

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

DANS L'AFFAIRE DE la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, L.R.O. 1990, chap. M.39 modifiée par la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario*, L.R.O. 1997, chap. 28 (la « Loi »);

DANS L'AFFAIRE D'un avis d'intention du surintendant des services financiers visant à révoquer l'inscription de Walter Muroff and Company Limited;

ET DANS L'AFFAIRE D'une demande d'audience en vertu du paragraphe 7 (2) de la Loi.

ENTRE :

WALTER MUROFF AND COMPANY LIMITED

Demandeur

- et -

SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

Intimé

DEVANT :

M. Denis Boivin
Membre du Tribunal et président du comité

M. Colin H.H. McNairn
Président du Tribunal et membre du comité

M^{me} Florence A. Holden
Membre du Tribunal et du comité

ONT COMPARU :

Pour Walter Muroff and Company Limited
M^e Arthur Barat, c.r.

Pour le surintendant des services financiers
M. Robert Conway

DATE DE L'AUDIENCE :

Le 18 mai 2007

MOTIFS DE LA DÉCISION

A. Contexte

Walter Muroff and Company Limited (« Muroff & Co. ») est inscrit à titre de courtier en hypothèques en vertu de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, L.R.O. 1990, chap. M.39 (la « Loi »). M. Walter Muroff est le président de Muroff & Co. Il est, au sein de l'entreprise, la seule personne inscrite à titre de courtier en hypothèques et semble diriger et contrôler les activités de courtage en hypothèques de l'entreprise. Le 17 juillet 2006, le surintendant des services financiers (le « surintendant ») a publié un avis d'intention visant à révoquer l'inscription de Muroff & Co. (l'« AI ») en vertu du paragraphe 6 (2) de la *Loi*. Cette disposition précise, en partie, que le surintendant « peut suspendre, révoquer [...] une inscription pour un motif qui aurait pour effet de priver la personne inscrite de son droit d'être inscrite aux termes de l'article 5 si elle présentait une demande d'inscription [...] ». Le motif invoqué par le surintendant dans l'AI se fonde sur les termes de l'alinéa 5 (1) (b) de la *Loi* : « la conduite passée de [la personne inscrite] offre des motifs raisonnables de croire que [la personne inscrite] n'exploitera pas son commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi ». Le surintendant se fonde, en particulier, sur les antécédents de non-conformité de Muroff & Co. à l'égard de l'exigence énoncée aux paragraphes 7 (4.1) et 7 (5.6) du Règlement 798 pris en application de la *Loi* (le « Règlement »), c'est-à-dire l'obligation de déposer des états financiers annuels vérifiés dans les 120 jours suivant la fin de l'exercice financier.

En vertu du paragraphe 7 (2) de la *Loi*, Muroff & Co. a demandé une audience devant le présent Tribunal relativement à la proposition énoncée dans l'AI. Au début de l'audience, qui s'est tenue le 18 mai 2007, l'avocat du surintendant a signalé que son client soutient maintenant que l'inscription de Muroff & Co. devrait être suspendue pendant un certain temps plutôt que d'être révoquée. L'avocat a également signalé que les parties s'étaient entendues, au cours d'une réunion tenue le 9 mai 2007, pour que Muroff & Co. dépose auprès du surintendant des états financiers mensuels. Par conséquent, une suspension de l'inscription de Muroff & Co. serait appropriée, de l'avis du surintendant, si on imposait également l'obligation de déposer des états financiers mensuels auprès de ce dernier par la suite.

Pour les motifs qui suivent, le Tribunal a décidé d'ordonner au surintendant de ne pas donner suite à la proposition énoncée dans l'AI, mais plutôt de suspendre l'inscription de Muroff & Co. à titre de courtier en hypothèques pendant une période de neuf mois et d'ordonner à Muroff & Co., comme condition de son inscription, de déposer des états financiers mensuels auprès du surintendant une fois la période de suspension terminée, tel qu'il est décrit plus précisément à la fin des présents motifs.

B. Questions à examiner

Bien qu'elles soient intimement liées, deux questions distinctes doivent être examinées en l'espèce. La première est de savoir si la conduite passée de Muroff & Co. offre au surintendant des motifs raisonnables de croire qu'elle n'exploitera pas son commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi. Si la réponse est « non », l'AI publié en juillet 2006 serait sans

fondement juridique; donc, toute forme de mesure corrective prise contre Muroff & Co., que ce soit la révocation ou la suspension de son inscription, serait sans fondement. Toutefois, si la réponse est « oui », le Tribunal doit aussi déterminer si la demande actuelle du surintendant visant à suspendre l'inscription de Muroff & Co. pendant une période de neuf mois, tant que la personne inscrite dépose des états financiers mensuels, est justifiée dans les circonstances présentes.

C. Faits pertinents

Le Tribunal a entendu deux témoins au cours de l'audience : a) M. Walter Muroff, qui semble être le dirigeant de Muroff & Co., et b) M. Chuck Andrews, chef, Observation de la loi en matière de surveillance prudentielle, une division de la Commission des services financiers de l'Ontario, chargé de la mise en application des exigences d'obtention de permis, en vertu notamment de la *Loi*. Ce qui suit est un résumé de la preuve orale et documentaire incontestée qu'a reçue le Tribunal. Cette preuve peut, de façon générale, être divisée en trois catégories principales : 1° la preuve se rapportant aux moments où les états financiers de Muroff & Co. ont été déposés, au cours des 18 dernières années; 2° la preuve se rapportant aux raisons pour lesquelles un certain nombre de retards se sont produits dans le dépôt des états financiers et 3° la preuve se rapportant à la moralité de M. Walter Muroff.

1) Les délais de dépôt

Il ne s'agit pas ici de la première fois que la conduite de Muroff & Co. à titre de courtier en hypothèques inscrit fait l'objet d'une instance en exécution de la loi de la part des autorités de réglementation de l'Ontario. Le 18 mai 1995, le registraire des courtiers en hypothèques, un prédécesseur du surintendant en tant que haut fonctionnaire en vertu de la *Loi* (le « registraire »), a publié un avis d'intention visant à révoquer l'inscription de Muroff & Co. pour un certain nombre de motifs, dont sa réticence ou son incapacité de tenir ses livres et ses dossiers à jour conformément aux principes comptables généralement reconnus. Dans cet avis, le registraire faisait référence à deux déclarations de culpabilité contre Muroff & Co. en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*, L.R.O. 1990, chap. P.33 (la « *LIP* ») en raison du dépôt tardif de ses états financiers annuels, i) à savoir la déclaration de culpabilité du 25 août 1992 relativement aux états financiers de 1989, qui a donné lieu à une amende de 500 \$, et ii) la déclaration de culpabilité du 29 novembre 1994 relativement au dépôt tardif des états financiers de 1993, qui a donné lieu à une amende de 1 000 \$. Le registraire a également signalé des problèmes relatifs aux états financiers de 1990 (ils avaient été déposés 224 jours en retard), de 1992 (les dossiers des comptes en fiducie étaient inexacts) et de 1994 (ils n'avaient pas été vérifiés).

Le 18 mai 1995, Muroff & Co. a demandé une audience à la suite de l'avis d'intention du registraire. Toutefois, les parties sont arrivées à une entente la veille de l'audience. En vertu d'un accord signé le 4 juin 1996, le registraire a retiré sa proposition de révoquer l'inscription de Muroff & Co. et, en échange, Muroff & Co. a accepté que son inscription fasse l'objet d'un certain nombre de conditions supplémentaires. Aux fins des présentes, la modalité la plus importante se lit comme suit : [traduction] « Muroff reconnaît l'importance de déposer ses états

financiers annuels vérifiés dans les 120 jours suivant la fin de son exercice financier, comme l'exigent les paragraphes 7 (4.1) et 7 (4.2) du *Règlement* pris en application de la *Loi* ». L'exercice financier 1996 de Muroff & Co. a pris fin le 31 juillet 1996, près de deux mois après la conclusion de l'entente avec le registrateur. Par conséquent, en vertu du *Règlement*, Muroff & Co. avait jusqu'à la fin de novembre 1996 pour déposer ses états financiers annuels vérifiés de l'exercice 1996. Toutefois, ces états financiers n'ont été déposés que douze mois plus tard, c'est-à-dire en novembre 1997. Ce dépôt tardif a donné lieu à une autre déclaration de culpabilité en vertu de la *LIP*. À la suite de cette troisième déclaration de culpabilité, Muroff & Co. s'est vu imposer une amende de 3 500 \$ et une amende personnelle de 3 500 \$ a été infligée à M. Walter Muroff.

À la suite de la déclaration de culpabilité de 1997, Muroff & Co. s'est plié, pendant quatre années consécutives, aux exigences de dépôt des états financiers énoncées dans le *Règlement*. Les états financiers des années 1997, 1998, 1999 et 2000 ont tous été déposés dans les 120 jours suivant la fin des exercices financiers respectifs. Toutefois, cette période de conformité a été suivie de six dépôts tardifs consécutifs – un cycle de tardivité que l'avocat du surintendant qualifie avec justesse de « chronique ». Le tableau suivant résume les retards en question ainsi que leurs répercussions sur Muroff & Co. à ce jour.

Fin de l'exercice	Date prescrite pour le dépôt des états financiers	Date réelle de dépôt	Retard	Répercussions sur Muroff & Co.
31 juillet 2001	28 novembre 2001	26 avril 2004	29 mois	Plaidoyer de culpabilité inscrit en vertu de la <i>LIP</i> le 26 avril 2004 Amende de 2 000 \$
31 juillet 2002	28 novembre 2002	26 avril 2004	17 mois	Plaidoyer de culpabilité inscrit en vertu de la <i>LIP</i> le 26 avril 2004 Amende de 600 \$
31 juillet 2003	28 novembre 2003	20 octobre 2005	23 mois	Plaidoyer de culpabilité inscrit en vertu de la <i>LIP</i> le 20 octobre 2005 Amende de 2 000 \$
31 juillet 2004	28 novembre 2004	20 octobre 2005 (non vérifiés)	11 mois (non vérifiés)	Plaidoyer de culpabilité inscrit en vertu de la <i>LIP</i> le 20 octobre 2005 Amende de 1 000 \$
		19 janvier 2007 (vérifiés)	26 mois (vérifiés)	Aucune à ce jour
31 juillet 2005	28 novembre 2005	19 janvier 2007	14 mois	Aucune à ce jour
31 juillet 2006	28 novembre 2006	19 janvier 2007	51 jours	Aucune à ce jour

La preuve démontre que Muroff & Co. a déposé ses états financiers annuels des quatre exercices financiers de 2001 à 2004 le jour même où elle a inscrit des plaidoyers de culpabilité pour le dépôt tardif de ces états financiers en vertu de la *LIP*. Elle a déposé en retard ses états financiers des exercices 2005 et 2006 le 19 janvier 2007, après la publication de l'AI du surintendant dont il est ici question et environ deux mois avant la date à laquelle l'audience de la présente affaire devait avoir lieu à l'origine.

La preuve démontre également que Muroff & Co. a déposé en retard les états financiers de neuf exercices distincts (1989, 1990, 1996 et 2001 à 2006) sur une période de 18 ans, c'est-à-dire de 1989 à 2006. La preuve démontre que, durant cette même période, Muroff & Co. a déposé, dans les délais prescrits, ses états financiers des exercices 1992, 1994 (bien que ces états n'avaient pas été vérifiés), 1997, 1998, 1999 et 2000. Le Tribunal ne dispose d'aucune preuve relative aux exercices 1991 et 1995, bien qu'il soit raisonnable de supposer que ces états financiers ont été déposés dans les délais prescrits puisque, si ce n'avait pas été le cas, l'avocat du surintendant aurait sans doute attiré notre attention sur ce fait. Au cours des 18 dernières années, Muroff & Co. a effectué autant de dépôts dans les délais prescrits que de dépôts tardifs. Qui plus est, le retard moyen accusé dans le dépôt d'états financiers vérifiés pour les six derniers exercices financiers (de 2001 à 2006) a été de 18,5 mois.

Enfin, la preuve démontre que, de 1989 à 2006, sept déclarations de culpabilité distinctes ont été prononcées contre Muroff & Co. en vertu de la *LIP* relativement au dépôt tardif de ses états financiers annuels. Par suite de ces déclarations de culpabilité, Muroff & Co. a dû verser au total 10 600 \$ en amendes (une amende personnelle de 3 500 \$ a été infligée à M. Walter Muroff à la suite d'une conduite semblable).

2) Explication des retards

L'avocat de Muroff & Co. a présenté des preuves dans le but d'expliquer certains des retards énumérés ci-dessus. En particulier, le Tribunal a entendu des témoignages oraux et reçu des preuves documentaires décrivant un certain nombre de difficultés d'ordre administratif et logistique et de problèmes de ressources humaines qu'a éprouvés Muroff & Co. au cours des dernières années. On pourrait les résumer ainsi :

- L'obligation de déposer des états financiers annuels vérifiés est entrée en vigueur le 13 juin 1992. Ce changement a fait augmenter de façon appréciable la charge de travail administratif de Muroff & Co. ainsi que les coûts afférents à la conformité.
- Au départ, les deux parties ne s'entendaient pas sur l'interprétation des nouvelles exigences de dépôt. Il faut toutefois noter qu'au moment où les parties se sont entendues le 4 juin 1996, ces exigences étaient, en apparence, comprises.
- Le comptable engagé par Muroff & Co. (M. Alexander R. Menzies) pratique seul et, selon son interprétation de la loi, il doit maintenant faire appel à un comptable agréé de l'extérieur pour participer au processus de vérification.
- En avril 1999, Muroff & Co. a perdu quatre membres de longue date de son service de développement des prêts. Selon M. Muroff, cette situation a beaucoup perturbé les activités de son entreprise.
- Muroff & Co. est une petite entreprise de courtage hypothécaire qui a connu des difficultés dans sa recherche de nouveaux employés en raison de la concurrence des « super courtiers » et de la prolifération de nouvelles petites entreprises dans le secteur local.
- Les systèmes informatiques de Muroff & Co. reposaient sur le système comptable New Views, un logiciel qui, semble-t-il, n'est pas très répandu et n'est pas connu de beaucoup.

d'employés de remplacement potentiels.

- Malheureusement, l'épouse de M. Muroff est tombée très malade en juillet 2005 et, bien qu'elle ait commencé tranquillement à se rétablir, elle a fait une rechute en août 2006. Cette situation difficile a miné la capacité de M. Muroff de travailler pendant de longues heures.

3) Preuve de moralité

Le Tribunal a aussi reçu des preuves se rapportant à la moralité de M. Walter Muroff. Pour mettre ces preuves dans leur contexte, notons que Muroff & Co. exerce en tant que courtier en hypothèques inscrit depuis près de 50 ans, c'est-à-dire depuis le 5 juillet 1960. L'entreprise a toujours eu ses bureaux à Windsor (Ontario). Au cours de cette période d'activités, aucune plainte n'a été portée par un consommateur contre M. Muroff ou Muroff & Co. Depuis l'inscription de Muroff & Co., le principal problème de conformité soulevé par le surintendant, et son prédécesseur le registrateur, a été le dépôt tardif de ses états financiers annuels.

Le tribunal a reçu des preuves concernant le grand nombre de fonctions, de postes d'administrateur et d'affiliations de M. Muroff au sein de la collectivité de Windsor, y compris les postes suivants : président de la Windsor Mortgage Lenders Association (1987-1988), président de la Society of Mortgage Finance (1978-1981), président de l'Ontario Mortgage Brokers Association (1970-1971), administrateur de la Société de développement de l'Ontario (1989-1997), administrateur de Transit Windsor (1989-1993), commissaire de la Windsor Tunnel Commission (1990 à ce jour), administrateur de l'Ontario Mortgage Brokers Association (1960-1993), membre de la Windsor Chamber of Commerce (1960 à ce jour) et membre du Windsor Essex County Real Estate Board (1965-1992). Il est clair que, au cours des 50 dernières années, M. Muroff ne s'est pas contenté d'exploiter une entreprise de courtage en hypothèques; il a consacré d'innombrables heures à la structure sociale, économique et politique de sa collectivité.

L'avocat de Muroff & Co. a également soumis trois lettres de référence au sujet de M. Walter Muroff. Ces lettres ont été rédigées par des personnes qui connaissent M. Muroff depuis de nombreuses décennies et ont eu maintes relations sociales et d'affaires avec lui. Toutes les lettres témoignent, avec plus ou moins de détails, de la sincérité, de l'intégrité et du professionnalisme de M. Muroff.

D. Analyse

1) Fondement juridique de l'AI

Le processus d'inscription établi en vertu des articles 4 et 7 de la *Loi* a deux objets. Premièrement, l'exigence voulant que tous les courtiers en hypothèques qui exercent leurs activités en Ontario doivent s'inscrire permet au surintendant de remplir une fonction de gardien dans l'intérêt du public. Cette exigence fait en sorte que seules les personnes et les entreprises faisant preuve de responsabilité financière et qui, selon toute vraisemblance, exploiteront leur commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi puissent réaliser des opérations hypothécaires auprès du public. Deuxièmement, le caractère permanent du processus d'inscription

permet au surintendant de remplir une fonction de surveillance dans l'intérêt du public. Lorsqu'une personne inscrite ne satisfait pas aux exigences d'inscription, le surintendant a le pouvoir discrétionnaire de suspendre, de révoquer ou de refuser de renouveler l'inscription d'un courtier en hypothèques, ou d'y imposer des conditions. La possibilité de réaliser des opérations de courtage hypothécaire en Ontario est un privilège et non un droit fondamental. Ce privilège est assujéti au respect continu d'un certain nombre d'exigences.

Le fondement législatif de la proposition que contient l'AI se trouve au paragraphe 6 (2) de la *Loi*. Cette disposition précise que le surintendant « peut suspendre, révoquer ou refuser de renouveler » l'inscription d'un courtier en hypothèques pour l'un des deux motifs suivants : un motif qui aurait pour effet de priver la personne inscrite de son droit de s'inscrire aux termes de l'article 5 de la *Loi* ou une infraction de sa part à une condition d'inscription. En l'espèce, le libellé de l'AI indique que le surintendant a invoqué, comme motif de sa mesure corrective, le fait que Muroff & Co. serait privé de son droit de s'inscrire en vertu de l'article 5 de la *Loi*, surtout parce que sa conduite passée « offre des motifs raisonnables de croire que [Muroff & Co.] n'exploitera pas son commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi » (voir l'alinéa 5 (1) (b)).

En vertu du paragraphe 7 (4) de la *Loi*, le présent Tribunal a le pouvoir de rendre, à la suite de l'audience, une ordonnance qui enjoindra au surintendant de donner suite à la proposition énoncée dans l'AI ou de s'abstenir de le faire « et de prendre les mesures, qui selon le Tribunal, sont nécessaires conformément à la présente *Loi* et au [*Règlement*]. Le Tribunal peut, à cette fin, substituer son opinion à celle du surintendant ». Aux termes du paragraphe 7 (5) de la *Loi*, le Tribunal peut subordonner son ordonnance ou l'inscription de Muroff & Co. aux conditions qu'il juge appropriées à la réalisation de l'objet de la *Loi*.

2) Norme de contrôle judiciaire

La première question que doit aborder le Tribunal est celle de savoir si les motifs invoqués par le surintendant dans son AI justifient suffisamment l'adoption de mesures correctives contre Muroff & Co. en vertu du paragraphe 6 (2) de la *Loi*, lu conjointement avec l'alinéa 5 (1) (b) de la *Loi*. En abordant cette question, le Tribunal doit garder à l'esprit la jurisprudence qui interprète l'alinéa 5 (1) (b) et le paragraphe 7 (4) de la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles*, L.R.O. 1990, chap. M. 42, deux dispositions qui sont identiques à l'alinéa 5 (1) (b) et au paragraphe 7 (4) de la présente *Loi*. En particulier, en examinant les motifs invoqués par le surintendant dans son AI, il n'y a aucune raison, sur le plan des principes ou de la logique, de déroger au critère juridique adopté dans *Brenner c. Ontario (Registreur des commerçants et des vendeurs de véhicules automobiles)*, [1983] O.J. n° 1017 (Div. Ct.) (*Brenner*) et clarifié dans *Ontario (Loi sur les commerçants de véhicules automobiles, Registreur) c. Shine Car Sales*, [2003] O.J. n° 603 (Div. Ct.) (*Shine Car*). Ces cas démontrent de façon claire qu'en vertu de la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles*, il n'est pas nécessaire de démontrer que le registreur avait tort en concluant qu'il y avait des motifs permettant de douter que la personne inscrite n'exploiterait pas adéquatement son commerce. De surcroît, il n'est pas nécessaire de faire preuve de réserve à l'endroit du registreur dans l'examen de sa décision. Le critère approprié est indiqué au paragraphe 12 de *Brenner* :

[TRADUCTION] La question appropriée, à la nouvelle audience, demeure toutefois celle de savoir si la conduite passée de l'auteur de la demande offre des motifs raisonnables de croire qu'il n'exploitera pas son commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi. À moins que le Tribunal puisse démontrer qu'elle n'offre pas ces motifs, il ne devrait pas ordonner au registrateur de s'abstenir de donner suite à sa proposition.

Par conséquent, le Tribunal doit déterminer si la conduite passée de Muroff & Co. offre des motifs raisonnables de croire qu'elle n'exploitera pas son commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi, justifiant l'application d'une mesure disciplinaire appropriée.

3) Suffisance des motifs du surintendant

Nous avons conclu que les motifs de la proposition énoncée dans l'AI, qui ont été invoqués par le surintendant, justifient suffisamment l'adoption de mesures correctives contre Muroff & Co. en vertu du paragraphe 6 (2) de la *Loi*, lu conjointement avec l'alinéa 5 (1) (b) de la *Loi*. Sur ce point, la preuve se rapportant aux retards qu'a accusés la personne inscrite dans le dépôt de ses états financiers parle d'elle-même. Comme le démontre cette preuve, le surintendant et son prédécesseur, le registrateur, ont dû composer, au cours des vingt dernières années, avec de nombreux manquements par Muroff & Co. de respecter les obligations de dépôt des états financiers qu'impose le *Règlement*. Les explications qu'a fournies M. Muroff peuvent justifier certains des retards qui se sont produits, lorsqu'on étudie chaque retard individuellement. Comme nous le verrons, ces explications peuvent aussi être pertinentes pour l'évaluation de la nature de la mesure disciplinaire que propose le surintendant. Toutefois, les difficultés d'ordre administratif et logistique et les problèmes de ressources humaines qu'a éprouvés Muroff & Co. ne peuvent entièrement justifier le grave problème qui a été diagnostiqué dès le mois de mai 1996 et qui s'est reproduit de façon régulière.

En remettant en question les motifs de la proposition du surintendant, l'avocat de Muroff & Co. insiste beaucoup sur la preuve de la moralité de M. Walter Muroff, décrite ci-dessus. Il ne remet pas en question le fait que son client ait, en pleine connaissance de cause, enfreint la loi, c'est-à-dire l'obligation de déposer des états financiers vérifiés dans les 120 jours suivant la fin de chaque exercice financier. Il soutient toutefois que ces actes illégaux ne minent ni l'intégrité ni l'honnêteté de Muroff & Co. et de son président, malgré leur nature récurrente. Selon son avocat, un simple manquement à la loi ne constitue pas un motif suffisant pour prendre des mesures disciplinaires contre un courtier en hypothèques en vertu du paragraphe 6 (2) de la *Loi*; la nature de l'infraction doit être telle que la rectitude morale de la personne inscrite soit remise en question. Pour appuyer sa déclaration, l'avocat de Muroff & Co. ne se contente pas de démontrer la bonne moralité de M. Muroff, mais il attire également notre attention sur la conjonction qui est placée entre « de façon honnête, intègre » et « conforme à la loi » à l'alinéa 5 (1) (b) et sur le fait que le seul précédent dans lequel un libellé semblable a été interprété (*Peter Chatt et Global Mortgage Link Corp. c. Surintendant des services financiers* [17 juillet 2003] [Tribunal des services financiers][n° M0199-2002-2] dans lequel le sous-alinéa 5 (1) (c) (ii) a été interprété) mettait en cause une conduite de nature criminelle, à savoir le vol de quelque 125 000 \$ commis par l'unique actionnaire et administrateur de l'entreprise inscrite.

Le Tribunal reconnaît que le libellé de l'alinéa 5 (1) (b) de la *Loi* est ambigu et ouvre la voie à au moins deux interprétations. Une interprétation littérale porterait à croire que cette disposition exige une conduite qui est **plus** que simplement illégale pour justifier une décision de suspendre, révoquer ou refuser de renouveler l'inscription d'un courtier en hypothèques; ladite conduite devrait **aussi** remettre en question l'intégrité et l'honnêteté du courtier. Autrement, pourrait-on raisonnablement soutenir, le législateur aurait choisi d'employer le mot « ou » pour séparer les qualificatifs se trouvant à l'alinéa 5 (1) (b). Autrement dit, une interprétation littérale porte à croire que le « et » qui est placé entre « de façon intègre et honnête » et « conformément à la loi » a une valeur conjonctive plutôt que disjonctive. Cette interprétation est appuyée par le fait que les mesures disciplinaires décrites au paragraphe 6 (2) peuvent avoir de graves répercussions sur la capacité d'un courtier en hypothèques de gagner sa vie et ne devraient donc pas être appliquées à la suite d'une infraction de nature technique à la loi qui est sans importance pour le secteur des hypothèques. Ce danger pourrait se concrétiser suivant une interprétation disjonctive de l'alinéa 5 (1) (b).

Toutefois, il existe une autre interprétation possible de l'alinéa 5 (1) (b). Il est concevable que l'expression « de façon honnête, intègre et conforme à la loi » ne soit pas divisée en deux éléments distincts qui doivent être interprétés conjonctivement ou disjonctivement, mais qui devraient plutôt être interprétés comme un tout conformément aux objectifs légaux du processus d'inscription établi en vertu des articles 4 à 7 de la *Loi*. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ces dispositions donnent au surintendant le pouvoir discrétionnaire d'exercer des fonctions de gardien et de surveillance dans l'intérêt public, c'est-à-dire de protéger le public contre les personnes et les entreprises qui pourraient mettre en péril les intérêts financiers des intervenants du secteur du courtage en hypothèques. Suivant une interprétation réfléchie, l'alinéa 5 (1) (b) produit ses effets lorsque la conduite passée de l'auteur d'une demande ou d'une personne inscrite offre des motifs raisonnables de croire que le public pourrait être en danger si le surintendant ne prend pas une quelconque mesure corrective, comme l'imposition de conditions à une inscription, le refus d'inscrire ou la révocation, la suspension ou le refus de renouveler une inscription. Selon cette interprétation, la question n'est pas de savoir **comment** qualifier la conduite passée de l'auteur de la demande ou de la personne inscrite, mais plutôt de savoir **si** cette conduite offre des motifs raisonnables de prendre des mesures disciplinaires, étant donné que les exigences d'inscription décrites à l'article 5 de la *Loi* ont pour but de protéger l'intérêt public. Par conséquent, le danger évoqué au paragraphe précédent disparaît : suivant une interprétation réfléchie, une décision de suspendre, de révoquer ou de refuser de renouveler l'inscription d'un courtier en hypothèques ne peut se fonder sur une infraction de nature technique non reliée à l'activité réglementée sous-jacente.

Le Tribunal conclut qu'il n'est pas nécessaire, en l'espèce, de choisir entre les deux interprétations opposées de l'alinéa 5 (1) (b) de la *Loi* puisque les motifs invoqués par le surintendant sont appuyés par les deux interprétations. En effet, même si l'on donne au « et » qui est placé entre « de façon intègre et honnête » et « conformément à la loi » une valeur conjonctive, la conduite passée de Muroff & Co. offre des motifs raisonnables soutenant la proposition du surintendant. L'avocat de la personne inscrite demande essentiellement au Tribunal de déterminer si le défaut de déposer des états financiers vérifiés dans les délais prescrits témoigne d'un manque d'intégrité et d'honnêteté de la part de son client. Autrement dit, l'avocat demande au Tribunal de caractériser une omission qui s'est déjà produite et de la qualifier en conséquence, à la lumière de

la preuve de moralité présentée durant l'audience. Toutefois, nous poserions la question autrement, c'est-à-dire prospectivement. L'alinéa 5 (1) (b) et le paragraphe 6 (2) de la *Loi* permettent au surintendant de suspendre, de révoquer ou de refuser de renouveler l'inscription d'un courtier lorsque « la conduite passée de [la personne inscrite] offre des motifs raisonnables de croire que [la personne inscrite] **n'exploitera pas son commerce** de façon honnête, intègre et conforme à la loi » [non souligné dans l'original]. Par conséquent, même lorsqu'on fait une interprétation littérale de cette disposition, la question n'est pas de savoir si la conduite illégale passée de Muroff & Co. témoigne également d'un manque d'intégrité et d'honnêteté de sa part, mais plutôt de savoir s'il est raisonnable de croire que ce comportement se poursuivra à l'avenir. En effet, si la preuve porte à croire que la personne inscrite continuera probablement de déroger sciemment aux exigences en matière de délais de dépôt que prescrit la loi, comment pourrait-on affirmer que la personne inscrite « exploitera [...] son commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi »? Assurément, chez les courtiers en hypothèques, on compte parmi les indices d'intégrité et d'honnêteté la volonté de se plier aux exigences de la loi qui sont connues, qui ont été reconnues comme importantes et qui ont donné lieu à de multiples déclarations de culpabilité en vertu de la *LIP*. Autrement, le surintendant se trouverait littéralement les mains liées : la personne inscrite pourrait continuer d'enfreindre la loi presque impunément, du moins en ce qui concerne le paragraphe 6 (2) de la *Loi*. En l'espèce, la preuve démontre que Muroff & Co. a dérogé, en toute connaissance de cause et de façon répétée, aux exigences qu'impose la *Loi* et son règlement en matière de dépôt. À la lumière de cette preuve, la probabilité que soit commise une autre infraction à l'avenir est réelle, malgré la preuve présentée relativement à la moralité de M. Muroff.

La proposition du surintendant peut aussi s'appuyer sur une interprétation réfléchie de l'alinéa 5 (1) (b). En effet, la conduite en cause n'est ni une infraction de nature technique à la loi ni un comportement qui est sans importance dans le domaine des opérations hypothécaires. Muroff & Co. a, en toute connaissance de cause et de façon répétée, omis de déposer ses états financiers vérifiés dans les délais prescrits. Le dépôt **tardif** de ces états financiers pourrait empêcher le surintendant de s'acquitter de sa fonction de surveillance de manière efficace. Les états financiers d'un courtier en hypothèques peuvent révéler des problèmes qui font courir des risques au public et qui nécessitent que des mesures disciplinaires soient prises contre le courtier en question. Aucune preuve laissant entendre que des emprunteurs ou des prêteurs ont été mis en péril en raison du dépôt tardif des états financiers de Muroff & Co n'a été soumise. Toutefois, la question n'est pas là. La question est celle de savoir si un danger **pourrait** se présenter à l'avenir si aucune mesure n'est prise pour faire comprendre à ce courtier qu'il est important de respecter les délais. Les mesures disciplinaires qui ont été prises au cours des dernières années, y compris l'entente de 1996 et le grand nombre de déclarations de culpabilité en vertu de la *LIP*, ne l'ont pas sensibilisé à cela. Donc, malgré la preuve de moralité qu'a présentée l'avocat de Muroff & Co., le surintendant est en droit de prendre d'autres mesures correctives en vertu du paragraphe 6 (2) de la *Loi*, lu conjointement avec l'alinéa 5 (1) (b) de la *Loi*.

Après avoir étudié la preuve et entendu les plaidoiries, le Tribunal conclut que la conduite passée de Muroff & Co. offre des motifs qui sont à la fois raisonnables et substantiels pour appuyer l'avis du surintendant voulant que, à moins que soit prise une mesure disciplinaire, la personne inscrite n'exploitera pas son commerce « de façon honnête, intègre et conforme à la loi ».

4) *Mesure corrective proposée*

Bien que l'avis du surintendant soit fondé sur des motifs raisonnables, le Tribunal doit maintenant évaluer le caractère approprié de la mesure corrective proposée. Le paragraphe 6 (2) de la *Loi* donne au surintendant le pouvoir discrétionnaire d'imposer une de trois mesures suivantes : 1° le refus de renouveler une inscription; 2° la suspension d'une inscription; et 3° la révocation d'une inscription. Bien entendu, il doit y avoir un lien logique entre les motifs invoqués par le surintendant et la mesure corrective proposée. Les circonstances pouvant justifier la décision de suspendre ou de refuser de renouveler une inscription pourraient ne pas être suffisantes pour justifier la décision de révoquer l'inscription d'un courtier en hypothèques. De même, il y aura une différence entre les circonstances pouvant justifier une suspension de trois mois et celles pouvant justifier une suspension de trois ans.

En l'espèce, le surintendant ne cherche plus à appliquer la mesure disciplinaire énoncée dans l'AI. Bien que l'AI propose de révoquer l'inscription de Muroff & Co. à la lumière de l'incapacité chronique de la personne inscrite de déposer ses états financiers dans les délais prescrits, l'avocat du surintendant a fait une proposition différente à l'audience. Il a soutenu qu'une suspension de neuf mois serait appropriée, à la condition que la personne inscrite accepte de déposer des états financiers non vérifiés chaque mois. Muroff & Co. est prête à prendre cet engagement. Toutefois, son avocat soutient que cette entente serait, à elle seule, suffisante pour prévenir d'autres dépôts tardifs à l'avenir. Selon lui, une suspension n'est pas nécessaire dans les circonstances du cas présent. À cet égard, l'avocat de Muroff & Co. se fonde principalement sur les explications qu'a fournies son client au fil des ans et sur la preuve de moralité qui a été présentée au sujet de M. Walter Muroff. L'avocat a aussi soutenu qu'une suspension aurait de graves répercussions financières sur son client. Toutefois, M. Muroff a refusé, lorsqu'il a été contre-interrogé, de fournir des détails concernant les prétendues répercussions financières d'une suspension.

Le surintendant doit, en choisissant la mesure corrective appropriée en vertu du paragraphe 6 (2) de la *Loi*, tenir compte des explications qu'a fournies la personne inscrite pour expliquer la conduite faisant l'objet d'un examen. En l'espèce, rien ne porte à croire que le surintendant n'a pas tenu compte des explications qu'a fournies Muroff & Co. au fil des ans. En fait, le surintendant et son prédécesseur, le registrateur, ont fait preuve de beaucoup de retenue à cet égard. Ils n'ont proposé de révoquer l'inscription de Muroff & Co. qu'après avoir pris d'autres mesures d'application de la loi – l'entente conclue en 1996 et les sept poursuites en vertu de la *LIP* – qui n'ont pas réussi à faire respecter les exigences de dépôt en temps opportun. Même aujourd'hui, après six dépôts tardifs consécutifs, le surintendant ne propose au Tribunal que de suspendre l'inscription de Muroff & Co. (et non de la révoquer) pendant une période relativement courte de neuf mois. Ce changement de position, allié à la retenue dont le surintendant a fait preuve par le passé, porte à croire que le surintendant a étudié minutieusement les faits avant d'intervenir et a choisi de prendre une mesure corrective qui est adaptée aux circonstances du cas présent.

On peut affirmer la même chose au sujet de la preuve de moralité qu'a présentée l'avocat de Muroff & Co. Cette preuve pourrait être pertinente dans le choix des mesures à prendre en vertu du paragraphe 6 (2) de la *Loi*. En l'espèce, l'absence de plaintes formulées par des

consommateurs à l'endroit de la personne inscrite, la contribution de M. Muroff à la vie de la collectivité et la présence de longue date de son entreprise à Windsor portent à croire que la révocation de l'inscription de l'entreprise n'est peut-être pas proportionnelle au problème qu'a diagnostiqué le surintendant. Toutefois, à la lumière de la position que prend maintenant le surintendant, le caractère approprié de la révocation devient une question théorique.

Après avoir examiné la preuve et entendu les plaidoiries, le Tribunal conclut que la proposition présentée au nom du surintendant est à la fois sensée et raisonnable. La mesure disciplinaire proposée est directement proportionnelle aux motifs invoqués par le surintendant, c'est-à-dire l'incapacité chronique de Muroff & Co. de déposer ses états financiers dans les délais prescrits. Cette mesure sanctionne non seulement la personne inscrite pour ses lacunes passées, mais elle fait en sorte qu'elle se conformera aux exigences prescrites par la loi en matière de dépôt des états financiers.

E. Ordonnance

Le Tribunal ordonne donc, à compter de la date des présents motifs, ce qui suit :

1. Le surintendant est enjoint de s'abstenir de donner suite à la proposition énoncée dans l'avis d'intention du 17 juillet 2006 visant à révoquer l'inscription de Walter Muroff and Company Limited à titre de courtier en hypothèques en vertu de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*.
2. L'inscription de Walter Muroff and Company Limited à titre de courtier en hypothèques en vertu de la *Loi sur les courtiers en hypothèques* est suspendue pendant une période de neuf mois débutant à la date de la présente ordonnance.
3. L'inscription de Walter Muroff and Company Limited à titre de courtier en hypothèques en vertu de la *Loi sur les courtiers en hypothèques* sera assujettie aux conditions suivantes :
 - a) Dans les 45 jours suivant la fin de chaque mois, la personne inscrite déposera auprès du surintendant un état des revenus et des dépenses ainsi qu'un bilan. Si la personne inscrite a détenu ou administré en fiducie, directement ou indirectement, des sommes d'argent ou des biens à tout moment au cours du mois en question, elle déposera également un état de rapprochement des comptes en fiducie pour ce mois.
 - b) Le premier dépôt mensuel devra être effectué dans les 45 jours suivant le premier jour du mois qui suivra la suspension de neuf mois de l'inscription de la personne inscrite.
4. Les conditions auxquelles la présente ordonnance assujettit l'inscription de Walter Muroff and Company Limited à titre de courtier en hypothèques en vertu de *Loi sur les courtiers en hypothèques* demeureront en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient modifiées ou supprimées par le surintendant des services financiers.

FAIT à Toronto, le 10 août 2007.

« Denis Boivin »

Denis Boivin

Membre du Tribunal et président du comité

« Colin H.H. McNairn »

Colin H.H. McNairn

Président du Tribunal et membre du comité

« F. Holden »

Florence A. Holden

Membre du Tribunal et du comité