, elle ajoute qu’en tout état de cause, elle a fait preuve de diligence raisonnable et que, pour toutes ces raisons, notre Cour devrait prononcer l’acquittement.

[3] Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis que l’appel est mal fondé. L’infraction reprochée est une infraction de responsabilité stricte. L’*actus reus* a été établi et, en l’espèce, la défense de

case, because the appellant was relying on a pure mistake of law.

I. Background

[4] The appellant is an Alberta insurance company that is duly registered with the AMF under the *Act respecting insurance*, R.S.Q., c. A-32, and is authorized to sell insurance products in Quebec. It generally offers its products through a number of brokers that operate in various regions of Canada. Flanders Insurance Management and Administrative Services Ltd. (“Flanders”), a Winnipeg-based company, was one of those brokers, but since it was not registered with the AMF, it was not authorized to offer insurance products in Quebec.

[5] In 2004, Flanders, acting on the appellant’s behalf, negotiated and issued to the insured, GE Commercial Distribution Finance Canada (“GE”), a master policy on inventories of goods financed by GE, namely recreational vehicles at various dealerships across Canada. Of those dealerships, 56 with establishments in Quebec agreed to participate under the master policy strictly to insure the portion of their inventories to which GE’s coverage applied. The broker then issued to each Quebec participant an individual insurance certificate in which GE was named as the [TRANSLATION] “insured” and the dealership as the “certificate holder”. I should add that the insurance premiums were paid directly to the broker by GE, which billed the dealerships for them on a monthly basis. Any indemnity payable by the appellant following the occurrence of an event covered by the policy was paid directly to GE in Ontario.

[6] A competitor of Flanders that had previously done what Flanders was now doing filed a complaint with the AMF alleging, *inter alia*, that Flanders was pursuing these activities in Quebec without holding the required licences. The AMF began its investigation on January 13, 2005.

[7] In April of that year, the AMF asked the appellant for information about its business

diligence raisonnable n’était pas recevable car l’appelante invoquait une pure erreur de droit.

I. Le contexte

[4] L’appelante est une société d’assurance albertaine, dûment inscrite auprès de l’AMF en vertu de la *Loi sur les assurances*, L.R.Q., ch. A-32, et autorisée à vendre des produits d’assurance au Québec. De façon générale, elle offre ses produits par l’entremise d’un certain nombre de courtiers qui exercent leurs activités dans diverses régions du Canada. Flanders Insurance Management and Administrative Services Ltd. (« Flanders »), entreprise basée à Winnipeg, est l’un de ces courtiers, mais comme il n’était pas inscrit auprès de l’AMF, il n’était pas autorisé à offrir des produits d’assurance au Québec.

[5] En 2004, ce courtier négocie et délivre pour le compte de l’appelante une police-cadre d’assurance à l’assuré, GE Financement commercial aux détaillants Canada (« GE »), pour assurer les inventaires des biens financés par cette dernière, à savoir des véhicules récréatifs chez différents concessionnaires situés partout au Canada. De ce groupe, 56 concessionnaires ayant leur établissement au Québec ont adhéré à la police-cadre, strictement pour assurer la partie de leur inventaire soumise à la garantie de GE. Le courtier a par la suite délivré à chacun des adhérents québécois un certificat individuel d’assurance qui désigne GE à titre d’« assuré » et le concessionnaire comme « titulaire du certificat ». Il convient d’ajouter que les primes d’assurance sont payées directement au courtier par GE, qui les facture mensuellement aux concessionnaires. Toute indemnité payable par l’appelante à la suite de la réalisation d’un risque garanti est encaissée directement par GE en Ontario.

[6] Une entreprise concurrente de Flanders qui occupait le même rôle que ce courtier auparavant, dépose une plainte auprès de l’AMF et allègue, entre autres, que Flanders exerce ces activités au Québec sans détenir les permis requis. Le 13 janvier 2005, l’AMF entreprend son enquête.

[7] En avril 2005, l’AMF demande à l’appelante certaines informations sur ses rapports commerciaux

relationship with Flanders and GE, and about the insurance products covering the inventories financed by GE for the dealerships located in Quebec.

[8] On June 10, 2005, the appellant replied in writing that, in its view, the licensing issue was not problematic, since GE, Flanders' client, had its head office in Ontario. The appellant added that the master policy had been negotiated and issued in Ontario and that the premiums were paid directly to Flanders by GE. It also mentioned that, in the event of a loss, the indemnity was payable directly to GE and not to the dealership. At the same time, the appellant sent the AMF a list of the Quebec dealerships that were participants under the master policy issued to GE.

[9] On August 25, 2005, Flanders invited the Quebec dealerships to renew their individual insurance certificates.

[10] In January 2006, the AMF issued 56 statements of offence against the appellant. This was the first "communication" between the parties since the last letter the appellant had sent on June 10, 2005.

[11] The statements of offence, which the appellant contested, were worded as follows:

[TRANSLATION] At [place], on or about August 25, 2005, did consent to and/or authorize the issuance by Flanders . . . , a firm not registered with the Autorité des marchés financiers, of a floor plan insurance policy, number . . . to [name of dealership], contrary to section 71 of the [ADFPS] (the "Act"), thereby committing the offence provided for in section 482 of the Act and rendering itself liable to the penalty provided for in section 490 of the Act.

II. Judicial History

[12] Judge Boisvert of the Court of Québec convicted the appellant of the 56 offences (2008 QCCQ 10557 (CanLII)). He found that the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* is one of strict liability. He added that regardless of whether the offence is one of strict or specific

avec Flanders et GE, ainsi que sur les produits d'assurance garantissant les inventaires financés par GE pour le compte des concessionnaires situés au Québec.

[8] Le 10 juin 2005, l'appelante répond par écrit que, selon elle, la question des permis ne pose pas problème car GE, le client de Flanders, a son siège social en Ontario. L'appelante ajoute que la police-cadre d'assurance a été négociée et conclue en Ontario et que les primes d'assurance sont payées directement à Flanders par GE. L'appelante précise également qu'en cas de sinistre, l'indemnité est payable directement à GE, et non au concessionnaire. À la même occasion, l'appelante transmet à l'AMF la liste des concessionnaires québécois qui ont adhéré à la police-cadre délivrée à GE.

[9] Le 25 août 2005, Flanders sollicite les concessionnaires québécois pour renouveler leurs certificats d'assurance individuels respectifs.

[10] Au mois de janvier 2006, l'AMF dépose 56 constats d'infraction contre l'appelante. Il s'agit de la première « communication » entre les parties depuis la dernière lettre transmise par l'appelante le 10 juin 2005.

[11] Les constats d'infraction qui seront contestés par l'appelante sont ainsi rédigés :

À [localité], le ou vers le 25 août 2005, a consenti et/ou autorisé Flanders [. . .], un cabinet non inscrit auprès de l'Autorité des marchés financiers, à délivrer à [nom du concessionnaire] une police d'assurance sur les stocks, numéro [. . .], le tout en contravention de l'article 71 de la [LDPSF] (la « Loi »), commettant ainsi l'infraction prévue à l'article 482 de la Loi et se rendant ainsi passible de la peine prévue à l'article 490 de la Loi.

II. Historique des procédures judiciaires

[12] Le juge Boisvert de la Cour du Québec déclare l'appelante coupable des 56 infractions (2008 QCCQ 10557 (CanLII)). Il conclut que l'infraction définie à l'art. 482 de la *LDPSF* en est une de responsabilité stricte. Il ajoute que quelque soit la nature de l'infraction, à savoir

liability, the evidence showed that the appellant had known that it was insuring property located in Quebec and that its broker, Flanders, was not duly registered in Quebec. According to Judge Boisvert, the appellant had therefore authorized, permitted or consented to the distribution by its broker of insurance products for property located in Quebec although it *knew* that the broker did not hold the required licences.

[13] Judge Boisvert accepted that the appellant had not known that Quebec legislation applied to the master policy for inventories of goods located in Quebec and that its mandatary had to be registered in that province. In his opinion, a mistake of law such as this cannot be raised as a defence. He also explained that the appellant had not done enough to ensure that its commercial transactions were consistent with provincial legislation, but had instead relied on its broker's opinion without obtaining independent legal advice.

[14] In the Superior Court, Martin J. allowed La Souveraine's appeal and acquitted it on all the counts (2009 QCCS 4494 (CanLII)). He found that the *actus reus* of the offence — the material fact — had not been proved beyond a reasonable doubt. In his view, the words "helps" and "induces" in s. 482 of the *ADFPS* require proof that the defendant performed a wilful act, and the appellant's passive conduct in relation to the transactions in question could not be considered a wilful act. Martin J. added that the offence in this case requires proof of *mens rea*, or a guilty mind. In his opinion, a party liability offence that sanctions not the conduct of the principal offender but that of a secondary offender, that is, an individual who helped or induced the principal offender to commit the principal offence, continues to require proof of *mens rea* even if the principal offence is one of strict liability. Since the appellant had not known that Flanders was breaking the law, the *mens rea* had not been proved.

[15] In any event, Martin J. found that the appellant's defence was valid, since the mistake

de responsabilité stricte ou spécifique, la preuve démontre que l'appelante savait qu'elle assurait des biens situés au Québec et que son courtier, Flanders, n'y était pas dûment inscrit. Selon le juge Boisvert, l'appelante a donc autorisé, permis ou consenti que soient distribués par son courtier des produits d'assurance à l'égard de biens situés au Québec, *sachant* que ce dernier ne détenait pas les permis requis.

[13] Le juge Boisvert reconnaît que l'appelante ignorait que les lois québécoises s'appliquaient à la police-cadre d'assurance relativement aux inventaires des biens situés au Québec et que son mandataire devait être enregistré dans cette province. De l'avis du juge, ce type d'erreur de droit ne constitue pas une défense recevable. Le juge précise également que l'appelante n'a pas effectué des démarches suffisantes pour s'assurer que ses opérations commerciales respectaient la législation provinciale, mais s'est plutôt fiée à l'opinion de son courtier sans obtenir d'avis juridique indépendant.

[14] En Cour supérieure, le juge Martin accueille l'appel de La Souveraine et acquitte celle-ci de tous les chefs d'accusation (2009 QCCS 4494 (CanLII)). Il conclut que l'*actus reus* — le fait matériel — de l'infraction n'a pas été prouvé hors de tout doute raisonnable. Les termes « aide » et « amène » figurant à l'art. 482 de la *LDPSF* requièrent la preuve d'un acte volontaire de la part du défendeur, et le comportement passif de l'appelante à l'égard des opérations commerciales en cause n'équivaut pas à un tel acte. Le juge Martin ajoute également qu'il s'agit, en l'espèce, d'une infraction qui requiert la preuve de la *mens rea*, d'une intention coupable. À son avis, une infraction de complicité qui sanctionne non pas le comportement de l'auteur principal, mais celui du délinquant secondaire, à savoir l'individu qui aide ou amène le premier à commettre l'infraction principale, demeure une infraction exigeant la preuve de la *mens rea*, et ce, même si l'infraction principale est de responsabilité stricte. Or, puisque l'appelante ne savait pas que Flanders agissait en violation de la loi, la *mens rea* n'a pas été prouvée.

[15] À tous égards, selon le juge Martin, l'appelante dispose d'une défense valable, car l'erreur

the appellant was alleging was not a pure mistake of law, but one of mixed fact and law. That mistake had arisen not only from a misinterpretation of the applicable law, but also from the fact that the AMF's silence following the letter of June 10, 2005 had been interpreted as a confirmation that the contemplated transactions were lawful.

[16] The Court of Appeal granted the AMF leave to appeal under art. 291 of the *Code of Penal Procedure*, R.S.Q., c. C-25.1, on the following question of law (2012 QCCA 13 (CanLII)): Did the Superior Court judge err in law by imposing on the AMF a burden of proving a specific *mens rea* for the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS*?

[17] The Court of Appeal, in reasons written by Kasirer and Cournoyer J.J.A., allowed the AMF's appeal and restored the convictions. The majority found that the offence in this case is one of strict liability and that the *actus reus* of the offence had been proved beyond a reasonable doubt: the appellant had never maintained that Flanders had distributed the insurance products in question without its authorization, and this was sufficient to establish the *actus reus*. Moreover, the due diligence defence was not available in this case, because the mistake being relied on was one of law and because having exercised due diligence in inquiring into the applicable law is not a valid defence in either a criminal or a regulatory context. Finally, the AMF's failure to reply to the appellant's letter of June 10, 2005 did not transform that mistake of law into one of mixed fact and law.

[18] Dalphond J.A., dissenting, would have dismissed the AMF's appeal and acquitted the appellant. He agreed with the majority that the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* is one of strict liability. However, he also agreed with the Superior Court that the *actus reus* had not been proved, because the wording of the section required active participation in the violation of the law. The appellant's [TRANSLATION] "passive acquiescence" (para. 56) to Flanders' transactions could not have the

qu'elle invoque n'est pas une pure erreur de droit, mais plutôt une erreur mixte de fait et de droit. Cette erreur découle non seulement d'une mauvaise interprétation du droit applicable, mais aussi du fait que le silence de l'AMF, après la lettre du 10 juin 2005, a été interprété comme une confirmation de la légalité des opérations commerciales envisagées.

[16] La Cour d'appel du Québec autorise l'AMF, en vertu de l'art. 291 du *Code de procédure pénale*, L.R.Q., ch. C-25.1, à se pourvoir sur la question de droit suivante (2012 QCCA 13, [2012] R.J.Q. 111) : le juge de la Cour supérieure a-t-il erré en droit en imposant à l'AMF un fardeau de prouver la *mens rea* spécifique pour l'infraction édictée à l'art. 482 de la *LDPSF*?

[17] La Cour d'appel, pour les motifs exposés par les juges Kasirer et Cournoyer, fait droit à l'appel de l'AMF et rétablit les condamnations. La majorité estime qu'il s'agit, en l'espèce, d'une infraction de responsabilité stricte et que l'*actus reus* de l'infraction a été prouvé hors de tout doute raisonnable : l'appelante n'a jamais soutenu que Flanders avait délivré les produits d'assurance en cause sans son autorisation, laquelle est suffisante pour établir l'*actus reus*. De plus, la défense de diligence raisonnable n'est pas recevable en l'espèce, puisque l'erreur invoquée est une erreur de droit et que la diligence raisonnable déployée pour s'enquérir du droit applicable n'est pas une défense valable, tant en matière criminelle qu'en matière réglementaire. Finalement, le défaut de l'AMF de répondre à la lettre de l'appelante du 10 juin 2005 ne transforme pas cette erreur de droit en erreur mixte de fait et de droit.

[18] Le juge Dalphond, dissident, aurait pour sa part rejeté l'appel de l'AMF et acquitté l'appelante. À l'instar de la majorité, il conclut que l'infraction définie à l'art. 482 de la *LDPSF* en est une de responsabilité stricte. Cependant, tout comme la Cour supérieure, il estime que l'*actus reus* n'a pas été prouvé, étant donné que le texte de l'infraction exige une participation active à la violation de la loi. Or, l'« acquiescement passif » (par. 56) de l'appelante aux opérations de Flanders ne pouvait

effect of “helping” or “inducing” Flanders to commit such a violation. According to Dalphond J.A., even if the *actus reus* had been established, the appellant had to be acquitted, because it had exercised due diligence by [TRANSLATION] “actively [seeking] to comply with the law” (para. 68).

[19] More specifically, Dalphond J.A. noted that the appellant had reviewed how its product was distributed and how the product was treated in the other provinces of Canada. It had sought information from Flanders and obtained legal advice to the effect that the transactions in question were lawful. Dalphond J.A. expressed the opinion that the defence of due diligence was available in this case because the appellant’s mistake was the result not only of an erroneous interpretation of the law, but [TRANSLATION] “also of a set of concurrent facts leading La Souveraine to believe that this interpretation was well founded” (para. 76). These facts, in his view, included in particular the complexity of the transactions at issue, the fact that the insurance premiums and indemnities were payable outside Quebec, the fact that the coverage concerned only assets belonging to GE, the reinsurance given by Flanders and its lawyers that the transactions were lawful and, finally, the AMF’s silence following the appellant’s explanatory letter of June 10, 2005.

III. Issues

[20] The appellant submits, first, that the Court of Appeal lacked jurisdiction to set aside the Superior Court’s judgment of acquittal, because leave had not been granted to appeal the conclusion in that judgment that the *actus reus* had not been proved in this case. It argues that the appeal was limited to the question whether the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* requires proof of *mens rea*.

[21] The appellant further submits that the offence in question is one that requires proof of a guilty mind. It argues that, at common law, *mens*

avoir pour effet d’« aider » ou d’« amener » cette dernière à commettre une telle violation. Selon le juge Dalphond, même si l’*actus reus* avait été établi, l’appelante devait être acquittée, parce qu’elle avait fait montre en l’occurrence de diligence raisonnable en « cherch[ant] activement à se conformer à la loi » (par. 68).

[19] Plus particulièrement, le juge Dalphond note que l’appelante a analysé le processus de distribution de son produit et considéré le traitement de ce dernier dans les autres provinces canadiennes. Elle s’est informée auprès de Flanders et a obtenu des avis juridiques selon lesquels les opérations commerciales en cause respectaient la loi. Il est d’avis que la défense de diligence raisonnable était recevable en l’espèce, puisque l’erreur de l’appelante résultait non seulement d’une interprétation erronée de la loi, mais « aussi d’un ensemble de faits concomitants qui laissaient croire à La Souveraine que cette interprétation était bien fondée » (par. 76). Parmi ces faits, le juge Dalphond retient notamment la complexité des opérations commerciales en cause, le fait que les primes d’assurance et les indemnités étaient payables hors du Québec, le fait aussi que la couverture ne visait que des biens appartenant à GE, les réassurances données par Flanders et ses avocats sur la légalité des opérations commerciales et, finalement, le silence de l’AMF à la suite de la lettre explicative de l’appelante du 10 juin 2005.

III. Questions en litige

[20] Dans un premier temps, l’appelante soutient que la Cour d’appel n’avait pas compétence pour annuler le jugement d’acquiescement rendu par la Cour supérieure, en l’absence d’une autorisation à se pourvoir contre la conclusion du jugement de la Cour supérieure selon laquelle la preuve de l’*actus reus* était absente en l’espèce. L’appel, plaide-t-elle, était limité à la question de savoir si l’infraction prévue à l’art. 482 de la *LDPSF* exigeait la preuve de la *mens rea*.

[21] Dans un deuxième temps, l’appelante soutient que l’infraction en cause fait partie de celles qui exigent la preuve d’une intention coupable.

rea is always required where the offence involves secondary penal liability. In the alternative, if this Court characterizes the offence as one of strict liability, the appellant submits that the *actus reus* of the offence has not been proved. Finally, it argues that the due diligence defence was available given that it had, at the very most, made only a reasonable mistake of law.

[22] The AMF takes the position that the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* is one of strict liability for which the *actus reus* has been proved beyond a reasonable doubt. It adds that the appellant's mistake in this case was purely one of law and that a defence cannot be based on such a mistake.

[23] I will begin by discussing the preliminary issue of the Court of Appeal's jurisdiction before turning to the four main issues raised by this appeal. The first of those issues concerns the nature of the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* in light of the three categories recognized since *R. v. City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299: offences requiring proof of *mens rea*, strict liability offences and absolute liability offences. The second issue relates to the content of the *actus reus* of the offence at issue and whether that element was proved beyond a reasonable doubt. The third issue concerns the content of the due diligence defence and whether that defence was available in this case. The final issue is whether a defence based on a reasonable mistake of law should be accepted.

IV. Analysis

A. *Jurisdiction of the Court of Appeal*

[24] I find that the Court of Appeal was right to review the Superior Court's conclusions with regard to both *mens rea* and the *actus reus*. In *R. v. Keegstra*, [1995] 2 S.C.R. 381, this Court considered the arguments that may be raised on appeal in criminal cases. On the subject of appeals for

Elle plaide que, suivant la common law, la *mens rea* est toujours requise dans les cas où l'infraction entraîne une responsabilité pénale secondaire. Subsidièrement, si notre Cour qualifie l'infraction en cause de responsabilité stricte, l'appelante soutient que l'*actus reus* de l'infraction n'a pas été prouvé. Finalement, elle affirme que la défense de diligence raisonnable était recevable car elle n'a commis, tout au plus, qu'une erreur de droit raisonnable en l'espèce.

[22] L'AMF pour sa part est d'avis que l'infraction définie à l'art. 482 de la *LDPSF* en est une de responsabilité stricte dont l'*actus reus* a été prouvé hors de tout doute raisonnable. De plus, elle affirme que l'appelante a commis une pure erreur de droit en l'espèce, ce qui ne peut fonder un moyen de défense.

[23] Je vais d'abord traiter de la question préliminaire de la compétence de la Cour d'appel pour examiner par la suite les quatre questions principales soulevées par ce pourvoi. Premièrement, je m'interrogerai sur la nature de l'infraction définie à l'art. 482 de la *LDPSF* au regard des trois catégories reconnues depuis l'arrêt *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299 : les infractions exigeant la preuve de la *mens rea*, les infractions de responsabilité stricte et les infractions de responsabilité absolue. Deuxièmement, j'étudierai le contenu de l'élément matériel de l'infraction en cause et je déterminerai s'il a été prouvé hors de tout doute raisonnable. Troisièmement, je me pencherai sur le contenu de la défense de diligence raisonnable et déciderai si, en l'espèce, elle était recevable. Finalement, j'examinerai la question de l'opportunité de reconnaître une défense fondée sur une erreur de droit raisonnable.

IV. Analyse

A. *La compétence de la Cour d'appel*

[24] Je considère que la Cour d'appel a eu raison de traiter des conclusions de la Cour supérieure tant en ce qui concerne la *mens rea* que l'*actus reus*. Dans l'arrêt *R. c. Keegstra*, [1995] 2 R.C.S. 381, notre Cour s'est penchée sur les arguments qui peuvent être avancés en appel en matière

which leave to appeal has been granted, Lamer C.J. began by laying down a general rule (para. 28), but after doing so, he added some significant qualifications (paras. 29 and 31):

. . . the Court may choose to grant leave on restricted grounds or at large. Restricting the leave granted to specific issues constrains the arguments which may be raised by appellants. The arguments which may be raised by respondents are not affected by an order granting leave on narrow grounds. . . .

Leave granted under the *Criminal Code* provisions differs from leave granted under s. 40 of the *Supreme Court Act* in civil matters. While appeal routes in civil cases are not at issue in this motion, it is useful to clarify that the decision in *Idziak v. Canada (Minister of Justice)*, [1992] 3 S.C.R. 631, is not relevant to criminal appeals. In *Idziak*, leave was granted on one ground only and both parties were restricted in their argument to addressing that ground. In civil matters, leave to appeal may be sought with respect to any finding adverse to the party in question. The number of such findings in a civil case is nearly always much greater than in a criminal case. Accordingly, as a matter of policy, when restricted leave is granted in civil cases, the respondent will normally be limited to arguing those issues set out by the Court in its order granting leave. . . .

. . . in some cases, two issues which may have been discussed separately at the court of appeal will be so inextricably linked as to form two aspects of the same question of law. In this case, an appellant who has a narrow right of appeal based on a dissent, or who has been granted leave to appeal on restricted grounds, will be able to address all aspects of the question, even if the court of appeal treated the different aspects separately. One example of this intertwining is the question of whether a particular error of law is so serious that it justifies setting aside the trial verdict. The provisions for taking account of the severity of errors (s. 686(1)(b)(iii) in the case of convictions, and the threshold set out in *Vézéau v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 277, in the case

criminelle. Au sujet des pourvois formés à la suite d'une autorisation d'en appeler, le juge en chef Lamer a, d'abord, posé la règle générale (par. 28), pour ensuite apporter des nuances significatives (par. 29 et 31) :

. . . la Cour peut choisir d'accorder soit une autorisation restreinte à certains moyens, soit une autorisation générale. Restreindre l'autorisation à des questions précises revient à dicter les arguments que peuvent avancer des parties appelantes. Une ordonnance qui accorde une autorisation restreinte à certains moyens ne change rien aux arguments qui peuvent être avancés par des parties intimées. . . .

L'autorisation accordée en vertu des dispositions du *Code criminel* diffère de celle accordée en vertu de l'art. 40 de la *Loi sur la Cour suprême* en matière civile. Bien que les moyens d'appel dans les affaires civiles ne soient pas en cause dans la présente requête, il est utile de préciser que l'arrêt *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631, n'est pas pertinent quant aux appels en matière criminelle. Dans l'arrêt *Idziak*, l'autorisation n'a été accordée que pour un seul moyen et, dans leurs plaidoiries, les deux parties ont dû se contenter de ne débattre que ce moyen. En matière civile, l'autorisation de pourvoi peut être demandée pour toute conclusion défavorable à la partie requérante. De telles conclusions sont presque toujours beaucoup plus nombreuses en matière civile qu'en matière criminelle. Pour cette raison, en principe, lorsqu'une autorisation restreinte est accordée dans une affaire civile, l'intimé ne pourra normalement débattre que les questions énoncées par la Cour dans son ordonnance accordant l'autorisation. . . .

. . . dans certains cas, deux questions qui peuvent avoir été débattues séparément en cour d'appel seront si inextricablement liées qu'elles formeront deux aspects d'une même question de droit. Dans ce cas, la partie appelante qui jouit d'un droit d'appel restreint fondé sur une dissidence, ou qui a obtenu l'autorisation de se pourvoir relativement à certains moyens seulement, pourra aborder tous les aspects de la question, même si la cour d'appel les a traités séparément. On peut constater l'existence de cette relation étroite dans la question de savoir si une erreur de droit donnée est grave au point de justifier l'annulation du verdict prononcé au procès. Les dispositions relatives à la prise en compte de la gravité des erreurs (le sous-al. 686(1)(b)(iii) dans

of acquittals) will always be intertwined with any error of law considered by this Court. [Emphasis added; paras. 28-31.]

[25] Although these principles were formulated in relation to a criminal offence, they are also relevant in the context of regulatory offences.

[26] In the instant case, Martin J. of the Superior Court found on the basis of his interpretation of the words “helps” and “induces” used in s. 482 of the *ADFPS* that there was no proof with respect to the *actus reus* or to *mens rea* (para. 140):

The operative words of “aiding” and “inducing” are however of prime importance in the resolution of this matter. The role that they play in relation to the culpability of the appellant is pivotal. In my view, these words indicate the requirement for some sort of voluntary action on the part of the accused as an essential element of the offence and secondly they also invest the offence with a *mens rea* component.

[27] It can be seen from Martin J.’s reasons that his interpretation of the content of the *actus reus* and his finding that there was no proof in this regard flowed directly from his reasoning with respect to *mens rea*, as all these elements are inextricably linked. In his opinion, the authorization the appellant had given its broker to distribute insurance products on its behalf was not sufficient to constitute the wilful act required to prove the offence. However, that authorization had clearly had *the effect of inducing* the broker to commit the offence. This means that the judge had to assume that the offence has a *mens rea* component, namely acting with a certain goal, or “for the purpose” of helping or inducing a third party, the appellant’s broker in this case, to perform a certain action. In other words, had it not been for his conclusion that proof of *mens rea* was required, Martin J. would not have arrived at the same interpretation of the content of the *actus reus*, and the *ratio decidendi* of his judgment would have been different (*Vézeau v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 277). The Court of Appeal therefore had jurisdiction to decide the

le cas de déclarations de culpabilité, et le critère établi dans *Vézeau c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 277, dans le cas d’acquittements) seront toujours étroitement liées à toute erreur de droit considérée par notre Cour. [Je souligne; par. 28-31.]

[25] Bien qu’ils soient formulés au sujet d’une infraction criminelle, ces enseignements sont également pertinents dans le contexte d’une infraction réglementaire.

[26] Dans le présent dossier, le juge Martin de la Cour supérieure en est arrivé à la conclusion qu’il y avait absence de preuve concernant l’*actus reus* et la *mens rea* compte tenu de son interprétation des mots « aide » et « amène » du texte de l’art. 482 de la *LDPSF* (par. 140) :

[TRADUCTION] Les termes pertinents — « aide » et « amène » — revêtent toutefois une importance primordiale pour trancher la présente affaire. Ils jouent un rôle décisif quant à la culpabilité de l’appelante. À mon sens, ces termes ont pour effet d’exiger, en tant qu’élément essentiel de l’infraction, une certaine forme d’acte volontaire de la part de l’accusé, en plus d’intégrer à l’infraction une composante de *mens rea*.

[27] Il ressort de la lecture des motifs du juge Martin que son interprétation du contenu de l’*actus reus*, de même que sa conclusion quant à l’absence de preuve à cet égard, découlent directement de son raisonnement au sujet de la *mens rea*, le tout étant inextricablement lié. De l’avis du juge, l’autorisation accordée par l’appelante à son courtier de distribuer des produits d’assurance en son nom n’était pas suffisante pour constituer l’acte volontaire requis pour établir l’infraction. Or, l’autorisation en question a eu clairement *pour effet d’amener* le courtier à commettre l’infraction. Cela signifie que le juge a dû nécessairement présumer de l’existence d’un élément de *mens rea* dans le contenu de l’infraction, soit le fait d’agir dans un certain but ou « en vue » d’aider ou d’amener un tiers, en l’occurrence le courtier de l’appelante, à poser un certain geste. En d’autres mots, n’eût été de sa conclusion sur l’exigence d’une *mens rea*, le juge Martin n’en serait pas arrivé à la même interprétation du contenu de l’*actus reus*, et le *ratio decidendi* de son jugement aurait été autre (*Vézeau c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 277). La Cour d’appel

actus reus issue and set aside the acquittal he had entered.

[28] Indeed, as a matter of pure logic, no other conclusion is possible on the issue of the Court of Appeal's jurisdiction. If the Court of Appeal had no legal authority to consider the *actus reus* issue and this issue was *res judicata*, decided in favour of the appellant, then the appeal to that court on the issue of *mens rea*, for which leave was granted, would have become moot and irrelevant. I cannot imagine that the Court of Appeal would have granted leave for an appeal that lacks relevance.

[29] Thus, the appellant's arguments in this regard are without merit and must be rejected.

B. Nature of the Offence Provided for in Section 482 of the ADFPS

[30] Section 482 of the *ADFPS* reads as follows:

482. Every insurer that helps or, by encouragement, advice or consent or by an authorization or order, induces a firm or an independent representative or independent partnership through which it offers insurance products or an executive officer, director, partner, employee or representative of such a firm or independent partnership to contravene any provision of this Act or the regulations is guilty of an offence.

The same applies to any director, executive officer, employee or mandatary of an insurer.

[31] A court inquiring into the nature of an offence must interpret the relevant statutory provision. In doing so, it must take account of the presumption established by this Court that regulatory offences are generally strict liability offences. In *Lévis (City) v. Tétreault*, 2006 SCC 12, [2006] 1 S.C.R. 420, at para. 16, LeBel J. explained this as follows, citing the presumption of statutory interpretation articulated by this Court in *Sault Ste. Marie*:

avait donc compétence pour trancher la question de l'*actus reus* et annuler l'acquiescement prononcé par le juge Martin.

[28] Cette conclusion au sujet de la compétence de la Cour d'appel s'impose également pour une raison de pure logique. En effet, si la Cour d'appel n'avait pas été légalement autorisée à intervenir sur le moyen fondé sur l'*actus reus* et qu'il y avait eu chose jugée sur cette question en faveur de l'appelante, le pourvoi formé devant elle sur la question de la *mens rea*, autorisé sur permission, serait devenu théorique et dénué de tout intérêt. Je ne peux me convaincre que la Cour d'appel aurait ainsi autorisé un appel sans pertinence.

[29] Les prétentions de l'appelante à cet égard sont donc mal fondées et doivent être rejetées.

B. La nature de l'infraction définie à l'art. 482 de la LDPSF

[30] L'article 482 de la *LDPSF* est rédigé ainsi :

482. Un assureur qui aide ou, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène un cabinet, ou un représentant autonome ou une société autonome par l'entremise de qui il offre des produits d'assurance, ou un dirigeant, administrateur, associé, employé ou représentant de ce cabinet ou de cette société autonome, à enfreindre une disposition de la présente loi ou de ses règlements commet une infraction.

Il en est de même de tout administrateur, dirigeant, employé ou mandataire d'un assureur.

[31] Afin de déterminer la nature d'une infraction, il faut interpréter la disposition législative en cause. Dans le cadre de cette démarche, il est important de tenir compte de la présomption établie par notre Cour suivant laquelle les infractions réglementaires appartiennent en général à la catégorie des infractions de responsabilité stricte. Dans l'arrêt *Lévis (Ville) c. Tétreault*, 2006 CSC 12, [2006] 1 R.C.S. 420, par. 16, le juge LeBel a donné les explications suivantes à cet égard en rappelant la présomption d'interprétation articulée par notre Cour dans *Sault Ste-Marie* :

Classifying the offence in one of the three categories now recognized in the case law thus becomes a question of statutory interpretation. Dickson J. noted that regulatory or public welfare offences usually fall into the category of strict liability offences rather than that of *mens rea* offences. As a general rule, in accordance with the common law rule that criminal liability ordinarily presupposes the existence of fault, they are presumed to belong to the intermediate category:

Public welfare offences would *prima facie* be in the second category. They are not subject to the presumption of full *mens rea*. An offence of this type would fall in the first category only if such words as “wilfully,” “with intent,” “knowingly,” or “intentionally” are contained in the statutory provision creating the offence. [p. 1326]

[32] I note, first, that the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* is a regulatory offence. Protection of the public is the underlying rationale for such offences, which are enacted as “incidental sanctions whose purpose is to enforce the performance of various duties, thereby safeguarding the general welfare of society” (*City of Lévis*, at para. 13, *per* LeBel J.). The objective of the scheme established by the *ADFPS*, which includes the offence provided for in s. 482, is essentially to regulate the insurance products distribution industry in order to protect the public (*Marston v. Autorité des marchés financiers*, 2009 QCCA 2178 (CanLII), at para. 46).

[33] Accordingly, in keeping with the presumption of statutory interpretation established in *Sault Ste. Marie*, and in the absence of specific language indicating a contrary intention on the legislature’s part, the regulatory offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* will be presumed to be one of strict liability, hence one that does not require proof of *mens rea*.

[34] In the case at bar, the appellant refers to other considerations in support of its argument that the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* falls into the category of *mens rea* offences. According

Le classement de l’infraction dans l’une des trois catégories désormais reconnues par la jurisprudence devient alors une question d’interprétation législative. Le juge Dickson souligne que les infractions réglementaires ou de bien-être public se retrouvent habituellement dans la catégorie des infractions de responsabilité stricte, plutôt que dans celle des infractions de *mens rea*. En effet, on présume, en règle générale, qu’elles appartiennent à la catégorie intermédiaire, pour respecter le principe de droit reconnu par la common law selon lequel, ordinairement, l’imposition d’une responsabilité pénale suppose l’existence d’une faute :

Les infractions contre le bien-être public appartiennent généralement à la deuxième catégorie. Elles ne sont pas assujetties à la présomption de *mens rea* proprement dite. Une infraction de ce genre tombera dans la première catégorie dans le seul cas où l’on trouve des termes tels que « volontairement », « avec l’intention de », « sciemment » ou « intentionnellement » dans la disposition créant l’infraction. [p. 1326]

[32] Je souligne d’entrée de jeu que l’infraction créée par l’art. 482 de la *LDPSF* est une infraction réglementaire. La raison d’être des infractions de cette nature est la protection du public. Elles sont dictées à titre de « sanctions accessoires destinées à assurer le respect d’obligations diverses, préservant ainsi le bien-être commun de la société » (*Ville de Lévis*, par. 13, le juge LeBel). Or, l’objectif du régime établi par la *LDPSF*, dont fait partie l’infraction prévue à l’art. 482 de la *LDPSF*, consiste essentiellement à encadrer le secteur de la distribution des produits d’assurance afin de protéger le public (*Marston c. Autorité des marchés financiers*, 2009 QCCA 2178 (CanLII), par. 46).

[33] En conséquence, suivant la présomption d’interprétation de l’arrêt *Sault Ste-Marie* et en l’absence de termes spécifiques traduisant une intention contraire de la part du législateur, l’infraction réglementaire définie à l’art. 482 de la *LDPSF* sera présumée appartenir à la catégorie des infractions de responsabilité stricte, lesquelles n’exigent pas la preuve de *mens rea*.

[34] En l’espèce, l’appelante évoque d’autres considérations au soutien de sa prétention suivant laquelle l’infraction énoncée à l’art. 482 de la *LDPSF* appartiendrait à la catégorie des

to the appellant, in the case of a party liability offence like the one at issue here, the common law continues to require proof of *mens rea* even where the principal offence is one of strict liability. This is the standard of secondary penal liability, which requires, more specifically, proof of a *mens rea* of knowledge: the accomplice must have had knowledge of the essential elements of the principal offence and must have acted as he or she did with the specific intent of helping or inducing the principal offender to break the law.

[35] In this regard, the appellant relies in particular on the judgment of the Ontario Court of Appeal in *R. v. F. W. Woolworth Co. Ltd.* (1974), 3 O.R. (2d) 629, which concerned being a party to an offence within the meaning of s. 21(1)(b) of the *Criminal Code* (now R.S.C. 1985, c. C-46). In that case, two salespersons had been convicted of making false representations to the public about the prices of products they were offering for sale in a space made available to them by a Woolworth store in exchange for a commission on sales. The issue was whether, under s. 21 of the *Criminal Code*, Woolworth should be convicted of being a party to the same offence on the basis that it had aided the two salespersons to commit it.

[36] The Ontario Court of Appeal held that, to be convicted of being a party to an offence under s. 21 of the *Criminal Code*, a defendant had to have *known* that the principal offender's acts constituted an offence and to have done something *for the purpose* of aiding the latter to commit that offence. The court explained this as follows:

. . . even in offences of strict liability, to hold one guilty as an aider and abettor, the Crown had the onus of proving knowledge on the part of the alleged aider of the circumstances necessary to constitute the offence which he is alleged to have aided, although it is not required that it be proven the alleged aider knew that those circumstances constituted an offence.

infractions de *mens rea*. Selon l'appelante, en cas d'infractions de complicité comme celle en cause, la preuve de *mens rea* demeure requise par la common law et ce, même lorsque l'infraction principale relève de la responsabilité stricte. Il s'agit de la norme de responsabilité pénale secondaire qui exige plus précisément la preuve d'une *mens rea* de connaissance : le complice doit avoir connu les éléments essentiels de l'infraction principale, et avoir agi comme il l'a fait, avec l'intention spécifique d'aider ou d'amener l'auteur principal à enfreindre la loi.

[35] À cet égard, l'appelante s'appuie notamment sur l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans *R. c. F. W. Woolworth Co. Ltd.* (1974), 3 O.R. (2d) 629, où il était question de la participation à une infraction au sens de l'al. 21(1)b) du *Code criminel* (maintenant L.R.C. 1985, ch. C-46). Dans cette affaire, deux vendeurs avaient été reconnus coupables d'avoir fait de fausses déclarations au public au sujet du prix des produits qu'ils offraient en vente dans l'espace mis à leur disposition, par un magasin Woolworth, en échange d'une commission sur les ventes. La question en litige était de savoir si Woolworth devait, en vertu de l'art. 21 du *Code criminel*, être déclarée coupable en tant que participante à la même infraction parce qu'elle avait aidé les deux vendeurs à la commettre.

[36] La Cour d'appel de l'Ontario a jugé que, pour être reconnu coupable en tant que participant à une infraction en vertu de l'art. 21 du *Code criminel*, un défendeur doit avoir *su* que les gestes accomplis par l'auteur principal constituaient une infraction et avoir agi *dans le but* d'aider celui-ci à commettre cette infraction. Elle s'est exprimée ainsi :

[TRADUCTION] . . . même dans le cas des infractions de responsabilité stricte, pour faire déclarer une personne coupable d'avoir fourni aide et encouragement, le ministère public devait établir que la personne accusée d'avoir fourni de l'aide était au fait des circonstances nécessaires pour constituer l'infraction qu'on lui reproche d'avoir aidé à commettre, sans toutefois être tenu de prouver que cette personne savait que les circonstances en question constituaient une infraction.

. . . Section 21 requires that an alleged party must do or omit to do something for the purpose of aiding the principal to commit the offence. That purpose must be the purpose of the one sought to be made a party to the offence (*Sweet v. Parsley, supra*) but if what is done incidentally and innocently assists in the commission of an offence that is not enough to involve the alleged party whose purpose was not that of furthering the perpetration of the offence.

. . . one does not render himself liable by renting or loaning a car for some legitimate business or recreational activity merely because the person to whom it is loaned or rented chooses in the course of his use to transport some stolen goods, or by renting a house for residential purposes to a tenant who surreptitiously uses it to store drugs. [pp. 639-40]

[37] The reasoning adopted by this Court in *R. v. Briscoe*, 2010 SCC 13, [2010] 1 S.C.R. 411, *per* Charron J., is also relevant:

Of course, doing or omitting to do something that resulted in assisting another in committing a crime is not sufficient to attract criminal liability. . . . The aider or abettor must also have the requisite mental state or *mens rea*. Specifically, in the words of s. 21(1)(b), the person must have rendered the assistance *for the purpose* of aiding the principal offender to commit the crime.

The *mens rea* requirement reflected in the word “purpose” under s. 21(1)(b) has two components: intent and knowledge. For the intent component, it was settled in *R. v. Hibbert*, [1995] 2 S.C.R. 973, that “purpose” in s. 21(1)(b) should be understood as essentially synonymous with “intention”. The Crown must prove that the accused intended to assist the principal in the commission of the offence. . . .

As for knowledge, in order to have the intention to assist in the commission of an offence, the aider must know that the perpetrator intends to commit the crime, although he or she need not know precisely how it will be committed. That sufficient knowledge is a prerequisite for intention is simply a matter of common sense. [Emphasis in original; paras. 15-17.]

. . . Selon l’article 21, la personne à qui on reproche d’avoir participé à une infraction doit accomplir une chose ou omettre d’accomplir une chose en vue d’aider l’auteur principal à commettre l’infraction. La fin reprochée doit être celle que poursuivait la personne à qui l’on reproche d’avoir participé à l’infraction (*Sweet c. Parsley*, précité), car le fait que des gestes accomplis accessoirement et innocemment aident quelqu’un à commettre une infraction ne suffit pas pour impliquer le présumé participant qui n’a pas agi en vue de favoriser la perpétration de l’infraction.

. . . une personne ne se rend pas coupable en louant ou en prêtant une voiture pour des activités commerciales ou récréatives légitimes simplement parce que la personne à qui elle a prêté ou loué la voiture décide au cours de l’utilisation de transporter des articles volés, ou en louant une maison à des fins résidentielles à un locataire qui l’utilise à son insu pour entreposer des drogues. [p. 639-640]

[37] Le raisonnement adopté par notre Cour dans l’arrêt *R. c. Briscoe*, 2010 CSC 13, [2010] 1 R.C.S. 411, la juge Charron, est également noté :

Évidemment, accomplir ou omettre d’accomplir une chose qui a pour effet d’aider une autre personne à commettre un crime ne suffit pas à engager la responsabilité criminelle. [. . .] La personne qui aide ou qui encourage doit aussi avoir l’état d’esprit requis ou la *mens rea* requise. Plus précisément, aux termes de l’al. 21(1)b), la personne doit avoir prêté assistance *en vue d’aider* l’auteur principal à commettre le crime.

L’exigence de la *mens rea* qui ressort de l’expression « en vue de » à l’al. 21(1)b) comporte deux éléments : l’intention et la connaissance. En ce qui concerne l’élément d’intention, il a été établi dans *R. c. Hibbert*, [1995] 2 R.C.S. 973, que l’expression « en vue de » de l’al. 21(1)b) devrait être considérée comme étant essentiellement synonyme d’« intention ». Le ministère public doit établir que l’accusé avait l’intention d’aider l’auteur principal à commettre l’infraction. . .

En ce qui concerne l’élément de connaissance, l’intention d’aider à commettre une infraction suppose que la personne doit savoir que l’auteur a l’intention de commettre le crime, bien qu’elle n’ait pas à savoir précisément la façon dont il sera commis. Il relève tout simplement du bon sens qu’il faut avoir une connaissance suffisante pour avoir l’intention requise. [En italique dans l’original; par. 15-17.]

[38] With respect, I find that *Woolworth* and *Briscoe* do not support the proposition that proof of *mens rea* is required in every case of secondary penal liability. It is true that the reasoning set out in *Woolworth* and *Briscoe* applies where the secondary penal liability provided for in s. 21 of the *Criminal Code* is at issue. However, for the following reasons, I find that that reasoning does not apply in the instant case.

[39] First of all, there is a significant difference between the wording used for the independent offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* and the wording of s. 21(1)(b) of the *Criminal Code*, which defines the concept of being a “party to an offence”. Whereas the former provides that “[e]very insurer that helps or . . . induces a firm . . . to contravene any provision of this Act . . . is guilty of an offence”, the latter provides that “[e]very one is a party to an offence who . . . does or omits to do anything for the purpose of aiding any person to commit it”.

[40] This difference in wording is determinative. As this Court has pointed out, the expression “for the purpose of” is synonymous with intention, which is why intention and knowledge on the accomplice’s part must be established in order to convict him or her under s. 21(1)(b) of the *Criminal Code* (*R. v. Hibbert*, [1995] 2 S.C.R. 973).

[41] Furthermore, in enacting the *ADFPS*, the Quebec legislature, rather than establishing a secondary penal liability offence by, for example, reproducing the words of s. 21(1)(b) of the *Criminal Code*, chose to establish an independent offence in s. 482 of the *ADFPS*. In *Woolworth*, it was clear from the provision in question that Parliament had taken the opposite approach:

In enacting s. 33 [of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23], Parliament had the option of including in the Act provisions extending culpability for the infraction of the section to those other than the actual perpetrators in which even the Courts would have been

[38] Avec égards pour l’opinion contraire, j’estime que les arrêts *Woolworth* et *Briscoe* n’appuient pas la proposition selon laquelle la preuve de la *mens rea* est requise dans tous les cas de responsabilité pénale secondaire. Il est vrai que le raisonnement formulé dans les arrêts *Woolworth* et *Briscoe* s’applique lorsqu’il s’agit de la responsabilité pénale secondaire prévue à l’art. 21 du *Code criminel*. Cependant, pour les motifs énumérés ci-après, je suis d’avis que ce raisonnement n’est pas applicable en l’espèce.

[39] En premier lieu, il existe une différence marquée entre le texte de l’infraction autonome définie à l’art. 482 de la *LDPSF* et celui de l’al. 21(1)(b) du *Code criminel* qui définit un « participant à une infraction ». Tandis que le premier texte édicte qu’« [u]n assureur qui aide ou [. . .] amène un cabinet [. . .] à enfreindre une disposition de la présente loi [. . .] commet une infraction », le second prévoit que « [participe] à une infraction [. . .] quiconque accomplit ou omet d’accomplir quelque chose en vue d’aider quelqu’un à la commettre ».

[40] Cette différence textuelle est dirimante. Comme notre Cour l’a souligné, l’expression « en vue de » est synonyme d’intention, d’où l’obligation d’établir l’intention et la connaissance du complice pour conclure à sa culpabilité en vertu de l’al. 21(1)(b) du *Code criminel* (*R. c. Hibbert*, [1995] 2 R.C.S. 973).

[41] Je remarque également qu’en adoptant la *LDPSF*, au lieu d’imposer une infraction de responsabilité pénale secondaire en reprenant, par exemple, le libellé de l’al. 21(1)(b) du *Code criminel*, le législateur québécois a choisi d’édicter à l’art. 482 de la *LDPSF* une infraction autonome. Dans l’arrêt *Woolworth*, il ressortait du texte de loi en cause que le législateur fédéral avait opté pour la solution contraire :

[TRADUCTION] Lorsque le Parlement a édicté l’art. 33 [de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, L.R.C. 1970, ch. C-23], il lui était loisible d’insérer dans la Loi des dispositions étendant la culpabilité pour l’infraction prévue à cet article à d’autres

called upon to interpret the scope of the words used by Parliament to convey its intention. However, instead of so doing Parliament has chosen to rely upon the extension by s. 21 imported into any offence created by statute. [p. 637]

[42] In my opinion, the Quebec legislature's choice is not inconsequential. The difference between the wording of s. 21(1)(b) of the *Criminal Code* and that of s. 482 of the *ADFPS* leads to different conclusions as regards the characterization of the offences in question. The omission of the words "for the purpose of" from s. 482 of the *ADFPS* confirms the general rule that, unless otherwise indicated, regulatory offences adopted to protect the public fall into the category of strict liability offences.

[43] In addition to the distinction based on the *mens rea* requirement that flows from the use of the expression "for the purpose of" in s. 21(1)(b) of the *Criminal Code* and the absence of that expression from s. 482 of the *ADFPS*, another more general distinction persuades me that s. 482 of the *ADFPS* is not subject to the common law rule that proof of *mens rea* continues to be required for a party liability offence even when the principal offence is one of strict liability. This distinction is based on the difference between a provision that establishes an independent offence and one that establishes a mode of participation in the commission of an offence.

[44] In the recent case of *Demers v. Autorité des marchés financiers*, 2013 QCCA 323 (CanLII), the Quebec Court of Appeal considered a provision that establishes a mode of participation in the commission of an offence rather than an independent offence, namely s. 208 of the *Securities Act*, R.S.Q., c. V-1.1 ("SA"), which reads as follows:

208. Every person who, by act or omission, aids a person in the commission of an offence is guilty of the offence as if he had committed it himself. He is liable to the

personnes que celles l'ayant effectivement commise, et même dans ce cas, les tribunaux auraient été appelés à interpréter la portée des mots employés par le législateur pour exprimer son intention. Or, plutôt que de procéder de la sorte, le législateur a choisi de s'en remettre à l'art. 21, lequel élargit le champ d'application de la responsabilité découlant de toute infraction créée par la loi. [p. 637]

[42] À mon avis, le choix du législateur québécois n'est pas sans conséquence. La différence textuelle entre l'al. 21(1)b) du *Code criminel* et l'art. 482 de la *LDPSF* entraîne des conclusions différentes quant à la qualification des infractions en cause. L'omission d'inclure les mots « en vue de » à l'art. 482 de la *LDPSF* confirme la règle générale selon laquelle, sauf indication contraire, les infractions réglementaires adoptées pour la protection du public appartiennent à la catégorie des infractions de responsabilité stricte.

[43] En sus de la distinction fondée sur l'exigence de la *mens rea* qui ressort de l'expression « en vue de » employée à l'al. 21(1)b) du *Code criminel*, laquelle est absente du texte de l'art. 482 de la *LDPSF*, une autre distinction d'ordre plus général me convainc que l'art. 482 de la *LDPSF* n'est pas assujéti à la règle de common law selon laquelle une preuve de *mens rea* demeure requise en cas d'infractions de complicité, même lorsque l'infraction principale relève de la responsabilité stricte. Cette distinction tient à la différence entre une disposition qui édicte une infraction autonome, d'une part, et une disposition qui établit un mode de participation à la commission d'une infraction, d'autre part.

[44] La Cour d'appel du Québec, dans l'arrêt *Demers c. Autorité des marchés financiers*, 2013 QCCA 323 (CanLII), s'est prononcée récemment sur une disposition qui établit un mode de participation à la commission d'une infraction plutôt qu'une infraction autonome. Il s'agit de l'art. 208 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.Q., ch. V-1.1 (« *LVM* »), qui se lit comme suit :

208. Celui qui, par son acte ou son omission, aide quelqu'un à commettre une infraction est coupable de cette infraction comme s'il l'avait commise lui-même.

penalties provided in section 202, 204 or 204.1 according to the nature of the offence.

The same rule applies to a person who, by incitation, counsel or order induces a person to commit an offence.

[45] In light of its decision in the case at bar, the Court of Appeal could have held in *Demers* that s. 208 of the *SA* establishes a strict liability offence. That conclusion would have been based on the fact that, like s. 482 of the *ADFPS* and unlike s. 21(1)(b) of the *Criminal Code*, s. 208 of the *SA* does not require proof of a specific *mens rea*.

[46] But the Court of Appeal rejected that argument and held that it did not have to rule on the nature of the offence provided for in s. 208 of the *SA*. Because the evidence in the record was sufficient to establish beyond a reasonable doubt that the person in question had the specific intent “[to aid] a person in the commission of an offence” within the meaning of that provision, a conviction was warranted. The Court of Appeal nonetheless took the time to note that an important distinction had to be drawn between the offence provided for in s. 208 of the *SA* and the one at issue in the instant case (*Demers*, at paras. 54-56):

[TRANSLATION] Unlike section 482 [*ADFPS*], section 208 *SA* provides for a mode of participation rather than an independent offence. In this sense, section 208 *SA* is more similar to section 21(1)(b) *Cr.C.* than to the provision at issue in *La Souveraine*.

It should be noted that according to section 208 *SA*, an accomplice is guilty of the offence committed by the principal offender “as if he had committed it himself/ comme s’il l’avait commise lui-même”. Section 482 [*ADFPS*], on the other hand, provides that an insurer that acts in the contemplated manner is guilty of “an offence/ une infraction” that is distinct from the one committed by the principal offender. Thus, section 208 is merely a mode of participation . . . and not a separate “offence”.

It should also be noted that the [*ADFPS*] includes a provision — section 491 [*ADFPS*] — that is practically identical to section 208 *SA*. Like section 208 *SA*, it defines a mode of participation which renders an

Il est possible des peines prévues à l’article 202, 204 ou 204.1 selon les infractions en cause.

La même règle s’applique à celui qui, par des encouragements, des conseils ou des ordres, amène quelqu’un à commettre une infraction.

[45] Compte tenu de son arrêt dans la présente affaire, la Cour d’appel aurait pu conclure dans *Demers* que l’art. 208 de la *LVM* édicte une infraction de responsabilité stricte. Une telle conclusion aurait pu s’imposer au motif qu’à l’instar de l’art. 482 de la *LDPSF*, l’art. 208 de la *LVM* n’exige pas la preuve d’une *mens rea* spécifique, contrairement à l’al. 21(1)(b) du *Code criminel*.

[46] Or, la Cour d’appel a rejeté cet argument et en est arrivée à la conclusion qu’elle n’avait pas à statuer sur la nature de l’infraction définie à l’art. 208 de la *LVM*. En fait, puisque la preuve au dossier était suffisante pour établir hors de tout doute raisonnable l’intention spécifique de la partie en cause d’« aide[r] quelqu’un à commettre une infraction » au sens de cette disposition, une déclaration de culpabilité était justifiée. Néanmoins, la Cour d’appel a pris la peine de souligner qu’il y avait une distinction importante à faire entre l’infraction définie à l’art. 208 de la *LVM* et celle dont il est question dans la présente affaire (*Demers*, par. 54-56) :

Contrairement à l’article 482 [*LDPSF*], l’article 208 *LVM* édicte un mode de participation et non une infraction autonome. L’article 208 *LVM* est plus proche, en ce sens, de l’article 21(1)(b) *C.cr.* que de la disposition visée dans *La Souveraine*.

On notera que l’article 208 *LVM* précise que le complice est coupable de l’infraction commise par l’acteur principal « comme s’il l’avait commise lui-même/as if he had committed it himself ». En revanche, l’article 482 [*LDPSF*] prévoit que l’assureur qui se livre au comportement visé est coupable d’« une infraction/ an offence », infraction distincte de celle commise par l’acteur principal. L’article 208 est donc un simple mode de participation [. . .] et non d’une « infraction » en elle-même.

Notons, de plus, que la [*LDPSF*] comporte une disposition pratiquement identique à celle prévue à l’article 208 *LVM* — l’article 491 [*LDPSF*]. Comme le fait l’article 208 *LVM*, cet article définit un mode de participation qui

accomplice guilty of the same offence as the principal offender “as if the person had committed it himself/ comme s’il l’avait commise lui-même”. This section, which parallels section 208 SA, was not raised in *La Souveraine* as a basis for the insurer’s liability. The differences between section 208 SA and section 482 [ADFPS] suffice for me to conclude that this Court’s decision in *La Souveraine* cannot serve as a precedent in the case at bar.

[47] In sum, s. 482 of the ADFPS, which creates a separate offence, differs from ss. 208 of the SA and 491 of the ADFPS, which create modes of participation more similar to those established in s. 21(1)(b) of the *Criminal Code* (see also the reasons of the Court of Appeal, at paras. 41-44, *per* Dalphond J.A., dissenting but not on this issue). It follows that the offence provided for in s. 482 of the ADFPS need not be subject to the common law rule that proof of *mens rea* continues to be required for party liability offences.

[48] Before concluding on this issue, I will add a few observations about the comment made by the Ontario Court of Appeal in *Woolworth* that a person does not incur liability by loaning or renting a car for some legitimate activity merely because the person to whom it is loaned or rented chooses to use it to transport stolen goods, or by renting a house for residential purposes to a tenant who surreptitiously uses it to store drugs.

[49] I agree with that comment in the criminal context and am of the opinion that s. 21(1)(b) of the *Criminal Code* addresses these concerns by requiring proof of *mens rea*. However, I consider the situation to be quite different in the context of regulatory offences. Those who engage in regulated activities agree in advance to adhere to strict standards, and they accept that they will be rigorously held to those standards, which are typical of such spheres of activity. It is therefore not surprising in the regulatory context to find strict liability offences that encompass forms of secondary penal liability for the ultimate purpose of vigilantly

rend le complice coupable de la même infraction que le contrevenant principal, « comme s’il l’avait commise lui-même/as if the person had committed it himself ». Ce dernier texte, cousin de l’article 208 LVM, n’a nullement été soulevé dans *La Souveraine* pour fonder la responsabilité de l’assureur. Les différences entre l’article 208 LVM et l’article 482 [LDPSF] suffisent pour conclure que l’arrêt de cette Cour dans *La Souveraine* ne peut servir de précédent dans la présente affaire.

[47] En somme, le texte de l’art. 482 de la LDPSF, en créant une infraction distincte, se démarque de celui des art. 208 de la LVM et 491 de la LDPSF, lesquels créent des modes de participation qui ressemblent davantage à ce qu’édicte l’al. 21(1)(b) du *Code criminel* (voir aussi les motifs de la Cour d’appel, par. 41-44, le juge Dalphond, dissident, mais pas sur cette question). Il s’ensuit que l’infraction définie à l’art. 482 de la LDPSF n’a pas à être assujettie à la règle de common law selon laquelle la preuve de *mens rea* demeure requise en cas d’infractions de complicité.

[48] Avant de conclure sur cette question, j’ajouterai quelques observations au sujet de l’affirmation de la Cour d’appel de l’Ontario dans l’affaire *Woolworth* selon laquelle une personne n’engage pas sa responsabilité en prêtant ou louant une voiture pour des activités légitimes, du seul fait que la personne à qui elle a prêté ou loué la voiture décide, au cours de son utilisation, de transporter des biens volés, ou encore en louant une maison à des fins résidentielles à un locataire qui l’utilise à son insu pour y entreposer des drogues.

[49] Je reconnais le bien-fondé de ces propos en matière criminelle et je suis d’avis qu’en exigeant la preuve de la *mens rea*, l’al. 21(1)(b) du *Code criminel* répond à ces préoccupations. Néanmoins, j’estime que la situation est tout autre en matière d’infractions réglementaires. Les personnes qui exercent des activités réglementées acceptent au préalable de se soumettre à des normes strictes, et elles reconnaissent qu’elles seront rigoureusement tenues de respecter ces normes, typiques de telles sphères d’activités. Dès lors, il n’est pas surprenant, en droit réglementaire, d’être en présence d’infractions de responsabilité stricte qui englobent des

ensuring compliance with a regulatory framework established to protect the general public.

[50] For these reasons, I conclude that the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* is one of strict liability and that it was not necessary to prove that the appellant knew its broker intended to break the law or that the former had the specific intent of helping or inducing the latter to do so. Proof that the appellant's actions *in fact* helped or induced its broker to contravene s. 71 of the *ADFPS* by distributing insurance products without holding the required licences is sufficient to convict the appellant.

C. *Content and Proof of the Actus Reus*

[51] The appellant argues that the *actus reus* of the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS*, which it describes as an offence [TRANSLATION] “in the form of incitement to break the law” in light of the use of the words “help” and “induce” in that section, requires proof that the defendant “recommended or suggested the commission of an offence to someone”. In the appellant's view, this implies “a real action on the defendant's part and not simply passive acquiescence or a laissez-faire attitude” (A.F., at paras. 37-39). In this case, the appellant submits, the “real action” required to convict has not been established, since all it did was passively acquiesce to the offence, committed by its broker, of issuing the individual insurance certificates to the Quebec dealerships without the required licences.

[52] This argument must fail. I agree with the majority of the Court of Appeal on this point: the appellant helped Flanders commit the offence provided for in s. 71 of the *ADFPS* by authorizing or consenting to the issuance of the individual insurance certificates to the Quebec dealerships. The evidence shows that the appellant was aware that the insured property was located in Quebec. It was also aware no later than June 10, 2005 of the list of Quebec dealerships that were participants under the master policy issued to GE, since that was when it

formes de responsabilité pénale secondaire dans l'ultime but d'assurer avec vigilance le respect d'un cadre réglementaire établi afin de protéger le public en général.

[50] Pour ces motifs, je conclus que l'infraction définie à l'art. 482 de la *LDPSF* participe des infractions de responsabilité stricte et qu'il n'était pas nécessaire de prouver que l'appelante savait que son courtier entendait enfreindre la loi ou encore qu'elle avait l'intention spécifique de l'aider ou de l'amener à le faire. La preuve que les gestes posés par l'appelante ont, *dans les faits*, aidé ou amené son courtier à contrevenir à l'art. 71 de la *LDPSF* en délivrant des produits d'assurance sans détenir les permis requis est suffisante pour entraîner sa culpabilité.

C. *Le contenu et la preuve de l'actus reus*

[51] L'appelante avance que l'*actus reus* de l'infraction prévue à l'art. 482 de la *LDPSF*, qu'elle qualifie d'infraction « prenant la forme d'une incitation à violer la loi » compte tenu des termes « aider » et « amener » qui s'y trouvent, exige la preuve que le défendeur a « recommandé ou suggéré à quelqu'un de commettre une infraction ». Cela suppose, toujours selon l'appelante, l'existence d'« une conduite positive de la part du défendeur et non simplement un acquiescement passif ou une attitude de laisser-faire de sa part » (m.a., par. 37-39). L'appelante soumet qu'en l'espèce, la « conduite positive » requise pour les fins d'une condamnation n'a pas été établie, puisqu'elle a simplement acquiescé passivement à l'infraction commise par son courtier, à savoir la délivrance sans les permis requis des certificats d'assurance individuels aux concessionnaires québécois.

[52] Cet argument est voué à l'échec. Je partage l'opinion de la majorité de la Cour d'appel sur ce point : l'appelante a aidé Flanders à commettre l'infraction prévue à l'art. 71 de la *LDPSF* en donnant son autorisation ou son consentement à la délivrance des certificats d'assurance individuels aux concessionnaires québécois. La preuve démontre que l'appelante était consciente que les biens assurés étaient situés au Québec. Elle connaissait la liste des concessionnaires québécois qui ont adhéré à la police-cadre d'assurance délivrée à GE au plus

gave the list to the AMF. Thus, Flanders did not issue the individual insurance certificates to the Quebec dealerships without the appellant's knowledge, and the appellant did not object to its insurance products being so distributed. The appellant's conduct was therefore not, strictly speaking, passive. On the contrary, it had the effect of provoking a violation of the law, which means that the *actus reus* of the offence has been established beyond a reasonable doubt.

[53] I should reiterate that the legislature has, in setting out that *actus reus*, provided that it can consist "[of] encouragement, advice or consent or [of] an authorization or order". In my view, the appellant's failure to object in a timely manner to the proposed issuance of the individual insurance certificates by Flanders constituted consent and/or authorization within the meaning of the statute. Its conduct helped and/or induced Flanders to contravene s. 71 of the *ADFPS*. This is sufficient to establish the *actus reus* of the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS*.

[54] The appellant raised an additional argument at the hearing: the *actus reus* was not established in this case, because the appellant had been unaware that Flanders did not hold the licenses the broker was required to hold in order to distribute the insurance products in question. It submitted that its unawareness of that fact implied that it had not acted wilfully. In my opinion, the appellant's claim that it was unaware of the situation is not supported by the evidence. Its argument based on this claim is therefore of no assistance to it, and I accordingly do not need to consider this argument that the wilfulness required for the *actus reus* of the offence was absent.

[55] As I mentioned above, the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* is one of strict liability. Once the *actus reus* has been proved beyond a reasonable doubt, the defendant can avoid liability only by showing that it acted with due diligence. It must therefore be asked whether the due diligence defence was available and, if so, whether the appellant discharged its burden of proof in this regard.

tard le 10 juin 2005, car elle l'avait communiquée à l'AMF à ce moment. Flanders n'a donc pas émis les certificats d'assurance individuels aux concessionnaires québécois à l'insu de l'appelante, et cette dernière ne s'est jamais opposée à ce que ses produits d'assurance soient ainsi délivrés. En conséquence, la conduite de l'appelante n'était pas *stricto sensu* passive. Au contraire, cette conduite a eu l'effet de provoquer une violation de la loi et, partant, l'élément matériel de l'infraction a été établi hors de tout doute raisonnable.

[53] Il importe de rappeler qu'en décrivant cet élément matériel, le législateur précise que celui-ci peut se traduire « par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre ». À mes yeux, le défaut de l'appelante de s'opposer en temps utile au plan de délivrance des certificats d'assurance individuels par Flanders constitue un consentement et/ou une autorisation au sens de la loi. Ce faisant, elle a aidé et/ou amené Flanders à enfreindre les dispositions de l'art. 71 de la *LDPSF*. Cela suffit pour établir l'*actus reus* de l'infraction définie à l'art. 482 de la *LDPSF*.

[54] À l'audience, l'appelante a invoqué un argument supplémentaire suivant lequel l'*actus reus* n'avait pas été établi en l'espèce vu que l'appelante ignorait que Flanders ne détenait pas les permis requis afin de délivrer les produits d'assurance en cause. Selon l'appelante, son ignorance de ce fait signifie que sa conduite n'était pas volontaire. Je suis d'avis que la prétention de l'appelante quant à son ignorance de la situation n'est pas appuyée par la preuve. Pour cette raison, son argument fondé sur cette prétention ne lui est d'aucun secours et je n'ai donc pas à examiner cet argument relatif à l'absence du caractère volontaire de l'élément matériel de l'infraction.

[55] Je réitère que l'infraction définie à l'art. 482 de la *LDPSF* constitue une infraction de responsabilité stricte. Une fois l'*actus reus* prouvé hors de tout doute raisonnable, le défendeur ne peut écarter sa responsabilité qu'en démontrant qu'il a agi avec diligence raisonnable. Il convient donc de se demander si la défense de diligence raisonnable était recevable et, le cas échéant, si l'appelante s'est acquittée de son fardeau de preuve à cet égard.

D. *Due Diligence Defence*

[56] The due diligence defence is available if the defendant reasonably believed in a mistaken set of facts that, if true, would have rendered his or her act or omission innocent. A defendant can also avoid liability by showing that he or she took all reasonable steps to avoid the particular event (*Sault Ste. Marie*, at p. 1326). The defence of due diligence is based on an objective standard: it requires consideration of what a reasonable person would have done in similar circumstances.

[57] However, this defence will not be available if the defendant relies solely on a mistake of law to explain the commission of the offence. Under Canadian law, a mistake of law can ground a valid defence only if the mistake was an officially induced error and if the conditions laid down in *R. v. Jorgensen*, [1995] 4 S.C.R. 55, with respect to the application of such a defence are met. A defendant can therefore gain nothing by showing that it made a reasonable effort to know the law or that it acted in good faith in ignorance of the law, since such evidence cannot exempt it from liability.

[58] In this Court, the appellant argues that the due diligence defence was available in this case because it was unaware that its broker did not hold a license in Quebec. Thus, the question is purely one of fact.

[59] I cannot accept this argument. The testimonial evidence shows that the appellant consented to and/or authorized the issuance by its broker, Flanders, of the individual insurance certificates to the Quebec dealerships because it believed that the broker did not need to hold a license given that the certificates were merely accessory to the master policy issued to GE in Ontario. The evidence does not support the conclusion suggested by the appellant, namely that it consented to and/or authorized the issuance of the certificates because it mistakenly believed that Flanders was

D. *La défense de diligence raisonnable*

[56] La défense de diligence raisonnable est recevable si le défendeur croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits inexistant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent. De plus, le défendeur qui démontre qu'il a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter que l'événement en question ne se produise pourra échapper à la responsabilité (*Sault Ste-Marie*, p. 1326). La défense de diligence raisonnable est assujettie à une norme objective et elle suppose l'examen de l'attitude d'une personne raisonnable placée en pareilles circonstances.

[57] Cette défense ne sera cependant pas recevable si le défendeur n'invoque qu'une erreur de droit pour expliquer la commission de l'infraction. En droit canadien, l'erreur de droit ne peut servir à fonder une défense valable que si elle a été provoquée par une personne en autorité et si les conditions limitant l'application de cette défense énoncée dans l'arrêt *R. c. Jorgensen*, [1995] 4 R.C.S. 55, sont respectées. Ainsi, il est inutile pour un défendeur de démontrer qu'il a déployé des efforts raisonnables pour connaître la loi ou que, par méconnaissance de celle-ci, il a agi de bonne foi. Une telle preuve ne saurait écarter sa responsabilité.

[58] Devant notre Cour, l'appelante plaide que la défense de diligence raisonnable était recevable en l'espèce, étant donné qu'elle ignorait que son courtier ne détenait pas de permis d'exercice au Québec. Pour elle, il s'agit d'une pure question de fait.

[59] Je ne peux accepter cette prétention. Il ressort de la preuve testimoniale que l'appelante a consenti et/ou autorisé son courtier, Flanders, à délivrer les certificats d'assurance individuels aux concessionnaires québécois parce qu'elle croyait que son courtier n'avait pas besoin de permis étant donné que les certificats n'étaient que l'accessoire de la police-cadre d'assurance émise à GE en Ontario. La preuve ne permet pas de conclure, comme l'appelante nous invite à le faire, qu'elle a consenti et/ou autorisé la délivrance des certificats au motif qu'elle croyait erronément que Flanders

duly registered with the AMF in Quebec. On the contrary, the appellant explained that it would have been alarmed if it had learned that Flanders was distributing insurance products in Quebec other than those accessory to the master policy issued to GE. The appellant said that Flanders had assured it that it was using the services of a broker licensed in Quebec in such cases.

[60] The following are excerpts from the testimony of the appellant's representative, Robert Phillips, on this point:

Q. So, now, you were aware that it was a problem of unlicensed broker in Quebec?

A. Yes, which we subsequently phoned . . . as I said earlier, we subsequently phoned Flanders . . .

Q. And asked?

A. . . . and asked and we were told that they were . . . we're using the services of a broker in Quebec to act as signing authority on their behalf.

Q. Even for the floor plan?

A. Not necessarily for floor plan, but for any other coverages that they would be issuing because we keep coming back to this, the floor plan. As far as we were concerned, it was GE Ontario account that didn't require . . .

Q. So, there was no problem with Flanders?

A. Well, as far as the floor plan was concerned. If they were doing other coverages and we were doing other coverages, we would have immediately suspended them and taken another action.

Q. So . . .

A. So, we weren't issuing other coverages in Quebec for GE or the dealers or were we aware what Flanders was doing. [Emphasis added; A.R., vol. III, at pp. 106-7.]

[61] Thus, the evidence shows that the appellant was unaware not that its broker was not registered in Quebec, but that a licence was required for the

était dûment inscrit auprès de l'AMF au Québec. Au contraire, l'appelante explique qu'elle se serait alarmée si elle avait appris que Flanders délivrait au Québec des produits d'assurance autres que ceux accessoires à la police-cadre émise à GE. Flanders l'aurait assuré que, dans un tel cas, on faisait appel aux services d'un courtier titulaire d'un permis d'exercice au Québec.

[60] Voici des extraits du témoignage du représentant de l'appelante, Robert Phillips, sur cette question :

[TRADUCTION]

Q. Donc, là, vous saviez qu'il s'agissait d'un problème de courtier ne détenant pas de permis d'exercice au Québec?

R. Oui, à l'égard duquel nous avons téléphoné [. . .] comme je l'ai dit plus tôt, nous avons subséquemment téléphoné à Flanders . . .

Q. Et vous avez demandé?

R. . . . et nous avons demandé et on nous a dit qu'ils faisaient [. . .] nous faisons appel aux services d'un courtier au Québec qui agit comme signataire autorisé pour leur compte.

Q. Même pour la police-cadre d'assurance?

R. Pas nécessairement pour la police-cadre d'assurance, mais pour toutes les autres protections qu'ils offriraient parce que nous revenons constamment à celle-ci, la police-cadre. En ce qui nous concerne, c'était le compte de GE Ontario qui ne requerrait pas . . .

Q. Donc, il n'y avait aucun problème pour ce qui est de Flanders?

R. Bien, pour autant que la police-cadre d'assurance était concernée. S'ils avaient offert d'autres protections et que nous en avions offert d'autres, nous les aurions suspendues sur-le-champ et pris d'autres mesures.

Q. Donc . . .

R. Donc, nous n'émettions pas d'autres protections au Québec pour GE ou les concessionnaires, ni ne savions ce que faisait Flanders. [Je souligne; d.a., vol. III, p. 106-107.]

[61] La preuve révèle donc que l'appelante ignorait non pas que son courtier n'était pas inscrit au Québec, mais plutôt qu'un permis était nécessaire

broker to issue the individual insurance certificates to the Quebec dealerships. This is not a mistake of fact, but a pure mistake of law that cannot serve to ground the due diligence defence.

[62] In the alternative, the appellant argues that its participation in the commercial transactions at issue was based on a mistake of mixed fact and law and that, since such a mistake has the same effect as a mistake of fact, it is still entitled to rely on the due diligence defence. In other words, the appellant argues that it reasonably believed in a mistaken set of facts or legal situation which, if true, would have rendered its conduct innocent.

[63] On its argument with respect to a mistaken legal situation, the appellant refers once again to its belief that Flanders did not have to be registered with the AMF in the circumstances and says that its mistake of fact was based on several other factors. It explains, in particular, that the AMF's failure to reply to its explanatory letter of June 10, 2005 wrongly reassured it that its transactions were lawful. Its assessment of the situation in this regard was also reinforced by the legal advice of Flanders' lawyers and the fact that its transactions were recognized to be lawful in all the other Canadian provinces. Finally, the minimal secondary role played by the Quebec dealerships in the complex commercial transactions that essentially took place in Ontario supported the view that the appellant's belief was reasonable: the master policy was negotiated and signed in Ontario, the "principal" client, GE, had its head office in that province, GE paid the insurance premiums directly to Flanders in Winnipeg, and any indemnities would be payable directly to GE in Ontario. In short, it was reasonable for the appellant to believe that it was proceeding lawfully in selling the insurance products in question.

[64] In my opinion, the appellant's arguments can lead to only one conclusion: its mistake was one of

au courtier pour délivrer les certificats d'assurance individuels aux concessionnaires québécois. Or, il s'agit là non pas d'une erreur de fait, mais d'une pure erreur de droit qui ne peut servir à fonder la défense de diligence raisonnable.

[62] Subsidiairement, l'appelante plaide que sa participation aux opérations commerciales en cause repose sur une erreur mixte de fait et de droit, assimilable à une erreur de fait et que, pour cette raison, elle est toujours en droit d'invoquer la défense de diligence raisonnable. En d'autres mots, elle prétend avoir cru pour des motifs raisonnables à un état de faits ou une situation juridique inexistants qui, s'ils avaient existé, auraient rendu sa conduite innocente.

[63] En ce qui concerne sa prétention relative à une situation juridique inexistante, l'appelante réitère sa conviction que l'inscription de Flanders auprès de l'AMF n'était pas nécessaire dans les circonstances. Son erreur de fait serait fondée sur plusieurs autres éléments. L'appelante explique notamment que l'absence de réponse de la part de l'AMF à sa lettre explicative du 10 juin 2005 l'a indûment rassurée sur le caractère légal de ses opérations commerciales. De plus, les avis juridiques des juristes agissant pour Flanders, ainsi que la reconnaissance de la légalité de ses opérations dans toutes les autres provinces canadiennes, l'ont également confortée dans son appréciation de la situation à cet égard. Finalement, le rôle accessoire et minimal réservé aux concessionnaires québécois dans les opérations commerciales complexes se déroulant essentiellement en Ontario appuyait le caractère raisonnable de sa croyance : la police-cadre avait été négociée et signée en Ontario, le client « principal », GE, avait son siège social dans cette province, les primes d'assurance étaient payées directement par GE à Flanders, sise à Winnipeg, et toute indemnité éventuelle était payable directement à GE en Ontario. Bref, il était raisonnable pour l'appelante de croire à la légalité de son mode d'exploitation des produits d'assurance en cause.

[64] À mon avis, les arguments soulevés par l'appelante ne mènent qu'à une seule conclusion :

law. Moreover, I note that the appellant is not claiming that it believed in a mistaken legal situation *and*, at the same time, a mistaken set of facts. Rather, it is arguing that it mistakenly believed in the existence of a legal situation *because* of a set of facts that were actually true. At the very least, it claims that its belief in that mistaken legal situation was *justified* and should be excused in light of that factual reality.

[65] In this regard, I agree with Cournoyer J.A. that [TRANSLATION] “[t]he AMF’s silence cannot on its own transform an error of law into an error of mixed fact and law” (para. 232). And as I mentioned above, under the law as it now stands in Canada, no matter how reasonable a mistake of law may be, it cannot — unlike a mistake of fact or an officially induced error — serve as a valid defence in the case of a strict liability offence. In *Molis v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 356, Lamer J. noted:

... the defence of due diligence that was referred to in *Sault Ste. Marie* is that of due diligence in relation to the fulfilment of a duty imposed by law and not in relation to the ascertainment of the existence of a prohibition or its interpretation. [p. 364]

[66] Since the mistake relied on by the appellant was purely one of law, I find that the appellant’s argument based on the mistake having been one of mixed fact and law must be rejected and that the due diligence defence was not available in the instant case.

[67] However, the appellant also argues, in the alternative, that this Court should qualify the rule with respect to ignorance of the law and recognize reasonable mistake of law in the vast mosaic of regulatory offences. More specifically, it asks that this defence be made available in cases in which reasonable ignorance of or honest confusion about the applicable law is closely tied to improper conduct on the part of a regulatory body. It thus argues that the competent authority set a “trap” by

il s’agit d’une erreur de droit. Je constate d’ailleurs qu’elle ne prétend pas avoir cru à une situation juridique inexistante *et*, en même temps, à un état de faits inexistant. Elle affirme plutôt avoir erronément cru à l’existence d’une situation juridique *en raison* d’un état de faits qui existait bel et bien. Elle prétend qu’à tout le moins, sa croyance en cette situation juridique inexistante était *justifiée* et devait être excusée au regard de la réalité factuelle ainsi décrite.

[65] À cet égard, je partage l’opinion du juge Cournoyer selon laquelle « [l]e seul silence de l’AMF ne peut transformer une erreur de droit en erreur mixte de fait et de droit » (par. 232). Je rappelle également que dans l’état actuel du droit au Canada, aussi raisonnable que puisse être une erreur de droit, contrairement à l’erreur de fait et à l’exception fondée sur une erreur de droit provoquée par une personne en autorité, cette erreur de droit ne peut servir de défense valable dans le cas d’une infraction de responsabilité stricte. Dans l’affaire *Molis c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 356, le juge Lamer souligne :

... l’arrêt *Sault Ste-Marie* parle de la défense de diligence raisonnable par rapport à l’accomplissement d’une obligation imposée par la loi et non par rapport aux recherches sur l’existence d’une interdiction ou sur son interprétation. [p. 364]

[66] Puisque l’erreur invoquée par l’appelante est une pure erreur de droit, je conclus que son argument fondé sur l’erreur mixte de droit et de fait doit être écarté et que la défense de diligence raisonnable n’est pas recevable en l’espèce.

[67] Toutefois, l’appelante plaide aussi subsidiairement que notre Cour devrait nuancer la règle relative à l’ignorance de la loi et reconnaître l’erreur de droit raisonnable dans la vaste mosaïque des infractions réglementaires. Plus spécifiquement, elle demande la reconnaissance de cette défense dans les cas où l’ignorance raisonnable ou la confusion honnête au sujet du droit applicable est intimement liée au comportement abusif d’un organisme de réglementation. En conséquence,

acting unfairly toward it. I will now consider this final argument.

E. *Reasonable Mistake of Law*

[68] This Court has held many a time that the fact that a defendant has exercised due diligence to find out and verify the nature of the applicable law is not a defence (*City of Lévis*, at para. 22). It has characterized the rule with respect to ignorance of the law as “an orienting principle of our criminal law which should not be lightly disturbed” (*Jorgensen*, at para. 5, *per* Lamer C.J.). In *City of Lévis*, at paras. 22-27, LeBel J. noted that this rule has the same weight in regulatory law.

[69] The rule with respect to ignorance of the law exists to ensure that the criminal justice system functions properly and that social order is preserved. G. Côté-Harper, P. Rainville and J. Turgeon explain this rule, conveyed by the maxim “ignorance of the law is no excuse”, as follows (*Traité de droit pénal canadien* (4th ed. 1998), at p. 1098):

[TRANSLATION] The presumption of knowledge of the law becomes the *quid pro quo* for the principle of legality. The legislature assures citizens that it will not punish them without first telling them what is prohibited or required. But in exchange, it imposes on them an obligation to ask for information before acting. . . .

Fear of social disorder and anarchy is the main argument of those who want to uphold the maxim. To accept an unrestricted possibility of hiding behind a subjective excuse of ignorance would be dangerous and improper.

[70] In *Jorgensen*, Lamer C.J. also endorsed this view, quoting the following passage on the rationale for the rule against a defence based on mistake of law:

Don Stuart identifies four aspects of the rationale for the rule against accepting ignorance of the law as an excuse:

elle plaide l’existence d’un « piège » qu’aurait créé l’autorité compétente en adoptant un comportement inéquitable à son égard. Je vais maintenant examiner ce dernier argument.

E. *L’erreur de droit raisonnable*

[68] Notre Cour a maintes fois affirmé que la diligence raisonnable déployée par un défendeur pour connaître et vérifier la nature du droit applicable ne constitue pas un moyen de défense (*Ville de Lévis*, par. 22). Elle a qualifié la règle relative à l’ignorance de la loi de « principe directeur de notre droit criminel qui ne devrait pas être perturbé à la légère » (*Jorgensen*, par. 5, le juge en chef Lamer). Dans l’arrêt *Ville de Lévis*, aux par. 22-27, le juge LeBel rappelle que la règle a le même poids en droit réglementaire.

[69] La raison d’être de la règle relative à l’ignorance de la loi est d’assurer la bonne marche du système de justice pénale et le maintien de l’ordre social. Les auteurs G. Côté-Harper, P. Rainville et J. Turgeon donnent les explications suivantes à l’égard de cette règle traduite par la maxime « nul n’est censé ignorer la loi » (*Traité de droit pénal canadien* (4^e éd. 1998), p. 1098) :

La présomption de connaissance de la loi devient la contrepartie du principe de la légalité. Le législateur assure les citoyens qu’il ne les punira pas sans leur avoir au préalable indiqué ce qui est interdit ou impératif. Mais, en échange, il leur impose l’obligation de se renseigner avant d’agir. . .

La crainte du désordre social et de l’anarchie est l’argument majeur invoqué par ceux qui désirent le maintien de la maxime. Il serait dangereux et abusif d’admettre sans restriction que l’on puisse s’abriter derrière une excuse subjective d’ignorance.

[70] Dans l’arrêt *Jorgensen*, le juge en chef Lamer abonde dans le même sens en citant ce qui suit au sujet de la justification de la règle qui fait obstacle à une défense fondée sur l’erreur de droit :

Don Stuart fait ressortir quatre aspects de la justification de la règle qui s’oppose à l’acceptation de l’ignorance de la loi à titre d’excuse :

[TRADUCTION]

1. Allowing a defence of ignorance of the law would involve the courts in insuperable evidential problems.
2. It would encourage ignorance where knowledge is socially desirable.
3. Otherwise every person would be a law unto himself, infringing the principle of legality and contradicting the moral principles underlying the law.
4. Ignorance of the law is blameworthy in itself.

(*Canadian Criminal Law: A Treatise* (3rd ed. 1995), at pp. 295-98) [para. 5]

[71] It should nonetheless be noted that if the rule that *ignorantia juris non excusat* — ignorance of the law excuses no one — were absolute, this could seriously hinder the application of another cardinal rule of our criminal justice system: there can be no punishment without fault. The overlap between these rules is all the more significant given the current simultaneous proliferation of regulatory measures and penal statutes. Indeed, several authors have pointed out that it is now impossible for citizens to have comprehensive knowledge of every law:

[TRANSLATION] The presumption of knowledge of laws was acceptable and defensible in the past because those laws concerned only serious offences and crimes against morality. The situation is very different today, and the criminal or penal law must be interpreted by consulting an abundant case law. The much-discussed multiplication of penal statutes must also be considered, and no one, not even criminal lawyers and other specialists in such matters, can profess to know all of them. The situation created by this proliferation of statutes is aggravated by the problem of their publication, which, although formal, is often not really effective.

(Côté-Harper, Rainville and Turgeon, at p. 1099)

[72] Dickson J. also commented on this in *Sault Ste. Marie*, at p. 1310:

Public welfare offences obviously lie in a field of conflicting values. It is essential for society to maintain, through

1. L'admission du moyen de défense d'ignorance de la loi causerait aux tribunaux des problèmes insurmontables en matière de preuve.
2. Elle encouragerait l'ignorance alors que la connaissance est souhaitable du point de vue social.
3. Sinon, chacun ne connaîtrait d'autre loi que la sienne, ce qui contreviendrait au principe de la légalité et contredirait les principes moraux qui sous-tendent le droit.
4. L'ignorance de la loi est répréhensible en soi.

(*Canadian Criminal Law : A Treatise* (3^e éd. 1995), pp. 295 à 298) [par. 5]

[71] Néanmoins, il convient de souligner que l'absolutisme de la règle *ignorantia juris non excusat* — l'ignorance de la loi n'excuse pas — pourrait entraver sérieusement l'application d'une autre règle cardinale de notre système de justice pénale : il ne saurait y avoir de sanction en l'absence de faute. Le chevauchement de ces règles est d'autant plus significatif que l'on assiste aujourd'hui à une prolifération simultanée de mesures réglementaires et de lois pénales. Plusieurs auteurs soulignent d'ailleurs que la connaissance exhaustive des lois par le citoyen est maintenant chose impossible :

La présomption de la connaissance des lois était tolérable et se justifiait autrefois parce que l'on ne retrouvait dans ces lois que les infractions graves et des crimes contre la loi morale. La situation a beaucoup évolué de nos jours et le droit criminel ou pénal doit s'interpréter avec l'aide d'une jurisprudence volumineuse. De plus, il faut aussi considérer cette fameuse inflation des lois pénales et personne, même les criminalistes et autres spécialistes en la matière, n'a la prétention de les connaître toutes. La situation créée par cette multiplication des textes législatifs est aggravée par le problème de leur publicité qui, bien que formelle, n'est souvent guère effective.

(Côté-Harper, Rainville et Turgeon, p. 1099)

[72] Le juge Dickson fait le même constat lorsqu'il écrit dans l'arrêt *Sault Ste-Marie*, p. 1310 :

Les infractions contre le bien-être public mettent manifestement en jeu des valeurs contradictoires. Il est essentiel

effective enforcement, high standards of public health and safety. Potential victims of those who carry on latently pernicious activities have a strong claim to consideration. On the other hand, there is a generally held revulsion against punishment of the morally innocent.

[73] Despite the problems that flow from regulatory measures, the rise in the number of such measures and the commensurate multiplication of penal provisions designed to enforce them go hand in hand with the evolution of modern societies. These trends are well established. Regulatory measures are adopted to protect the public from dangers that can result from activities that are otherwise legitimate. The reason why penal sanctions are used in this context rather than civil law or administrative law sanctions lies in the deterrent power of penal law (H. Parent, *Traité de droit criminel*, vol. 2 (2nd ed. 2007), at paras. 496-500). Cory J. eloquently explained the importance of regulatory offences in *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154, at pp. 221-22:

It is difficult to think of an aspect of our lives that is not regulated for our benefit and for the protection of society as a whole. From cradle to grave, we are protected by regulations; they apply to the doctors attending our entry into this world and to the morticians present at our departure. Every day, from waking to sleeping, we profit from regulatory measures which we often take for granted. . . .

In short, regulation is absolutely essential for our protection and well being as individuals, and for the effective functioning of society. It is properly present throughout our lives.

[74] The foregoing discussion underscores the conflicts that inevitably result from the constantly expanding presence of regulatory measures. Such measures play an essential role in the implementation of public policy. The rule that ignorance of the law is not a valid defence supports the state's duty in this regard. For this reason alone, it needs to be enforced.

que la société maintienne, par un contrôle efficace, un haut niveau d'hygiène et de sécurité publiques. Il faut sérieusement prendre en considération les victimes potentielles de ceux qui exercent des activités comportant un danger latent. En revanche, on répugne généralement à punir celui qui est moralement innocent.

[73] Malgré les difficultés qu'ils engendrent, l'accroissement des mesures réglementaires et la multiplication proportionnelle des dispositions pénales visant à assurer leur respect vont de pair avec l'évolution des sociétés modernes. Ces phénomènes sont bien enracinés. La raison d'être des mesures réglementaires est la protection du public contre les dangers auxquels peut donner lieu l'exercice d'activités par ailleurs légitimes. L'emploi de sanctions pénales dans ce contexte, plutôt que de sanctions civiles ou administratives, s'explique par le pouvoir dissuasif du droit pénal (H. Parent, *Traité de droit criminel*, t. 2 (2^e éd. 2007), par. 496-500). Le juge Cory a éloquentement décrit l'importance des infractions réglementaires dans l'arrêt *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, p. 221-222 :

Il est difficile de penser à un aspect de nos vies qui n'est pas réglementé pour notre propre avantage et pour la protection de la société dans son ensemble. Du berceau à la tombe, nous sommes protégés par des dispositions réglementaires; elles s'appliquent tant aux médecins qui nous mettent au monde qu'aux entrepreneurs de pompes funèbres présents à notre départ. Chaque jour, du lever au coucher, nous profitons de mesures réglementaires que nous tenons souvent pour acquises. . . .

En bref, les mesures réglementaires sont absolument essentielles pour assurer notre protection et notre bien-être en tant qu'individus et pour permettre le fonctionnement efficace de la société. Elles sont justifiées dans tous les aspects de notre vie.

[74] Ce qui précède met en relief les tensions inévitables résultant de la place sans cesse croissante qu'occupent les mesures réglementaires. Ces mesures sont indispensables pour la mise en œuvre des politiques d'intérêt public. La règle selon laquelle l'ignorance de la loi ne constitue pas une défense valable appuie le devoir de l'État à cet égard. Pour cette seule raison, elle doit être respectée.

[75] At the same time, the rise in the number of statutes coupled with their growing complexity increases the risk that a citizen will be punished in circumstances in which ignorance of the law might nevertheless be understandable.

[76] In light of all these considerations, I find that the objective of public protection that underlies the creation of regulatory offences militates strongly against accepting a *general* defence of reasonable mistake of law in this context. As Cory J. noted in *Wholesale Travel*, at p. 219,

[r]egulatory legislation involves a shift of emphasis from the protection of individual interests and the deterrence and punishment of acts involving moral fault to the protection of public and societal interests.

[77] Moreover, it is incumbent on a regulated entity that engages in an activity requiring specific knowledge, including knowledge of the applicable law, to obtain that knowledge. The following observations of Hugues Parent are of particular relevance in a regulatory context such as the one in the instant case. Although he objects to the rule conveyed by the maxim “ignorance of the law is no excuse” being absolute, Parent mentions a very important limit — unforeseeability of the mistake — that would have to apply should the rule be relaxed:

[TRANSLATION] An individual who acts in ignorance of a provision he or she is not in a position to know about, despite being in good faith and exercising due diligence, does wrong unknowingly, and therefore unintentionally. Such an individual cannot therefore be held liable.

To be successfully argued, insurmountable ignorance of the law must be *unforeseeable*, which means that it must not be related to an activity requiring special knowledge: thus, a professional fisher charged with possession of immature lobsters cannot use ignorance of the law as a defence. As O’Hearn Co. Ct. J. stated in [*R. v. Maclean* (1974), 17 C.C.C. (2d) 84 (N.S. Co. Ct.)], “if an accused wishes to indulge in an activity that requires special knowledge including knowledge of the applicable law, he can fairly be held to be under an obligation

[75] En même temps, force est de constater que l’accroissement du nombre de textes légaux, conjugué à leur complexité grandissante, augmentent le risque qu’un justiciable soit sanctionné dans des circonstances où la méconnaissance de la loi pourrait par ailleurs être compréhensible.

[76] En tenant compte de toutes ces considérations, je suis d’avis que l’objectif de la protection du public qui est à la base de la création des infractions réglementaires milite fortement contre la recevabilité d’une défense *générale* d’erreur de droit raisonnable dans ce domaine. Comme l’a souligné le juge Cory dans l’arrêt *Wholesale Travel*, p. 219 :

La législation réglementaire implique que la protection des intérêts publics et sociaux passe avant celle des intérêts individuels et avant la dissuasion et la sanction d’actes comportant une faute morale.

[77] De plus, il incombe à l’entité réglementée qui s’engage dans une activité qui requiert des connaissances particulières, y compris le droit applicable en la matière, de les obtenir. Les observations suivantes de l’auteur Hugues Parent sont fort pertinentes dans un contexte de réglementation comme celui qui nous concerne. Tout en s’opposant au caractère absolu de la règle évoquée par la maxime « nul n’est censé ignorer la loi », l’auteur Parent fait état d’une limite très importante à laquelle devrait se conformer un éventuel assouplissement de cette règle, à savoir celle de l’imprévisibilité de l’erreur en cause :

L’individu qui agit dans l’ignorance d’une disposition qu’il n’était pas en mesure de connaître, malgré sa bonne foi et sa diligence raisonnable, agit mal sans le savoir et, par conséquent, sans le vouloir. Aucune responsabilité ne peut donc lui être imputée.

Pour être alléguée avec succès, l’ignorance invincible de la loi doit être *imprévisible*, c’est-à-dire qu’elle ne doit pas être reliée à une activité qui exige une connaissance particulière, de sorte que le pêcheur professionnel, accusé d’avoir en sa possession une quantité de homards immatures, ne pourra soulever en défense son ignorance de la loi. Comme le mentionne le juge O’Hearn dans l’arrêt [*R. c. Maclean* (1974), 17 C.C.C. (2d) 84 (C. cté N.-É.)], « si une personne veut se lancer dans une activité qui exige des connaissances particulières, dont la

to acquire that knowledge”. Because the information needed to attain that knowledge is essential, it must be accessible and comprehensible. [Emphasis in original.]

(*Traité de droit criminel*, vol. 1 (3rd ed. 2008), at paras. 580-81)

[78] The regulator at issue in the instant case, the AMF, is not required by law to reply to those to whom the law applies or to inform them about their rights and obligations. As a result, it was not reasonable in this case for the appellant to view the AMF’s silence as a confirmation of its interpretation of that law. This being said, the AMF’s attitude is of some concern. Nevertheless, although its attitude does not reflect the greater transparency a regulator is normally expected to show, and as unfortunate as that might be, that attitude cannot be equated with improper conduct or bad faith on its part.

[79] Furthermore, even if the AMF’s conduct were so vexatious as to justify accepting a new exception to the rule with respect to ignorance of the law, which I cannot find to be the case here, I am of the opinion that the steps taken by the appellant to avoid breaking the law do not meet the requirements for the due diligence defence. The appellant relied solely on the legal advice of professionals acting for a third party, Flanders, in Manitoba. A reasonable person would at least have sought an independent opinion from a member of the Barreau du Québec, preferably one who specializes in insurance law. Thus, the appellant in this case has not shown that it took all reasonable steps to avoid breaking the law.

[80] I am well aware of the difficulties of statutory interpretation that might result from the complexity of certain regulated activities. Here, it is troubling that the AMF itself had serious difficulty

connaissance de la loi applicable, on peut à juste titre conclure qu’elle a l’obligation d’acquérir cette connaissance ». Les informations permettant d’accéder à cette connaissance étant essentielles, celles-ci doivent être accessibles et compréhensibles. [En italique dans l’original.]

(*Traité de droit criminel*, t. 1 (3^e éd. 2008), par. 580-581)

[78] L’organisme de réglementation en cause dans cette affaire, à savoir l’AMF, n’est pas tenu par la loi de répondre ou de renseigner ceux et celles visés par cette loi quant à leurs droits et obligations, si bien qu’en l’espèce, il n’était pas raisonnable pour l’appelante de considérer le silence de l’AMF en tant que confirmation de son interprétation de ladite loi. Cela dit, l’attitude de l’AMF laisse néanmoins songeur. Sans témoigner de la plus grande transparence qui doit normalement guider les actions d’un organisme de réglementation et aussi regrettable qu’elle puisse être, l’attitude de l’AMF ne saurait cependant être assimilée à de l’abus ou de la mauvaise foi de sa part.

[79] De plus, même si la conduite de l’AMF était vexatoire au point de justifier la reconnaissance d’une nouvelle exception à la règle relative à l’ignorance de la loi, solution à laquelle je ne peux conclure en l’espèce, je suis d’avis que les gestes posés par l’appelante afin d’éviter d’enfreindre la loi ne satisfont pas aux exigences de la défense de diligence raisonnable. L’appelante s’est fiée uniquement aux avis juridiques fournis par des professionnels agissant pour le compte d’un tiers, à savoir Flanders au Manitoba. Une personne raisonnable aurait au moins sollicité une opinion indépendante d’un avocat inscrit au Barreau du Québec et exerçant préférentiellement dans le domaine du droit des assurances. Quoi qu’il en soit, dans le présent cas, l’appelante n’a pas démontré qu’elle a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter de contrevenir à la loi.

[80] Je suis bien conscient des difficultés d’interprétation de la loi qui peuvent résulter de la complexité de certaines activités réglementées. En l’espèce, il est préoccupant de constater que l’AMF

interpreting the applicable law in deciding whether the transactions in question were lawful. Is it reasonable to require those to whom regulatory measures apply to have a more extensive knowledge of the law than the body responsible for enforcing it?

[81] As I mentioned above, the complexity of regulations results from the need to ensure the proper functioning of civil society (*Wholesale Travel, Sault Ste. Marie, City of Lévis*). In this regard, I agree with the following comment made by Lamer C.J. in *Jorgensen*:

. . . the complexity of contemporary regulation makes the assumption that a responsible citizen will have a comprehensive knowledge of the law unreasonable. This complexity, however, does not justify rejecting a rule which encourages a responsible citizenry, encourages government to publicize enactments, and is an essential foundation to the rule of law. [para. 25]

[82] I would therefore suggest postponing the debate about the appropriateness of accepting a new exception to the rule that mistake of law can be a valid defence only in very specific circumstances.

F. *Number of Statements of Offence*

[83] My colleague Fish J. raises, in support of his conclusion, the distinction drawn by the Court of Appeal in *Demers* between s. 482 of the *ADFPS*, which creates an independent offence, and ss. 208 of the *SA* and 491 of the *ADFPS*, which establish a mode of participation in an offence. In his view, s. 482 creates a single offence and the AMF was wrong to issue 56 separate statements of offence against the appellant.

[84] In other words, whereas a person who commits the offences provided for in ss. 208 of the *SA* and 491 of the *ADFPS* is a secondary offender, the same person, in the context of s. 482, is guilty of a single discrete and independent offence. A person who consents to or authorizes a broker's acting on

ait elle-même éprouvé de sérieuses difficultés à interpréter le droit applicable pour se prononcer sur la légalité des opérations commerciales en cause. Est-il raisonnable d'exiger de ceux et celles visés par des mesures réglementaires une connaissance plus étendue de la loi que celle qu'en a l'organisme chargé de l'appliquer?

[81] Je réitère que la complexité de la réglementation découle du besoin de veiller au bon fonctionnement de la société civile (*Wholesale Travel, Sault Ste-Marie, Ville de Lévis*). À cet égard, je fais miens les propos suivants du juge en chef Lamer dans *Jorgensen* :

. . . la complexité des règlements actuels permet de présumer qu'un citoyen responsable ne peut raisonnablement avoir une connaissance approfondie du droit. Toutefois, cette complexité ne justifie pas le rejet d'une règle qui encourage les citoyens à devenir responsables et le gouvernement à rendre publiques les règles de droit, et qui constitue un fondement essentiel de la primauté du droit. [par. 25]

[82] En conséquence, je propose de reporter à plus tard le débat sur l'opportunité de reconnaître une nouvelle exception à la règle selon laquelle l'erreur de droit ne peut constituer une défense recevable que dans des circonstances bien spécifiques.

F. *Nombre de constats d'infraction*

[83] Mon collègue, le juge Fish, invoque au soutien de son opinion la distinction soulevée par la Cour d'appel dans l'arrêt *Demers* entre le contenu de l'art. 482 de la *LDPSF* créant une infraction autonome et celui des art. 208 de la *LVM* et 491 de la *LDPSF* qui crée un mode de participation à une infraction. Il conclut que l'art. 482 est constitutif d'une seule et même infraction et que l'AMF a eu tort de déposer 56 constats d'infraction distincts contre l'appelante.

[84] En d'autres mots, alors que l'auteur de l'infraction identifiée aux arts. 208 de la *LVM* et 491 de la *LDPSF* est un auteur secondaire, ce dernier, dans le contexte de l'art. 482, se rend coupable d'une seule infraction distincte et indépendante. S'il a consenti et/ou autorisé le courtier à agir en son nom, il n'a commis

his or her behalf commits just one fault and should therefore receive just one statement of offence.

[85] I agree with my colleague that the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* is a discrete and independent offence and that the appellant is not liable for the offences committed by its broker. Nonetheless, this does not, in my opinion, mean that the appellant cannot have committed several discrete offences. That is in fact what occurred here.

[86] The evidence in the record shows that the consent or authorization the appellant gave its broker was not only general, but was also specific. As of June 2005, the appellant was in possession of the list of Quebec dealerships whose inventories were to be insured starting in August 2005. Furthermore, the following words appeared above its broker's signature on each of the individual insurance certificates the broker issued to the Quebec dealerships: [TRANSLATION] "Signed on behalf of the insurer(s) by Flanders Insurance Management and Administrative Services Ltd." Thus, the appellant participated, through its representative, Flanders, in the issuance of each of the individual insurance certificates in Quebec. This means that the appellant specifically consented to and/or authorized each of the 56 transactions that took place in Quebec, thereby committing the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* 56 times. In short, it performed 56 separate acts of authorization and/or consent.

[87] Although I cannot find as a matter of law that there was a single transaction in this case and that the appellant is guilty of just one offence, I do consider it necessary to add a few comments about the AMF's decision to issue 56 separate statements of offence against the appellant.

[88] I recognize that a prosecutor, the AMF in this case, has a broad quasi-judicial decision-making power that flows from its ability, and above all discretion, to issue statements of offence in the cases that come before it (G. Létourneau,

qu'une seule faute et, par voie de conséquence, il ne devrait recevoir qu'un seul constat d'infraction.

[85] Je suis d'accord avec mon collègue que l'infraction définie à l'art. 482 de la *LDPSF* est une infraction distincte et indépendante et que l'appelante n'est pas responsable des infractions commises par son courtier. Néanmoins, je suis d'avis que ce constat n'exclut pas pour autant la possibilité que l'appelante ait commis plusieurs infractions distinctes. Tel est le cas en l'espèce.

[86] Il ressort de la preuve au dossier que le consentement ou encore l'autorisation accordés par l'appelante à son courtier n'étaient pas seulement d'ordre général, mais également spécifique. En fait, à partir du mois de juin 2005, celle-ci était en possession de la liste des concessionnaires québécois dont les inventaires devaient être assurés à partir du mois d'août 2005. De plus, son courtier a émis chacun des certificats d'assurance individuels aux concessionnaires québécois en apposant sa signature en dessous de la formule : « Signé au nom du ou des assureurs par Assurances Flanders ltée, Services administratifs et de gestion. » L'appelante a donc, par l'entremise de son représentant, Flanders, participé à l'émission de chacun des certificats d'assurance individuels au Québec. Partant, l'appelante a spécifiquement donné son consentement et/ou son autorisation à chacune des 56 transactions intervenues au Québec, commettant ainsi l'infraction identifiée à l'art. 482 de la *LDPSF* à 56 reprises. Bref, il s'agit de 56 actes distincts d'autorisation et/ou de consentement.

[87] Même si je ne peux conclure en droit qu'il s'agit en l'espèce d'une transaction unique et que l'appelante n'est coupable que d'une seule infraction, j'estime nécessaire néanmoins d'ajouter quelques commentaires au sujet de la décision de l'AMF de déposer 56 constats d'infraction distincts contre l'appelante.

[88] Je reconnais que le poursuivant, en l'espèce l'AMF, bénéficie d'un large pouvoir décisionnel de nature quasi-judiciaire qui découle de la faculté et surtout de la discrétion de déposer des constats d'infraction dans les cas qu'elle détermine

Code de procédure pénale du Québec: annoté (9th ed. 2011), at p. 324). Moreover, a very high standard of intervention must be met by a court reviewing the exercise of this broad power. Courts can order stays of penal proceedings only in the “clearest of cases”, where “there is conspicuous evidence of improper motives or of bad faith or of an act so wrong that it violates the conscience of the community, such that it would genuinely be unfair and indecent to proceed” (*R. v. Power*, [1994] 1 S.C.R. 601, at p. 616, *per* L’Heureux-Dubé J.; see also *R. v. O’Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411). This is clearly not such a case.

[89] However, I believe it is important to remember the fundamental distinction between the regulatory penal law system and the criminal law system in Canada. In the leading case of *Sault Ste. Marie*, at pp. 1302-3, this Court laid down the following principles:

[Regulatory offences] are not criminal in any real sense, but are prohibited in the public interest. . . . Although enforced as penal laws through the utilization of the machinery of the criminal law, the offences are in substance of a civil nature and might well be regarded as a branch of administrative law to which traditional principles of criminal law have but limited application.

[90] These two systems, the regulatory penal law and criminal law systems, serve societal purposes that are important and complementary, but also different. In the words of Cory J., whereas “criminal offences are usually designed to condemn and punish past, inherently wrongful conduct, regulatory measures are generally directed to the prevention of future harm through the enforcement of minimum standards of conduct and care” (*Wholesale Travel*, at p. 219). It is therefore essential not to lose sight of the basic differences between the two systems and, as a result, to weaken the application of one by distorting the application of the other.

[91] In the instant case, at the risk of crossing the line between regulatory penal liability and criminal

(G. Létourneau, *Code de procédure pénale du Québec : annoté* (9^e éd. 2011), p. 324). La révision judiciaire de ce vaste pouvoir doit d’ailleurs respecter une norme d’intervention très exigeante. Les tribunaux ne peuvent ordonner l’arrêt de poursuites pénales que dans les « cas les plus manifestes », lorsque « la preuve démontre clairement l’existence de motifs illégitimes, de mauvaise foi ou d’un acte si fautif qu’il viole la conscience de la collectivité à un point tel qu’il serait vraiment injuste et indécent de continuer » (*R. c. Power*, [1994] 1 R.C.S. 601, p. 616, la juge L’Heureux-Dubé; voir aussi *R. c. O’Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411). De toute évidence, nous ne sommes pas en présence d’un tel cas.

[89] Toutefois, j’estime qu’il est important de rappeler la distinction fondamentale entre le régime du droit pénal réglementaire et celui du droit criminel au Canada. Dans l’arrêt de principe *Sault Ste-Marie*, aux p. 1302-1303, notre Cour a formulé les enseignements suivants :

[Les] infractions [réglementaires] ne sont pas criminelles au plein sens du terme, mais sont prohibées dans l’intérêt public. [. . .] Bien qu’appliquées comme lois pénales par le truchement de la procédure criminelle, ces infractions sont essentiellement de nature civile et pourraient fort bien être considérées comme une branche du droit administratif à laquelle les principes traditionnels du droit criminel ne s’appliquent que de façon limitée.

[90] Chacun de ces régimes, soit le régime pénal réglementaire et le régime criminel, répond à des objectifs sociaux importants et complémentaires, mais par ailleurs différents. Pour citer le juge Cory, tandis « que les infractions criminelles sont habituellement conçues afin de condamner et de punir une conduite antérieure répréhensible en soi, les mesures réglementaires visent généralement à prévenir un préjudice futur par l’application de normes minimales de conduite et de prudence » (*Wholesale Travel*, p. 219). Il est donc essentiel de ne pas occulter les différences essentielles entre les deux régimes et ainsi affaiblir l’application de l’un en dénaturant l’application de l’autre.

[91] En l’espèce, au risque d’empiéter sur la ligne de démarcation entre la responsabilité pénale

liability, the fact that there is a substantial minimum fine to sanction the commission of the offence provided for in s. 482 of the *ADFPS* raises the question whether it was fair for the AMF to decide to lay 56 separate charges against the appellant.

[92] It might have been preferable for the AMF to file a single statement of offence rather than the 56 statements it did file. Nevertheless, it will not be necessary to determine whether the AMF's conduct in proceeding as it did constitutes an improper use of procedure, since this question was not before the other courts and was touched on only indirectly in argument in this Court.

[93] *Dura lex, sed lex*: The law is harsh, but it is the law, and the AMF has obviously given full meaning to this expression where the appellant is concerned. Yet the AMF chose to prosecute Flanders, the principal wrongdoer, under s. 462 of the *ADFPS*, which meant that Flanders was liable to a lesser sanction that is in no way comparable to the fine that could be imposed on the appellant under s. 487 of that same Act. Although technically speaking the appellant did consent to and/or authorize the issuance of individual insurance certificates on 56 occasions, the fact remains that these offences arose out of a single decision to retain Flanders as a broker.

[94] In my opinion, it would be preferable for a prosecutor, when exercising its discretion to issue multiple statements of offence, to assess the context in which the offences were committed on a case-by-case basis. This would ensure that its procedures are not transformed into the equivalent of criminal proceedings and do not fuel confusion between regulatory penal liability and criminal liability.

V. Conclusion

[95] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

réglementaire et la responsabilité criminelle, l'existence d'une amende minimale substantielle pour sanctionner la commission de l'infraction définie à l'art. 482 de la *LDPSF* nous amène à nous interroger sur la justesse de la décision de l'AMF de déposer 56 chefs d'accusation distincts contre l'appelante.

[92] Peut-être qu'en l'espèce il eût été préférable que l'AMF dépose un seul constat d'infraction plutôt que de procéder avec le dépôt des 56 constats en cause. Mais il n'est pas nécessaire de déterminer si la conduite de l'AMF en procédant comme elle l'a fait constitue un abus de procédure puisque la question ne fut pas abordée devant les autres cours et seulement de façon indirecte à l'occasion des plaidoiries devant cette Cour.

[93] *Dura lex, sed lex* : La loi est dure, mais c'est la loi, et l'AMF a de toute évidence consacré à cette expression toute sa signification eu égard à l'appelante. Et pourtant, eu égard à Flanders, l'auteur principal de la faute, l'AMF a choisi de la poursuivre en vertu de l'art. 462 de la *LDPSF*, l'assujettissant ainsi à une sanction bien moindre qui n'a aucune commune mesure avec l'amende imposable à l'appelante en vertu de l'art. 487 de la même loi. Même si techniquement l'appelante a consenti et/ou autorisé la délivrance de certificats d'assurance individuels à 56 reprises, il reste que ces infractions découlaient d'une seule et même décision de retenir les services de Flanders à titre de courtier.

[94] À mon avis, il serait souhaitable que le poursuivant apprécie, au cas par cas, le contexte entourant la perpétration des infractions lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire de déposer des constats d'infraction multiples. Ainsi, les procédures qu'il entreprendra n'empiéteront pas sur le contentieux du droit criminel et n'alimenteront pas la confusion des genres entre la responsabilité pénale réglementaire et la responsabilité criminelle.

V. Conclusion

[95] Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

The reasons of LeBel and Fish JJ. were delivered by

FISH J. (dissenting in part) —

I

[96] The appellant stands convicted 56 times for what, as a matter of law, was in my view a single offence. For the reasons that follow, I would therefore substitute a single conviction.

II

[97] According to the respondent (the “Authority”), the appellant (“La Souveraine”) contravened s. 482 of *An Act respecting the distribution of financial products and services*, R.S.Q., c. D-9.2 (“*ADFPS*”), 56 times on the same day — in 56 different localities across Québec.

[98] The 56 counts are virtually identical, except for the place where each offence is said to have been committed. They all allege that La Souveraine [TRANSLATION] “did consent to and/or authorize” Flanders Insurance Management and Administrative Services Ltd. (“Flanders”) — an unregistered firm — to contravene s. 71 of the *ADFPS*, thereby itself committing an offence under s. 482 of the *ADFPS*.

[99] Upon conviction on all 56 counts, La Souveraine would be liable to a mandatory minimum punishment — a fine of \$560,000.

[100] Section 482 of the *ADFPS* reads:

482. *Every insurer that helps or, by encouragement, advice or consent or by an authorization or order, induces a firm or an independent representative or independent partnership through which it offers insurance products or an executive officer, director, partner, employee or representative of such a firm or independent partnership to contravene any provision of this Act or the regulations is guilty of an offence.*

The same applies to any director, executive officer, employee or mandatary of an insurer.

Version française des motifs des juges LeBel et Fish rendus par

LE JUGE FISH (dissident en partie) —

I

[96] L’appelante a été reconnue coupable de 56 accusations qui, en droit, ne visaient à mon sens qu’une seule et même infraction. Pour les motifs qui suivent, je prononcerais donc une seule déclaration de culpabilité.

II

[97] Selon l’intimée (l’« Autorité »), l’appelante (« La Souveraine ») a enfreint l’art. 482 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., ch. D-9.2 (« *LDPSF* »), à 56 reprises le même jour, et ce, à 56 endroits différents au Québec.

[98] À l’exception de l’endroit où chaque infraction aurait été commise, les 56 chefs d’accusation sont virtuellement identiques. Ils reprochent tous à La Souveraine d’avoir « consenti et/ou autorisé » Flanders Insurance Management and Administrative Services Ltd. (« Flanders ») — un cabinet non inscrit — à enfreindre l’art. 71 de la *LDPSF*, commettant ainsi elle-même l’infraction visée à l’art. 482 de la *LDPSF*.

[99] Si elle est déclarée coupable des 56 chefs d’accusation, La Souveraine est passible d’une amende obligatoire d’au moins 560 000 \$.

[100] L’article 482 de la *LDPSF* est rédigé ainsi :

482. *Un assureur qui aide ou, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène un cabinet, ou un représentant autonome ou une société autonome par l’entremise de qui il offre des produits d’assurance, ou un dirigeant, administrateur, associé, employé ou représentant de ce cabinet ou de cette société autonome, à enfreindre une disposition de la présente loi ou de ses règlements commet une infraction.*

Il en est de même de tout administrateur, dirigeant, employé ou mandataire d’un assureur.

[101] I am satisfied that this provision creates a discrete substantive offence, rather than a party liability offence. Manifestly, an insurer found to have violated s. 482 of the *ADFPS* is neither guilty of the same offence nor liable to the same penalty as the firm it helped or induced to contravene *another provision of the Act or regulations*. Party liability is expressly provided for in s. 491 of the *ADFPS*.

[102] This view is supported by *Demers v. Autorité des marchés financiers*, 2013 QCCA 323 (CanLII), a unanimous judgment of the Quebec Court of Appeal released after it had decided the matter now before us. In *Demers*, Kasirer J.A. explained the differences between s. 482 of the *ADFPS* and true party liability offences this way (paras. 55-56):

[TRANSLATION] It should be noted that according to section 208 [*Securities Act*, R.S.Q., c. V-1.1], an accomplice is guilty of the offence committed by the principal offender “as if he had committed it himself/comme s’il l’avait commise lui-même”. *Section 482 [ADFPS]*, on the other hand, provides that an insurer that acts in the contemplated manner is guilty of “an offence/une infraction” that is distinct from the one committed by the principal offender. Thus, section 208 is merely a mode of participation — *Ms. Demers* was found guilty of contravening section 11 of the SA by application of the rule set out in section 208 — and not a separate “offence”.

It should also be noted that the *Act respecting the distribution of financial products and services* includes a provision — section 491 [*ADFPS*] — that is practically identical to section 208 SA. Like section 208 SA, it defines a mode of participation which renders an accomplice guilty of the same offence as the principal offender “as if the person had committed it himself/comme s’il l’avait commise lui-même”. This section, which parallels section 208 SA, was not raised in *La Souveraine* as a basis for the insurer’s liability. The differences between section 208 SA and section 482 [*ADFPS*] suffice for me to conclude that this Court’s decision in *La Souveraine* cannot serve as a precedent in the case at bar. [Emphasis added.]

[101] Je suis convaincu que la disposition précitée crée une infraction substantielle distincte, plutôt qu’une infraction de responsabilité en tant que participant. De toute évidence, l’assureur reconnu coupable d’avoir enfreint l’art. 482 de la *LDPSF* n’est ni coupable de la même infraction, ni passible de la même peine que le cabinet qu’il a aidé ou amené à enfreindre *une autre disposition de la Loi ou de ses règlements*. La responsabilité en tant que participant est expressément prévue à l’art. 491 de la *LDPSF*.

[102] Cette opinion est appuyée par l’arrêt *Demers c. Autorité des marchés financiers*, 2013 QCCA 323 (CanLII), un jugement unanime rendu par la Cour d’appel du Québec postérieurement à son jugement en l’espèce. Dans *Demers*, le juge d’appel Kasirer a expliqué en ces termes ce qui distingue l’infraction visée à l’art. 482 de la *LDPSF* des véritables infractions de responsabilité en tant que participant (par. 55-56) :

On notera que l’article 208 [*Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.Q., ch. V-1.1] précise que le complice est coupable de l’infraction commise par l’acteur principal « comme s’il l’avait commise lui-même/as if he had committed it himself ». *En revanche*, l’article 482 [*LDPSF*] prévoit que l’assureur qui se livre au comportement visé est coupable d’« une infraction/an offence », infraction distincte de celle commise par l’acteur principal. L’article 208 est donc un simple mode de participation — *M^{me} Demers* a été déclarée coupable d’avoir enfreint l’article 11 de la *LVM* par le truchement de la règle de l’article 208 — et non d’une « infraction » en elle-même.

Notons, de plus, que la *Loi sur la distribution des produits financiers [sic]* comporte une disposition pratiquement identique à celle prévue à l’article 208 *LVM* — l’article 491 [*LDPSF*]. Comme le fait l’article 208 *LVM*, cet article définit un mode de participation qui rend le complice coupable de la même infraction que le contrevenant principal, « comme s’il l’avait commise lui-même/as if the person had committed it himself ». Ce dernier texte, cousin de l’article 208 *LVM*, n’a nullement été soulevé dans *La Souveraine* pour fonder la responsabilité de l’assureur. Les différences entre l’article 208 *LVM* et l’article 482 [*LDPSF*] suffisent pour conclure que l’arrêt de cette Cour dans *La Souveraine* ne peut servir de précédent dans la présente affaire. [Italiques ajoutés.]

[103] I agree with Justice Kasirer.

[104] Section 491 was adopted in its present form in 2009 (S.Q. 2009, c. 58, s. 85). Had it been in force in 2006, when the proceedings in this case were instituted, it would have been open to the Authority to charge La Souveraine with having participated as a party in the 56 offences under s. 71 of the *ADFPS* committed by Flanders. Only then could La Souveraine, as in *Demers*, properly be convicted “of the same offence as the principal offender ‘as if the person had committed it himself/comme s’il l’avait commise lui-même’” (*Demers*, at para. 56). La Souveraine would in that case have been liable, of course, to the penalty for a violation of s. 71, rather than the much larger mandatory minimum penalty for a violation of s. 482.

[105] But one thing is certain: No such charges could be laid, as they were here, under s. 482. That is precisely why s. 491 was adopted in its present form: Its declared purpose was to provide for party liability — which did not exist under s. 482, nor apparently under any other provision relevant to the present proceedings. This was recognized by the Minister of Finance in 2009, when the amendment to s. 491 of the *ADFPS* was introduced in the National Assembly.

[106] The Minister explained that the amendment [TRANSLATION] “introduces a new section 491 to include complicity among the offences. And the inset also adds that the same applies to a person who, by encouragement or advice or by an order, induces another person to commit an offence” (R. Bachand, *Journal des débats de la Commission permanente des finances publiques*, vol. 41, No. 47, 1st Sess., 39th Leg., November 26, 2009, at p. 21 (emphasis added)).

[107] Here, without the benefit of s. 491, the Authority charged La Souveraine with 56 counts under s. 482 — a substantive offence with a different penalty — and claimed 56 times the

[103] Je partage l’avis du juge Kasirer.

[104] L’article 491 a été adopté dans sa forme actuelle en 2009 (L.Q. 2009, ch. 58, art. 85). S’il avait été en vigueur en 2006, lorsque la poursuite a été intentée dans la présente affaire, il aurait été loisible à l’Autorité d’accuser La Souveraine d’avoir agi en tant que participant aux 56 infractions à l’art. 71 de la *LDPSF* commises par Flanders. Ce n’est que dans une telle situation que La Souveraine aurait pu à juste titre être déclarée coupable, comme l’accusée dans *Demers*, « de la même infraction que le contrevenant principal, “comme [si elle] l’avait commise [elle]-même/as if the person had committed it himself” » (*Demers*, par. 56). La Souveraine aurait alors été passible, évidemment, de la peine applicable en cas de violation de l’art. 71, et non de la peine minimale obligatoire beaucoup plus lourde qu’entraîne la violation de l’art. 482.

[105] Chose certaine : aucune accusation de ce genre ne pouvait être portée, comme ce fut le cas en l’espèce, en vertu de l’art. 482. C’est précisément pour cette raison que l’art. 491 a été adopté dans sa forme actuelle. Il avait pour objet déclaré d’établir l’infraction de responsabilité en tant que participant — responsabilité qui n’était prévue ni par l’art. 482, ni apparemment par quelque autre disposition pertinente dans la présente instance. Le ministre des Finances l’a d’ailleurs reconnu en 2009, quand la modification proposée à l’art. 491 de la *LDPSF* a été déposée à l’Assemblée nationale.

[106] Le ministre a expliqué que la modification « introduit un nouvel article 491 pour ajouter la complicité parmi les infractions. Et [la note] ajoute aussi que la même règle s’applique à celui qui, par des encouragements, des conseils ou des ordres, amène quelqu’un à commettre une infraction » (R. Bachand, *Journal des débats de la Commission permanente des finances publiques*, vol. 41, n° 47, 1^{re} sess., 39^e lég., 26 novembre 2009, p. 21 (italiques ajoutés)).

[107] En l’espèce, alors qu’elle ne disposait pas de l’art. 491, l’Autorité a déposé contre La Souveraine 56 chefs d’accusation en vertu de l’art. 482 — une infraction substantielle passible

mandatory minimum penalty under s. 482 as if La Souveraine, *under that section*, was a party to the offences allegedly committed by Flanders.

[108] In essence, this is how the Authority itself sought at the hearing of the appeal to defend the multiplicity of charges laid against La Souveraine. Replying to questions by the Court, counsel for the Authority submitted that La Souveraine committed an offence under s. 482 of the *ADFPS* by proxy (“*par procuration*”) each time Flanders, its mandatary, committed an offence under some other provision of the Act or regulations (transcript, at pp. 37-40).

[109] As we have seen, however, the first paragraph of s. 482 creates neither a vicarious liability nor a party liability offence. Rather, it creates a discrete substantive offence, of which the gravamen is to help or induce another firm to contravene the Act or regulations.

[110] Under the second paragraph of s. 482, a mandatary of the insurer likewise commits the substantive offence set out in the first paragraph when it (the mandatary) helps or induces another person or firm to contravene the Act or regulations.

[111] Nowhere does s. 482 of the *ADFPS* provide that an insurer or its mandatary is liable for offences committed by the person or firm induced — by either the insurer or its mandatary — to commit them. Insurer and mandatary alike, when they aid or induce another to commit a substantive offence under the *ADFPS*, such as s. 482, may now be prosecuted under s. 491 of the *ADFPS* as parties to that offence. But they are not liable as parties when charged under s. 482, as La Souveraine was in this case.

d’une peine différente — et a réclamé pour chacune des 56 accusations la peine minimale obligatoire prévue à l’égard de l’art. 482, tout comme si La Souveraine était, *sur le fondement de cette disposition*, responsable en tant que participant des infractions reprochées à Flanders.

[108] C’est essentiellement de cette façon que l’Autorité elle-même a tenté, à l’audition du pourvoi, de défendre les multiples accusations déposées contre La Souveraine. En réponse aux questions de la Cour, l’avocat de l’Autorité a avancé que La Souveraine avait commis *par procuration* une infraction prévue à l’art. 482 de la *LDPSF* chaque fois que Flanders, son mandataire, commettait une infraction prévue à quelque autre disposition de la Loi ou de ses règlements (transcription, p. 37-40).

[109] Toutefois, comme nous l’avons vu, le premier paragraphe de l’art. 482 ne crée ni une infraction fondée sur la responsabilité du fait d’autrui, ni une infraction de responsabilité en tant que participant. Il crée plutôt une infraction substantielle distincte, dont l’essentiel consiste pour un assureur à aider ou à amener un autre cabinet à enfreindre la Loi ou ses règlements d’application.

[110] Aux termes du second alinéa de l’art. 482, le mandataire d’un tel assureur commet lui aussi l’infraction substantielle énoncée au premier alinéa s’il aide ou amène une autre personne ou un autre cabinet à enfreindre la Loi ou ses règlements d’application.

[111] L’article 482 de la *LDPSF* n’indique d’aucune façon qu’un assureur ou, selon le cas, son mandataire est responsable des infractions commises par la personne ou le cabinet que l’un ou l’autre a amené à commettre. Tant les assureurs que leurs mandataires, lorsqu’ils aident ou amènent quelqu’un à commettre une infraction substantielle établie par la *LDPSF*, par exemple celle prévue à l’art. 482, peuvent désormais être poursuivis en vertu de l’art. 491 de cette loi en tant que participants à cette infraction. Ils n’engagent cependant pas leur responsabilité en tant que participants lorsqu’ils font l’objet d’accusations fondées sur l’art. 482, comme le fut La Souveraine en l’espèce.

[112] While Flanders issued 56 individual certificates, each signed on behalf of La Souveraine, it hardly follows that Flanders was acting under 56 separate authorizations — the basis of the substantive offence under s. 482 with which La Souveraine was charged. La Souveraine was not charged with an offence under s. 71, nor, as we have seen, could it have been charged as a party to that offence under s. 491. Flanders contravened s. 71 of the *ADFPS* under La Souveraine's single authorization.

[113] The decision to create a discrete substantive offence by enacting s. 482 represents a deliberate legislative choice to which courts must give effect. So, too, must the legislator's choice, long after the present proceedings were instituted, to provide for party liability in s. 491 (see G. Létourneau, *Code de procédure pénale du Québec: annoté* (9th ed. 2011), at pp. 118-19).

[114] On no view of the matter can it be said, as the Authority does here, that an insurer is guilty under s. 482 of offences committed by its mandatary under some other provision of the Act.

III

[115] It is undisputed that Flanders, with the authorization of La Souveraine, renewed the insurance policies of the 56 Quebec merchants located in Alma and elsewhere in Quebec, contrary to s. 71 of the *ADFPS*.

[116] It is also uncontested that the precise location where the authorization was granted is immaterial to the outcome of these proceedings; that this case would in any event fall within the territorial jurisdiction of the Court of Quebec; and that La Souveraine was not misled or prejudiced in its defence or appeal by the locations specified in the complaint.

[112] Bien que Flanders ait délivré 56 certificats individuels, chacun signé pour le compte de La Souveraine, il est loin de s'ensuire que Flanders agissait en vertu de 56 autorisations distinctes — le fondement de l'infraction substantielle prévue par l'art. 482 et dont La Souveraine a été accusée. Cette dernière n'a pas été accusée de l'infraction prévue à l'art. 71 et, comme nous l'avons vu plus tôt, elle n'aurait pas non plus pu être accusée, en vertu de l'art. 491, d'avoir commis cette infraction en tant que participant. Flanders a enfreint l'art. 71 de la *LDPSF* sur la base d'une seule et même autorisation de La Souveraine.

[113] La décision de créer une infraction substantielle distincte en édictant l'art. 482 représente un choix législatif délibéré, auquel les tribunaux doivent donner effet. Il en est de même de la décision qu'a prise le législateur, bien après l'introduction des procédures dans la présente affaire, d'établir une infraction de responsabilité en tant que participants à l'art. 491 (voir G. Létourneau, *Code de procédure pénale du Québec : annoté* (9^e éd. 2011), p. 118-119).

[114] Quel que soit l'angle sous lequel la question est examinée, il est impossible d'affirmer, comme le fait l'Autorité en l'espèce, qu'un assureur est coupable, par application de l'art. 482, des infractions à quelque autre disposition de la Loi que commet son mandataire.

III

[115] Nul ne conteste que Flanders, avec l'autorisation de La Souveraine, a renouvelé les polices d'assurance des 56 marchands québécois établis à Alma et ailleurs au Québec, enfreignant ainsi l'art. 71 de la *LDPSF*.

[116] Personne ne conteste non plus que l'endroit précis où l'autorisation a été accordée n'a aucune pertinence quant à l'issue de la présente instance, que la présente affaire relève en tout état de cause de la compétence territoriale de la Cour du Québec et que les endroits indiqués dans la plainte n'ont pas eu pour effet d'induire La Souveraine en erreur en ce qui concerne sa défense ou son appel ou de lui causer préjudice à cet égard.

[117] No injustice would therefore be occasioned by convicting La Souveraine on the first count as drafted, even if La Souveraine in fact consented or authorized Flanders to contravene the *ADFPS* elsewhere in Quebec.

IV

[118] In the result, as mentioned at the outset, I would allow the appeal in part and substitute a single conviction for the 56 convictions entered at trial and restored by the Court of Appeal (2012 QCCA 13 (CanLII)).

The following are the reasons delivered by

[119] ABELLA J. (dissenting) — I agree with Justice Wagner that s. 482 of *An Act respecting the distribution of financial products and services*, R.S.Q., c. D-9.2, creates a strict liability offence. With great respect, however, in my view the defence of officially induced error should apply and La Souveraine’s appeal allowed.

[120] Strict liability offences exist as an “intermediate category” of offences, between criminal offences which incorporate a *mens rea* element and absolute liability offences, where proof of a proscribed act alone is sufficient for a conviction. The category of strict liability offences was developed by Dickson J. in *R. v. City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299, to acknowledge the unique character of public welfare offences, which

evolved in mid-nineteenth century Britain . . . as a means of doing away with the requirement of *mens rea* for petty police offences. The concept was a judicial creation, founded on expediency. That concept is now firmly imbedded in the concrete of Anglo-American and Canadian jurisprudence, its importance heightened

[117] Il n’y aurait donc aucune injustice si La Souveraine était déclarée coupable du premier chef d’accusation, tel qu’il est rédigé, même si elle a effectivement consenti à ce que Flanders enfreigne la *LDPSF* ailleurs au Québec ou qu’elle l’a autorisée à le faire.

IV

[118] Par conséquent, comme je l’ai mentionné au tout début des présents motifs, j’accueillerais le pourvoi en partie et je substituerais une seule déclaration de culpabilité aux 56 qui ont été inscrites à l’issue du procès et rétablies par la Cour d’appel (2012 QCCA 13, [2012] R.J.Q. 111).

Version française des motifs rendus par

[119] LA JUGE ABELLA (dissidente) — Je suis d’accord avec le juge Wagner pour dire que l’art. 482 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., ch. D-9.2, crée une infraction de responsabilité stricte. Toutefois, avec égards pour l’opinion contraire exprimée par mon collègue, je suis d’avis que la défense d’erreur provoquée par une personne en autorité devrait s’appliquer et que le pourvoi de La Souveraine devrait être accueilli.

[120] Les infractions de responsabilité stricte constituent une « catégorie intermédiaire » d’infractions, qui se situe entre les infractions criminelles — qui exigent la *mens rea* — et les infractions de responsabilité absolue — infractions où la preuve d’un acte prohibé suffit à elle seule pour entraîner une déclaration de culpabilité. La catégorie des infractions de responsabilité stricte a été élaborée par le juge Dickson dans l’arrêt *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, pour tenir compte de la nature unique des infractions contre le bien-être public, lesquelles

sont nées en Angleterre au milieu du 19^e siècle [. . .] comme moyens de se débarrasser de la *mens rea* en matière de contraventions de simple police. Le concept était une création judiciaire fondée sur des raisons de commodité. Il est maintenant fermement ancré dans les jurisprudences anglo-américaine et canadienne et son

by the every-increasing complexities of modern society. [p. 1310]

[121] The Court concluded that absent language indicating a different legislative intent, public welfare offences should be construed as strict liability offences. The purpose was to avoid having an individual who is “morally innocent in every sense . . . branded as a malefactor and punished as such”, as occurred in an absolute liability offence (p. 1310). As Dickson J. explained:

Public welfare offences obviously lie in a field of conflicting values. It is essential for society to maintain, through effective enforcement, high standards of public health and safety. Potential victims of those who carry on latently pernicious activities have a strong claim to consideration. On the other hand, there is a generally held revulsion against punishment of the morally innocent. [p. 1310]

[122] As with absolute liability offences, the Crown would still need to prove that the prohibited act was committed, but in strict liability offences it would be open to the accused to establish that “all reasonable care was taken” (p. 1315). Reasonable care was defined as follows:

This involves consideration of what a reasonable man would have done in the circumstances. The defence will be available if the accused reasonably believed in a mistaken set of facts which, if true, would render the act or omission innocent, or if he took all reasonable steps to avoid the particular event. [p. 1326]

(See also *Lévis (City) v. Tétreault*, 2006 SCC 12, [2006] 1 S.C.R. 420, at para. 15.)

There were thus two defences to strict liability offences: mistake of fact, and due diligence — taking all reasonable steps to avoid the impugned act.

importance s’est accrue avec la complexité grandissante de la société moderne. [p. 1310]

[121] La Cour a conclu que, en l’absence de termes indiquant une intention différente du législateur, les infractions contre le bien-être public doivent être considérées comme étant des infractions de responsabilité stricte. Cette conclusion avait pour but d’éviter qu’un individu « moralement innocent sous tous rapports [soit] traité de criminel et puni comme tel », comme cela se produisait dans le cas des infractions de responsabilité absolue (p. 1310). Comme l’a expliqué le juge Dickson :

Les infractions contre le bien-être public mettent manifestement en jeu des valeurs contradictoires. Il est essentiel que la société maintienne, par un contrôle efficace, un haut niveau d’hygiène et de sécurité publiques. Il faut sérieusement prendre en considération les victimes potentielles de ceux qui exercent des activités comportant un danger latent. En revanche, on répugne généralement à punir celui qui est moralement innocent. [p. 1310]

[122] Tout comme pour les infractions de responsabilité absolue, le ministère public devait continuer de prouver la perpétration de l’acte prohibé, mais, dans le cas des infractions de responsabilité stricte, il devenait loisible à l’accusé d’établir que « toutes les précautions raisonnables ont été prises » (p. 1315). La notion de diligence raisonnable a été définie ainsi :

Ceci comporte l’examen de ce qu’une personne raisonnable aurait fait dans les circonstances. La défense 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. [p. 1326]

(Voir également *Lévis (Ville) c. Tétreault*, 2006 CSC 12, [2006] 1 R.C.S. 420, par. 15.)

Il existait donc deux moyens de défense pouvant être invoqués à l’égard des infractions de responsabilité stricte : l’erreur de fait et la diligence raisonnable — à savoir le fait d’avoir pris toutes les mesures raisonnables pour éviter l’acte reproché.

[123] Since *Sault Ste. Marie*, a new defence to strict liability offences has emerged: officially induced error. It was first recognized by Lamer C.J. in his concurring reasons in *R. v. Jorgensen*, [1995] 4 S.C.R. 55:

Officially induced error of law exists as an exception to the rule that ignorance of the law does not excuse. . . . [T]he complexity of contemporary regulation makes the assumption that a responsible citizen will have a comprehensive knowledge of the law unreasonable. This complexity, however, does not justify rejecting a rule which encourages a responsible citizenry, encourages government to publicize enactments, and is an essential foundation to the rule of law. Rather, extensive regulation is one motive for creating a limited exception to the rule that *ignorantia juris neminem excusat*. [para. 25]

[124] Lamer C.J. explained the differences between officially induced error and due diligence as follows:

While due diligence *in ascertaining the law* does not excuse, reasonable reliance on official advice which is erroneous will excuse an accused but will not, in my view, negative culpability. There are two important distinctions between these related provisions. First, due diligence, in appropriate circumstances, is a full defence. If successfully raised, the elements of the offence are not completed. Officially induced error, on the other hand, does not negative culpability. Rather it functions like entrapment, as an excuse for an accused whom the Crown has proven to have committed an offence. Second, diligence may be necessary to obtain the advice which grounds an officially induced error. This is so because an accused who seeks to rely on this excuse must have weighed the potential illegality of her actions and made reasonable inquiries. This standard, however, does not convert officially induced error into due diligence. [Emphasis added; para. 22.]

[125] Lamer C.J. set out six criteria for what he called the “excuse” of officially induced error.

[123] Depuis l’arrêt *Sault Ste-Marie*, un nouveau moyen de défense s’est développé en matière d’infractions de responsabilité stricte : l’erreur provoquée par une personne en autorité. Cette défense a été reconnue pour la première fois par le juge en chef Lamer dans ses motifs concordants dans l’arrêt *R. c. Jorgensen*, [1995] 4 R.C.S. 55 :

L’erreur de droit provoquée par une personne en autorité existe à titre d’exception à la règle selon laquelle l’ignorance de la loi ne constitue pas une excuse. [. . .] [L]a complexité des règlements actuels permet de présumer qu’un citoyen responsable ne peut raisonnablement avoir une connaissance approfondie du droit. Toutefois, cette complexité ne justifie pas le rejet d’une règle qui encourage les citoyens à devenir responsables et le gouvernement à rendre publiques les règles de droit, et qui constitue un fondement essentiel de la primauté du droit. La multiplicité des règlements est un motif qui permet de créer une exception limitée à la règle selon laquelle l’ignorance de la loi n’est pas une excuse. [par. 25]

[124] Le juge en chef Lamer a expliqué ainsi les différences entre l’erreur provoquée par une personne en autorité et la diligence raisonnable :

Bien que la diligence raisonnable *exercée pour vérifier le droit* ne constitue pas une excuse, le fondement raisonnable sur un avis officiel qui est erroné excusera l’accusé mais, à mon avis, n’écartera pas la culpabilité. Il existe deux distinctions importantes entre ces dispositions connexes. Premièrement, la diligence raisonnable dans des circonstances appropriées constitue un moyen de défense complet. S’il est soulevé avec succès, les éléments de l’infraction ne sont pas complétés. Par ailleurs, l’erreur provoquée par une personne en autorité n’écartera pas la culpabilité. Elle fonctionne plutôt comme la provocation policière, c’est-à-dire comme une excuse pour un accusé dont la culpabilité a été établie par le ministère public. Deuxièmement, la diligence peut être nécessaire pour obtenir le conseil sur lequel est fondée l’erreur provoquée par une personne en autorité. Il en est ainsi parce qu’un accusé qui cherche à se fonder sur cette excuse doit avoir évalué la possibilité d’illégalité de ses actions et s’être renseigné de façon raisonnable. Toutefois, cette norme ne permet pas de convertir en diligence raisonnable l’erreur provoquée par une personne en autorité. [Italiques ajoutés; par. 22.]

[125] Le juge en chef Lamer a énoncé six critères qui doivent être réunis pour que s’applique

LeBel J. formally endorsed it as a defence in *Lévis*, and characterized the six criteria as being:

- (1) that an error of law or of mixed law and fact was made;
- (2) that the person who committed the act considered the legal consequences of his or her actions;
- (3) that the advice obtained came from an appropriate official;
- (4) that the advice was reasonable;
- (5) that the advice was erroneous; and
- (6) that the person relied on the advice in committing the act. [para. 26]

[126] LeBel J. emphasized that the burden is on the accused to establish not only that the information it obtained was objectively reasonable, but also that reliance on it was reasonable. The reasonableness of the reliance was to be determined by such factors as

the efforts made by the accused to obtain information, the clarity or obscurity of the law, the position and role of the official who gave the information or opinion, and the clarity, definitiveness and reasonableness of the information or opinion [para. 27]

[127] To date, officially induced error has only been used as a defence in circumstances where the official actually gave erroneous information to an accused. It has been seen, in other words, as requiring official conduct of an *active* kind. In my respectful view, however, there is no principled basis for excluding conduct of a more passive character, including silence from an official, which could, in some circumstances, reasonably be relied on as approval, or an “inducement”. This is particularly the case if the silence occurs in a regulatory framework that demonstrably requires a degree of expedition. Punishing a regulated entity who is dependent on the regulator’s timely response, and reasonably relies on its silence, perpetuates the very injustice that led to the development of the

l’« excuse » qu’il a appelée erreur provoquée par une personne en autorité. Dans l’arrêt *Lévis*, le juge LeBel a formellement souscrit à cette excuse comme moyen de défense, et il a décrit ces six critères de la manière suivante :

- (1) la présence d’une erreur de droit ou d’une erreur mixte de droit et de fait;
- (2) la considération par son auteur des conséquences juridiques de l’acte accompli;
- (3) le fait que l’avis obtenu provenait d’une personne compétente en la matière;
- (4) le caractère raisonnable de l’avis;
- (5) le caractère erroné de l’avis reçu;
- (6) l’accomplissement de l’acte sur la base de cet avis. [par. 26]

[126] Le juge LeBel a souligné que l’accusé a l’obligation d’établir non seulement que les renseignements qu’il a obtenus étaient objectivement raisonnables, mais également qu’il était raisonnable de se fier sur ceux-ci. La question de savoir s’il était raisonnable de se fier à ces renseignements doit être décidée en fonction de facteurs tels les suivants :

. . . les efforts faits par le prévenu pour se renseigner, la clarté ou l’obscurité du texte de la loi, le poste et le rôle du fonctionnaire qui a fourni le renseignement ou l’opinion, ainsi que la précision, la fermeté et le caractère raisonnable de ceux-ci . . . [par. 27]

[127] Jusqu’à maintenant, la défense fondée sur l’erreur provoquée par une personne en autorité n’a été invoquée que dans des cas où la personne en autorité a concrètement fourni des renseignements erronés à l’accusé. Autrement dit, on a considéré que ce moyen de défense exigeait une conduite de nature *active* de la part de la personne en autorité. À mon avis toutefois, aucun principe ne justifie d’exclure une conduite de nature plus passive, par exemple le silence d’une personne en autorité. En effet, dans certaines circonstances, un tel silence pourrait raisonnablement être interprété comme une approbation ou une « incitation ». C’est particulièrement le cas si le silence survient dans le contexte d’activités réglementées requérant manifestement célérité. Punir une entité réglementée

strict liability defences in the first place: finding the morally innocent culpable.

[128] Underlying the six elements of the defence of officially induced error is the broad principle that an individual not be held culpable when he or she is induced by an official's conduct into relying on a reasonable but incorrect understanding of the law. The analogous test in cases where official silence is relied on, will amount to determining whether that silence can be construed as an inducement to rely on a reasonable but incorrect understanding of the law. To paraphrase LeBel J. in *Lévis*, it will be necessary to demonstrate not only that the "advice" gleaned from the silence was reasonable, but also that reliance on it was reasonable in the circumstances.

[129] The question, then, in dealing with an official's passive conduct, is whether a reasonable person in the position of the accused would have expected the official to inform it in a timely way that its understanding of the law was incorrect. The responsibilities of the official and the field and complexity of the regulation at issue will be relevant, as will the extent to which the accused could reasonably have expected a timely response in order to carry on its undertakings. If a body charged with supervising a regulatory domain fails inexplicably to respond relatively promptly to an accused's erroneous assertion, it shares the "blame" for the accused's ignorance of the law (*Jorgensen*, at para. 36). In such circumstances, it seems to me to be particularly inappropriate for that very regulatory body to bring charges against an accused who has reasonably relied on its silence.

qui avait besoin d'une réponse en temps utile de la part de l'organisme de réglementation et qui, raisonnablement, s'est fiée au silence de ce dernier, a pour effet de perpétuer l'injustice même qui est à l'origine de la reconnaissance de moyens de défense opposables aux infractions de responsabilité stricte : les déclarations de culpabilité prononcées contre des personnes moralement innocentes.

[128] Les six éléments de la défense fondée sur l'erreur provoquée par une personne en autorité reposent sur le principe général selon lequel un individu ne doit pas être déclaré coupable lorsque la conduite d'une personne en autorité l'a amené à se fonder sur une interprétation raisonnable, mais incorrecte, du droit applicable. L'analyse correspondante dans les cas où l'accusé s'est appuyé sur le silence d'une personne en autorité consiste à se demander si ce silence a eu pour effet d'amener l'accusé à se fonder sur une interprétation raisonnable, mais incorrecte, du droit applicable. Pour paraphraser le juge LeBel dans *Lévis*, il sera nécessaire de démontrer non seulement que l'« avis » inféré du silence était raisonnable, mais aussi qu'il était raisonnable de s'y fier dans les circonstances.

[129] Par conséquent, lorsque le tribunal apprécie la conduite passive d'une personne en autorité, il doit se demander si une personne raisonnable se trouvant dans la situation de l'accusé se serait attendue à ce que la personne en autorité l'informe en temps utile que son interprétation de la loi était incorrecte. Les responsabilités exercées par la personne en autorité ainsi que le domaine et la complexité du règlement en litige devront être examinés, tout comme la mesure dans laquelle l'accusé pouvait raisonnablement s'attendre à recevoir en temps utile une réponse lui permettant d'exercer ses activités. Si une entité chargée de la supervision d'un secteur réglementé omet de manière inexplicable de réagir relativement promptement à une affirmation erronée de l'accusé, elle partage la « responsabilité » à l'égard de l'ignorance de la loi de l'accusé (*Jorgensen*, par. 36). En pareilles circonstances, il me semble particulièrement malvenu pour ce même organisme de réglementation de porter des accusations contre une personne qui s'est raisonnablement fondée sur son silence.

[130] That brings us to the facts of this case. The Autorité des marchés financiers (“AMF”) is the regulatory body responsible for supervising the financial sector in Quebec and regulating the activities of those engaged in business in that sector. Under s. 4(3) of *An Act respecting the Autorité des marchés financiers*, R.S.Q., c. A-33.2, the AMF is charged with the responsibility to

supervise the activities connected with the distribution of financial products and services, administer the rules governing eligibility for and the carrying on of those activities, and take any measure provided by law for those purposes;

It must also

ensure that the financial institutions and other regulated entities of the financial sector comply with . . . the obligations imposed on them by law with a view to protecting the interests of consumers of financial products and services, and take any measure provided by law for those purposes; [s. 4(2)]

Moreover,

[t]he Authority shall also act as an information and reference centre in all fields of the financial sector. [s. 7]

The AMF is thus the expert and administrator of the laws governing the financial sector, including *An Act respecting the distribution of financial products and services*. It is also the designated resource for information about the financial sector that it regulates, a singularly complex regulatory environment.

[131] La Souveraine is an Alberta-based insurance company, registered with the AMF as an insurer in Quebec. It issues insurance certificates through brokers, one of whom was Flanders Insurance Management and Administrative Services Ltd. La Souveraine used Flanders to insure display-floor inventories of recreational products. These inventories were financed by GE Commercial Distribution Finance Canada (“GE”) in what is called

[130] Cela nous amène aux faits de la présente espèce. L’Autorité des marchés financiers (« AMF ») est l’organisme de réglementation chargé de superviser le secteur financier au Québec et de régir les activités des personnes exploitant une entreprise dans ce secteur. Suivant le par. 4(3) de la *Loi sur l’Autorité des marchés financiers*, L.R.Q., ch. A-33.2, l’AMF est chargée des responsabilités suivantes :

. . . assurer l’encadrement des activités de distribution de produits et services financiers en administrant en outre les règles d’admissibilité et d’exercice de ces activités et en prenant toute mesure prévue à la loi à ces fins;

Elle doit également

veiller à ce que les institutions financières et autres intervenants du secteur financier [. . .] se conforment aux obligations que la loi leur impose en vue de protéger les intérêts des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers et prendre toute mesure prévue à la loi à ces fins; [par. 4(2)]

En outre,

[l]’Autorité agit également à titre de centre de renseignements et de référence dans tous les domaines du secteur financier. [art. 7]

L’AMF est donc l’organisme expert en ce qui concerne les textes de loi qui régissent le secteur financier, notamment la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, et qu’elle est chargée d’administrer. Elle est également la ressource désignée pour fournir l’information au sujet du secteur financier qu’elle régit, un environnement assujéti à une réglementation singulièrement complexe.

[131] Société d’assurance basée en Alberta et inscrite auprès de l’AMF à titre d’assureur au Québec, La Souveraine délivre des certificats d’assurance par l’entremise de courtiers, dont l’un était Flanders Insurance Management and Administrative Services Ltd. Elle avait recours aux services de Flanders pour assurer des inventaires de produits récréatifs. Ces produits, qui étaient financés par GE Financement commercial

“floor plan financing”, and distributed to 56 dealers in Quebec.

[132] The chronology in this case is key. When Flanders became the broker for GE’s inventories, the previous broker, Hayhurst Elias Dudek Inc., complained about Flanders to the regulatory authorities in every province, alleging breaches of the respective provincial statutory scheme. Its complaint to the AMF, dated November 1, 2004, alleged that Flanders was acting as an insurer in Quebec without a licence contrary to s. 71 of *An Act respecting the distribution of financial products and services*.

[133] On April 28, 2005, as a result of the complaint, the AMF’s Deputy Director of Investigations wrote to La Souveraine asking it for documents and information pertaining to the “floor plan” insurance it was providing in Quebec through Flanders. He also directed La Souveraine to send the documents to the investigator in charge of the file.

[134] On June 10, La Souveraine sent the requested documents to the investigator. Its accompanying letter gave a full accounting of its business relationship in Quebec with Flanders. Notably, it also stated that in its view there was no licensing issue, a view, as found by the trial judge, supported by a legal opinion La Souveraine had obtained from Flanders’ lawyers:

As GE-CDF is Flanders’ client, and has its head office in Ontario, there is no licensing issue.

. . .

We are aware that a previous broker . . . decided to issue letters of complaint against Flanders to all provincial jurisdictions across the country. We believe that to date

aux détaillants Canada (« GE ») dans le cadre de ce qu’on appelle un « financement de stocks », étaient distribués à 56 concessionnaires au Québec.

[132] La chronologie des événements est un élément essentiel pour bien comprendre la présente espèce. Lorsque Flanders a commencé à agir comme courtier à l’égard des inventaires de GE, l’ancien courtier, Hayhurst Elias Dudek Inc., a déposé auprès des autorités de réglementation de chaque province des plaintes reprochant à Flanders d’avoir contrevenu à leur régime législatif respectif. Dans la plainte datée du 1^{er} novembre 2004 qu’il a adressée à l’AMF, l’ancien courtier prétendait que Flanders agissait à titre de courtier en assurance au Québec sans détenir de permis, en contravention de l’art. 71 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*.

[133] Le 28 avril 2005, par suite de la plainte à l’AMF, le directeur adjoint des enquêtes de cette dernière a écrit à La Souveraine pour lui demander des documents et des renseignements au sujet de l’assurance « financement de stocks » qu’elle offrait au Québec par l’entremise de Flanders. Il a également enjoint à La Souveraine d’envoyer les documents à l’enquêteur responsable du dossier.

[134] Le 10 juin, La Souveraine a envoyé les documents demandés à l’enquêteur. Dans une lettre d’accompagnement, elle décrivait en détail ses rapports commerciaux avec Flanders au Québec. En particulier, elle affirmait que selon elle l’absence de permis ne causait aucun problème, opinion qui, comme l’a constaté le juge du procès, était appuyée par un avis juridique qu’avait obtenu La Souveraine des avocats de Flanders :

[TRADUCTION] Comme GE-FCD est le client de Flanders et que son siège social se trouve en Ontario, il n’existe aucun problème de permis.

. . .

Nous savons qu’un ancien courtier [. . .] a décidé de porter plainte contre Flanders dans toutes les provinces du pays. Nous croyons que, à ce jour, la plupart des

most if not all have responded positively to the response given by Flanders through their lawyer.

We trust that the information provided is to your satisfaction and responds to your needs. Should you have any other questions or require further detail please do not hesitate to contact the writer. [A.R., vol. X, at pp. 15-16]

[135] The AMF did not respond. On August 25, Flanders renewed the insurance certificates for the 56 Quebec dealers.

[136] In January 2006, the AMF brought 56 charges against La Souveraine for each of the renewals of insurance that had taken place at the end of August. Each charge was for [TRANSLATION] “consent[ing] and/or authoriz[ing]” a non-licensed entity to issue insurance in Quebec. There was a minimum penalty of \$10,000 for each charge.

[137] I see in these facts all the requisite elements for officially induced error. La Souveraine took reasonable steps to satisfy itself that it was not violating the law. It based its conduct on a legal opinion from Flanders’ lawyers, an opinion it could reasonably have concluded to be reliable based not only on the assumption that a lawyer’s advice can be relied on as accurate, but also on the fact that that advice had proved to be accepted by the other provincial regulatory agencies. La Souveraine was entitled to assume that since Flanders was a national company, its lawyers would take the necessary steps to ensure compliance with respective provincial regulations. The jurisdiction in which the law firm was based is not relevant.

[138] The legal context was far from readily ascertainable. The AMF is responsible for regulating and being a resource for information about a highly complex financial sector. It has a duty to be diligent in performing its statutory role. Most of the entities it regulates require information in a timely way in order to carry on their businesses. This is

provinces, sinon toutes, ont accueilli favorablement la réponse qu’a donnée Flanders par l’entremise de ses avocats.

Nous espérons que les renseignements fournis sauront répondre à vos besoins. Si vous avez d’autres questions ou désirez obtenir des précisions supplémentaires, n’hésitez pas à communiquer avec le soussigné. [d.a., vol. X, p. 15-16]

[135] L’AMF n’a pas répondu. Le 25 août, Flanders a renouvelé les certificats d’assurance des 56 concessionnaires québécois.

[136] En janvier 2006, l’AMF a déposé 56 accusations contre La Souveraine à l’égard des renouvellements survenus à la fin du mois d’août. Chacune des accusations reprochait l’infraction d’avoir « consenti et/ou autorisé » une entité non inscrite à délivrer une police d’assurance au Québec. La peine minimale était de 10 000 \$ pour chaque accusation.

[137] Je vois dans ces faits tous les éléments requis pour l’application de la défense d’erreur provoquée par une personne en autorité. La Souveraine a pris des mesures raisonnables pour s’assurer qu’elle ne contrevenait pas à la loi. Elle a fondé sa conduite sur un avis juridique des avocats de Flanders, avis qu’elle pouvait raisonnablement considérer comme fiable, non seulement parce qu’il est permis de supposer que les conseils donnés par un avocat sont exacts, mais aussi parce que cet avis avait été accepté par les autres organismes provinciaux de réglementation. La Souveraine était justifiée de penser que, du fait que Flanders est une société d’envergure nationale, les avocats de cette dernière font les démarches nécessaires pour veiller au respect de la réglementation applicable dans chaque province. Le ressort dans lequel était établi le cabinet d’avocats en question n’est pas pertinent.

[138] Le contexte juridique était loin d’être facile à déterminer. L’AMF est chargée de réglementer un secteur financier très complexe et d’agir comme source de renseignements à cet égard. Elle a l’obligation de s’acquitter avec diligence du rôle qui lui est conféré par la loi. La plupart des entités qu’elle réglemente ont besoin d’obtenir

certainly true in dealing with insurance, where the consequences of not having coverage can be catastrophic. La Souveraine set out its understanding of the relevant legal requirements and the bases for its understanding in an unambiguous letter to the investigator responsible for the file. Yet rather than respond to La Souveraine's letter, the AMF brought 56 charges 7 months later. As Cournoyer J.A. noted (2012 QCCA 13 (CanLII)):

[TRANSLATION] . . . the AMF acts as an information and reference centre in all areas of the financial industry within the meaning of its constituent legislation. It is therefore not surprising that [La Souveraine's] executives believed that the AMF would answer their questions. It is even possible to imagine that the commission of the offences would have been avoided in this case if it had. [para. 249]

Lamer C.J.'s observation in *Jorgensen* is particularly apt in these circumstances, namely that "[a]s in the case of entrapment . . . the state has done something which disentitles it to a conviction" (para. 37).

[139] In addition, it is worth remembering that the "clarity or obscurity" of the law will be a factor in determining whether reliance on information from an official is reasonable (*Lévis*, at para. 27). The legal question at issue in this case was indisputably complex. As Wagner J. points out, the regulatory body itself had great difficulty determining whether the law was being violated. In fact, there was nothing so demonstrably unreasonable with La Souveraine's asserted understanding of the law that it prompted the investigator responsible for the file to send a corrective response.

l'information requise en temps utile afin de pouvoir exercer leurs activités. C'est certainement vrai dans le domaine des assurances, où les conséquences découlant de l'absence de couverture peuvent être catastrophiques. La Souveraine a exposé son interprétation des exigences légales pertinentes, ainsi que les fondements de cette interprétation, dans une lettre rédigée en termes non ambigus qu'elle a adressée à l'enquêteur responsable du dossier. Malgré cela, au lieu de répondre à la lettre de La Souveraine, l'AMF a plutôt déposé 56 accusations contre celle-ci 7 mois plus tard. Comme l'a souligné le juge Cournoyer (2012 QCCA 13, [2012] R.J.Q. 111) :

. . . l'AMF agit à titre de centre de renseignements et de référence dans tous les domaines du secteur financier au sens de sa loi constitutive. Il n'est pas surprenant que les dirigeants de l'intimée [La Souveraine] aient cru que l'AMF répondrait à leurs questions. On peut même penser que cela aurait pu éviter la commission des infractions en l'espèce. [par. 249]

L'observation suivante du juge en chef Lamer dans *Jorgensen* est particulièrement à propos dans les circonstances : « Comme dans le cas de la provocation policière [. . .] l'État a eu une conduite qui l'empêche d'obtenir une déclaration de culpabilité » (par. 37).

[139] De plus, il convient de rappeler que la « clarté ou l'obscurité » du texte de loi est un facteur à considérer pour décider s'il est raisonnable de se fonder sur les renseignements provenant d'une personne en autorité (*Lévis*, par. 27). La question de droit en litige dans le présent pourvoi était incontestablement complexe. Comme le précise le juge Wagner, l'organisme de réglementation lui-même éprouvait beaucoup de difficulté à déterminer si la loi était enfreinte. En fait, l'interprétation que La Souveraine a dit faire du droit applicable de la loi ne comportait aucun élément manifestement déraisonnable au point d'inciter l'enquêteur responsable du dossier à lui répondre pour corriger cette interprétation.

[140] In these circumstances it seems to me to have been reasonable for La Souveraine to rely on the AMF's conduct — in this case silence — as confirmation that its understanding of the law was correct and as an inducement to conduct itself accordingly and permit Flanders to renew the insurance coverage for the 56 dealers. Had the AMF responded in any way, let alone in a timely one, La Souveraine could have brought itself into conformity with the law. As Martin J. said in the Superior Court (2009 QCCS 4494 (CanLII)):

[The Regulator] ought not to be seen to be lurking in wait in the bushes ready to pounce, so to speak, once it is satisfied that offences have been committed. [para. 12]

[141] I would allow the appeal and stay the proceedings.

Appeal dismissed with costs, LEBEL and FISH JJ. dissenting in part and ABELLA J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Robinson Sheppard Shapiro, Montréal.

Solicitors for the respondent: Girard et al., Québec; Lepage Carette, Montréal.

[140] Dans ces circonstances, il me semble qu'il était raisonnable pour La Souveraine de considérer la conduite de l'AMF — en l'occurrence son silence — comme une confirmation que l'interprétation qu'elle faisait du droit applicable était exacte, et comme une invitation à agir sur la foi de cette interprétation et à permettre à Flanders de renouveler la couverture des 56 concessionnaires. Si l'AMF avait répondu d'une quelconque façon, et en temps utile de surcroît, La Souveraine aurait pu se conformer à la loi. Comme l'a affirmé le juge Martin en Cour supérieure (2009 QCCS 4494 (CanLII)) :

[TRADUCTION] [L'organisme de réglementation] ne doit pas donner l'impression qu'il se cache dans les buissons, prêt à bondir, si l'on peut dire, dès qu'il est convaincu que des infractions ont été commises. [par. 12]

[141] J'accueillerais le pourvoi et ordonnerais l'arrêt des procédures.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges LEBEL et FISH sont dissidents en partie et la juge ABELLA est dissidente.

Procureurs de l'appelante : Robinson Sheppard Shapiro, Montréal.

Procureurs de l'intimée : Girard et al., Québec; Lepage Carette, Montréal.