

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

DANS L’AFFAIRE DE la *Loi de 2006 sur les maisons de courtage d’hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d’hypothèques*, L.O. 2006, c. 29 (la « *Loi* »), en particulier les articles 7, 18, 19, 21, 38 et 39, et des règlements suivants pris en application de la *Loi* : le Règlement de l’Ontario 188/08 *Maisons de courtage : Normes d’exercice*, en particulier l’article 42, et le Règlement de l’Ontario 192/08, *Pénalités administratives*, en particulier l’article 3;

ET DANS L’AFFAIRE DE M. Hugh Kuang s/n ACME Financial Services;

ET DANS L’AFFAIRE D’une demande d’audience conformément aux paragraphes 21(3) et 39(5) de la *Loi*.

ENTRE :

M. HUGH KUANG

Requérant

-et-

LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

Intimé

DEVANT :

M. Paul Litner
Membre du Tribunal et président du comité

Mme Elizabeth Shilton
Membre du Tribunal et du comité

Mme Heather Gavin
Membre du Tribunal et du comité

ONT COMPARU :

M. Hugh Kuang, requérant, en personne

M. Joe Nemet, avocat,
représentant l’intimé,
le surintendant des services financiers

DATE DE L’AUDIENCE :

Le 10 juin 2009

MOTIFS DE LA DÉCISION

M. Herman Hugh Kuang (« Kuang ») est le propriétaire unique et courtier principal d'ACME Financial Services (« ACME Financial »). M. Kuang (exerçant ses activités sous le nom d'ACME Financial) est le requérant dans la présente instance. Le requérant s'est vu délivrer un permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de l'article 7 de la *Loi* le 18 avril 2008.

L'audience s'est tenue conformément aux paragraphes 21(3) et 39(5) de la *Loi*, à la demande de M. Kuang, relativement aux points suivants :

1. Un avis d'intention daté du 17 février 2009 (l'« avis d'intention »), émis par le surintendant des services financiers (le « surintendant »), dans lequel le surintendant proposait :
 - a. la révocation du permis de maison de courtage d'hypothèques délivré au requérant;
 - b. l'imposition d'une pénalité administrative monétaire de 1 000 \$ au requérant;
2. Une ordonnance provisoire du surintendant datée du 17 février 2009, rendue en vertu du paragraphe 19(3) de la *Loi*, suspendant immédiatement le permis de maison de courtage d'hypothèques du requérant;
3. Une ordonnance du surintendant datée du 10 mars 2009 prorogeant l'ordonnance provisoire qui suspendait le permis de maison de courtage d'hypothèques du requérant, jusqu'à la décision définitive concernant les ordonnances proposées dans l'avis d'intention.

Ensemble, les ordonnances provisoires et les ordonnances proposées mentionnées ci-avant sont ici appelées les « ordonnances proposées ».

Nous relevons que notre décision de confirmer ou non l'ordonnance proposée du surintendant visant la révocation du permis de maison de courtage d'hypothèques du requérant (paragraphe 1.a. ci-dessus) éliminerait de fait, une fois rendue, la nécessité des ordonnances provisoires (paragraphe 2 et 3 ci-dessus). En conséquence, et à la lumière de notre décision concernant les questions liées à la révocation du permis, nous concluons que le Tribunal n'a pas à rendre de décision relativement aux ordonnances provisoires décrites aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus, et les parties n'ont pas insisté pour que nous le fassions.

Les ordonnances proposées découlaient du fait que M. Kuang avait omis d'obtenir et de conserver une assurance-responsabilité civile erreurs et omissions appropriée, tel que l'exige l'article 42 du Règlement de l'Ontario 188/08, *Maisons de courtage : Normes d'exercice*, pris en application de la *Loi* (le « règlement sur les maisons de courtage d'hypothèques »).

Contexte et faits pertinents

Les dispositions de la *Loi* exigeant des personnes et des entités effectuant certaines opérations hypothécaires qu'elles soient titulaires d'un permis sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Le surintendant a conseillé à tous ceux qui avaient exercé avant cette date des activités pour lesquelles un permis serait exigé après cette date, ou qui pourraient souhaiter exercer de telles activités après cette date, de présenter une demande avant cette date afin de minimiser relativement à ces activités les interruptions découlant du processus d'approbation des permis.

Une demande de permis de maison de courtage d'hypothèques pour un propriétaire unique, Hugh Kuang (exerçant ses activités sous le nom commercial enregistré d'ACME Financial Services) a été remplie par M. Kuang et déposée devant la Commission des services financiers de l'Ontario (la « CSFO ») le 20 mars 2008. Le formulaire utilisé à cet effet (intitulé « Demande de permis de maison de courtage d'hypothèques » au début du document en caractères gras de grande taille) était le formulaire approprié pour demander un permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de la *Loi*.

À la section 12 de cette demande, M. Kuang a coché une case indiquant que le « ...propriétaire unique doit être titulaire d'une assurance erreurs et omissions ». Au bas de cette même section 12 figure la déclaration suivante : « Remarque : Seuls les candidats ayant souscrit l'assurance erreurs et omissions exigée pourront devenir titulaires du permis le 1^{er} juillet 2008. » Dans la demande, M. Kuang a également indiqué (à la section 3) être le courtier principal d'ACME Financial. En fonction de cette demande, le permis de maison de courtage d'hypothèques numéro 10679 a été délivré le 18 avril 2008 au requérant (à savoir, M. Kuang, exerçant sous le nom d'ACME Financial). C'est ce permis qui était visé par les ordonnances proposées à examiner au cours de la présente instance.

M. Kuang travaillait également comme courtier associé au sein de Mortgage Alliance of Canada (« Mortgage Alliance »), une maison de courtage titulaire d'un permis et appartenant à des tiers. Selon les dossiers de la CSFO, M. Kuang était désigné comme courtier en hypothèques travaillant pour Mortgage Alliance depuis au moins le 28 mai 2008. M. Kuang a déclaré qu'il travaillait à Mortgage Alliance depuis 2007.

Les maisons de courtage d'hypothèques sont tenues, en vertu de l'article 42 du règlement sur les maisons de courtage d'hypothèques de souscrire une assurance erreurs et omissions sous la forme approuvée par le surintendant, laquelle assurance comprend des garanties annexes en cas de sinistre causé par des actes frauduleux ainsi qu'une garantie d'au moins un million de dollars et de 500 000 dollars par événement (l'« assurance erreurs et omissions »). Les maisons de courtage d'hypothèques peuvent aussi satisfaire à cette exigence en obtenant une autre forme d'assurance sous une forme approuvée par le surintendant.

Mortgage Alliance a en place l'assurance erreurs et omissions exigée en vertu de l'article 42 du règlement sur les maisons de courtage d'hypothèques. Au cours de son argumentation, M. Kuang a produit le certificat n° 12, délivré à The Mortgage Alliance Company of Canada Inc. par ENCON Group Inc, en date du 1^{er} juillet 2008. Dans son témoignage, M. Kuang a déclaré qu'il versait des frais annuels à Mortgage Alliance en contrepartie du droit d'agir à titre de courtier associé pour cette société, et qu'une partie de ces frais correspondait à sa part de l'assurance erreurs et omissions. Le surintendant a reconnu que M. Kuang était, à titre de courtier en

hypothèques titulaire d'un permis, couvert par l'assurance erreurs et omissions de Mortgage Alliance lorsqu'il exerçait des activités au nom de Mortgage Alliance.

Cependant, M. Kuang n'a pas obtenu l'assurance erreurs et omissions exigée en vertu de l'article 42 du règlement sur les maisons de courtage d'hypothèques au nom d'ACME Financial, du fait qu'il croyait initialement (à tort) qu'il était déjà assuré à titre de courtier en hypothèques par la police de Mortgage Alliance, et qu'il n'avait donc pas besoin d'être « assuré une seconde fois » en souscrivant une police de même nature pour ACME Financial.

Le personnel de la CSFO a appris, en réalisant une vérification des polices souscrites par les assureurs approuvés pour la délivrance de polices aux fins de la *Loi*, qu'aucune police d'assurance erreurs et omissions n'avait été établie pour le requérant. Un courriel conforme à un modèle préétabli a été envoyé le 26 novembre 2008 à M. Kuang, à l'adresse électronique consignée dans les registres de la CSFO (à savoir l'adresse indiquée par M. Kuang dans sa demande), pour l'informer de l'omission. Entre autres choses, le courriel fournissait la liste des assureurs approuvés et de leurs courtiers et indiquait que M. Kuang était en qualité de courtier principal responsable de veiller au respect par sa maison de courtage de toutes les exigences établies par la *Loi*, et que cette assurance était exigée même si aucune activité n'était exercée dans le cadre du permis. Le courriel demandait une réponse contenant des informations précises au plus tard le 3 décembre 2008.

Aucune réponse n'ayant été reçue à cette date, le surintendant a envoyé par courrier recommandé à M. Kuang une lettre de suivi datée du 12 décembre 2008. Cette lettre comprenait en pièce jointe une copie du courriel précédent de la CSFO et exigeait une réponse écrite au plus tard le 31 décembre 2008.

M. Kuang a déclaré ne pas avoir reçu le courriel du 26 novembre 2008 de la CSFO (ou, s'il avait reçu, ne pas l'avoir remarqué), qui avait pourtant été envoyé à l'adresse électronique indiquée par M. Kuang dans sa demande de permis de maison de courtage d'hypothèques. Toutefois, M. Kuang a bien reçu la lettre du 12 décembre 2008 de la CSFO, et il a envoyé à l'adresse relative à la vérification des courtiers en hypothèques fournie par la CSFO dans toute sa correspondance un courriel daté du 17 décembre 2008 formulé comme suit :

« J'ai récemment rejoint la société Mortgage Alliance of Canada à titre de courtier associé, et suis ainsi couvert par sa police d'assurance erreurs et omissions (jointe aux fins d'information). On m'a fait savoir que mon nom avait été communiqué avec cette police d'assurance erreurs et omissions. »

Dans son courriel du 17 décembre 2008, M. Kuang donnait également l'information suivante à la CSFO : « En réponse à votre question sur mon volume d'activités depuis le 1^{er} juillet 2008 : j'ai conclu avec succès plusieurs opérations commerciale [sic.] le 1^{er} août 2008, avec des honoraires totalisant 78 000 \$. » M. Kuang a renvoyé le même courriel le 19 décembre 2008 « juste au cas où » la CSFO ait manqué le premier.

La CSFO n'a pas répondu au courriel de M. Kuang du 17 décembre 2008.

La communication suivante de la CSFO à M. Kuang était une autre lettre type datée du 16 janvier 2009 intitulée « Objet : Remise du permis de maison de courtage d'hypothèques ». Cette lettre donnait les indications suivantes :

Vous avez communiqué à la CSFO l'une des deux informations suivantes :

- a) vous désirez demander la remise de votre permis de maison de courtage;
- b) vous travaillez désormais dans une autre maison de courtage que celle indiquée ci-dessus.

La lettre renfermait les documents concernant la remise du permis et informait le destinataire de la procédure à suivre s'il travaillait désormais dans une autre maison de courtage. Elle donnait également les précisions suivantes :

« Les courtiers principaux, les courtiers et les agents peuvent seulement travailler pour une maison de courtage à la fois. Si vous n'êtes plus le courtier principal de la maison de courtage susmentionnée (« b » ci-dessus), vous avez le choix entre les deux options suivantes :

- 1) informer la CSFO du nom d'un autre courtier principal qui a été désigné et auquel seront transférées vos responsabilités en qualité de courtier principal de la maison de courtage précitée;
- 2) demander la remise du permis de maison de courtage susmentionné en suivant les instructions fournies ci-dessus pour « a ».

La lettre indiquait les noms de deux employés du bureau du surintendant à joindre en cas de questions et demandait une réponse au plus tard le 30 janvier 2009, « faute de quoi la CSFO considérera que votre maison de courtage ne satisfait pas à l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions et pourra entreprendre des mesures d'application à l'encontre de votre maison de courtage et de vous-même. »

M. Kuang a répondu à cette lettre par un courriel daté du 26 janvier 2009 dans lequel il indiquait ne pas comprendre pourquoi, étant donné qu'il avait rejoint la société Mortgage Alliance, il devait remettre son permis de maison de courtage d'hypothèques au nom d'ACME Financial. Il y posait la question suivante à la CSFO : « Serait-il possible que vous m'expliquiez cela plus en détail, ou que nous fixions une rencontre de manière à discuter de ces détails en bonne et due forme? ».

Après cet échange, une conversation téléphonique a eu lieu entre M. Kuang et les représentants de la CSFO. Mme Yen Quan Low Sin, agente principale chargée de la délivrance des permis à la CSFO (l'un des témoins appelés par le surintendant), a confirmé avoir eu une conversation téléphonique avec M. Kuang le 28 janvier 2009. Lors de cet appel, M. Kuang a demandé une prorogation du délai pour avoir le temps d'étudier les différentes options qui s'offraient à lui et de « mieux comprendre » pourquoi il devait remettre son permis de maison de courtage d'hypothèques au nom d'ACME Financial. Mme Low Sin lui a fait savoir qu'une telle prorogation ne lui serait pas accordée. Elle ne se souvient pas des autres détails de leur conversation.

Selon M. Kuang, lors de l'appel le 28 janvier 2009, il a demandé à Mme Low Sin pourquoi son assurance erreurs et omissions (auprès de Mortgage Alliance) ne s'appliquait pas aussi à son travail de courtier principal pour ACME Financial, mais elle ne lui a pas expliqué en quoi consistait le problème ni pour quelles raisons ACME Financial ou lui-même n'étaient pas en

conformité avec la *Loi*. Il a par ailleurs demandé une réunion de suivi avec la CSFO afin de mieux comprendre « ce qu'il n'avait pas fait correctement » et d'obtenir des précisions sur le problème que posait le fait de travailler pour plusieurs maisons de courtage titulaires d'un permis et une explication du fait que l'assurance erreurs et omissions auprès de Mortgage Alliance n'était pas suffisante, mais Mme Low Sin lui a fait savoir qu'aucune explication supplémentaire ne lui serait donnée et qu'il ne pourrait pas rencontrer de représentants de la CSFO pour parler de ces questions.

L'avis d'intention et l'ordonnance provisoire (ou les ordonnances provisoires) susmentionnés ont suivi et ont été envoyés à M. Kuang par courriel le 17 février 2009. M. Kuang a répondu à la CSFO le même jour par courriel, en faisant l'observation suivante :

« Je suis resté en communication étroite avec la CSFO concernant cette question (voir les documents joints), et j'ai transmis mon assurance erreurs et omissions (également jointe), avec tout le respect que je vous dois, je trouve votre décision un peu rapide, sans avoir entendu ma version. »

Ce courriel montre clairement que, même après la publication de l'avis d'intention, M. Kuang ne comprenait pas pourquoi l'assurance erreurs et omissions qui le couvrait auprès de Mortgage Alliance ne s'appliquait pas à ses activités de courtier principal au nom d'ACME Financial.

M. Kuang a également déclaré avoir pris contact avec Mme Enza Zabonas, de la CSFO, le 20 février 2009. Mme Zabonas n'a pas été appelée comme témoin, mais M. Kuang a indiqué qu'elle l'avait appelé dans l'après-midi du vendredi 20 février 2009, alors qu'il était absent de son bureau, et lui avait laissé un message vocal indiquant qu'il devait la joindre avant 16 h 30, sous peine de « conséquences graves ». Selon M. Kuang, il a rappelé Mme Zabonas à 16 h 02, mais, étant donné qu'il était en déplacement et qu'il ne pouvait pas entendre ou comprendre ce qu'elle lui disait (du fait d'une mauvaise liaison avec son téléphone cellulaire et de l'endroit d'où il appelait), il a demandé à la rencontrer le lundi matin suivant pour discuter de ses préoccupations. Elle a refusé de le rencontrer.

La correspondance et les discussions téléphoniques que nous venons d'évoquer ont été suivies d'une série de communications entre M. Kuang et la CSFO qui ont mené à la présente audience.

Nous concluons que M. Kuang est un témoin crédible. Le surintendant n'a produit aucun témoin ni aucune preuve réfutant le témoignage de M. Kuang. Son témoignage montre clairement que, au départ, il ne comprenait pas la distinction établie par la *Loi* entre une maison de courtage d'hypothèques et un courtier en hypothèques, ni les exigences liées à l'assurance applicables à chacun de ces deux genres d'activités en vertu du règlement sur les maisons de courtage d'hypothèques, et ce, malgré les efforts de la CSFO pour mettre cette information à la disposition du public. Nous jugeons que M. Kuang croyait avoir la bonne assurance erreurs et omissions lorsqu'il a présenté la demande de permis de maison de courtage d'hypothèques pour ACME Financial, même s'il avait finalement tort à cet égard.

Malgré sa frustration évidente face au refus de la CSFO de répondre à ses questions et de lui fournir plus de précisions sur les décisions de la Commission touchant ACME Financial, le 28 janvier 2009, M. Kuang savait ou aurait dû savoir que s'il n'obtenait pas l'assurance erreurs et omissions, il devait remettre le permis de maison de courtage d'hypothèques d'ACME Financial, faute de quoi il serait passible de mesures d'application en vertu de la *Loi*.

À l'audience, M. Kuang a indiqué qu'il comprenait désormais que l'assurance erreurs et omissions exigée en vertu du règlement sur les maisons de courtage d'hypothèques s'appliquait aux maisons de courtage et non aux courtiers en hypothèques individuellement, et qu'une assurance erreurs et omissions distincte était exigée pour ACME Financial. Toutefois, à la date de cette audience, ACME Financial n'avait toujours pas souscrit l'assurance erreurs et omissions exigée. L'explication de M. Kuang à cet égard était qu'il préférerait remettre le permis de maison de courtage d'hypothèques (n° 10679) délivré à ACME Financial plutôt que de « payer deux fois » pour obtenir l'assurance erreurs et omissions, mais qu'il ne voulait pas agir à cet égard avant d'avoir compris pourquoi il avait besoin d'une « double assurance » (celle de Mortgage Alliance et une autre pour ACME Financial). Lorsqu'il a finalement compris pourquoi il nécessitait des assurances erreurs et omissions distinctes pour Mortgage Alliance et pour ACME Financial, le surintendant avait déjà publié l'avis d'intention.

Décision et analyse

Révocation du permis de maison de courtage d'hypothèques

L'approche générale que ce Tribunal a suivie pour rendre des décisions dans des affaires antérieures est tout aussi applicable en l'espèce. En résumé, le Tribunal doit jeter un regard nouveau sur l'affaire, comme s'il s'agissait d'une première impression, et parvenir à sa propre conclusion, à la lumière de la preuve dont il dispose, pour déterminer s'il existe des motifs raisonnables de révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques ou si d'autres mesures conviendraient mieux. Ce faisant, le Tribunal doit parvenir à un équilibre entre l'objectif qui constitue le fondement de la *Loi* (à savoir protéger l'intérêt public et rehausser la confiance du public à l'égard du secteur des hypothèques) et les conséquences qu'aurait la décision de révoquer un permis, qui pourraient être graves sur le plan financier pour le titulaire du permis (du fait que cette décision l'empêcherait de gagner sa vie dans un secteur d'activités choisi).

Le paragraphe 19(1) de la *Loi* autorise le surintendant à révoquer un permis délivré en vertu de la *Loi* dans les circonstances où il est autorisé à suspendre un tel permis en vertu de la *Loi*. L'une des circonstances permettant la suspension, et donc la révocation, d'un permis est « si son titulaire contrevient à une exigence établie en application de la [...] loi ou ne l'observe pas » (alinéa 18(1)d) de la *Loi*.

Avant de révoquer un permis, le surintendant doit donner un avis de son intention au titulaire du permis (paragraphe 19(2) de la *Loi*), lequel peut alors demander la tenue d'une audience sur l'intention par ce Tribunal (article 21 de la *Loi*), comme cela a été le cas en l'espèce. Si le surintendant estime qu'un retard dans la révocation d'un permis lié à la présentation d'un avis d'intention nuirait à l'intérêt public, il peut prendre une ordonnance provisoire pour suspendre le permis (paragraphe 19(3) de la *Loi*), comme cela a également été le cas en l'espèce.

Le paragraphe 2(2) de la *Loi* prévoit que nulle personne ou entité ne doit avoir comme activité de faire le courtage d'hypothèques en Ontario à moins d'être titulaire d'un permis de maison de courtage. L'article 7 de la *Loi* traite de ce genre de permis et, au paragraphe (4), stipule que tout titulaire du permis doit observer les normes d'exercice prescrites par règlement à l'égard du permis en question.

Le règlement sur les maisons de courtage d'hypothèques prescrit les normes d'exercice dont est assorti chaque permis de maison de courtage d'hypothèques délivré en vertu de la *Loi*, en particulier :

42. (1) La maison de courtage souscrit une assurance-responsabilité civile professionnelle sous la forme approuvée par le surintendant, laquelle assurance comprend des garanties annexes en cas de sinistre causé par des actes frauduleux, ou obtient une autre forme d'assurance sous la forme approuvée par le surintendant.

(2) L'assurance, quelle qu'en soit la forme, est suffisante pour prévoir une garantie d'au moins 500 000 dollars par événement mettant en cause la maison de courtage ou un courtier ou agent autorisé à faire le courtage d'hypothèques ou à effectuer des opérations hypothécaires pour son compte et d'au moins 1 million de dollars à l'égard de tous les événements de ce genre qui se produisent pendant une période de 365 jours.

Mme Danielle Katic, coordonnatrice principale des communications à la CSFO, a témoigné concernant la diffusion par la CSFO de l'information sur la *Loi* avant la mise en œuvre de cette dernière. Elle a notamment mentionné une trousse à outils pour les courtiers en hypothèques, un bulletin d'information électronique à leur intention ainsi qu'une foire aux questions concernant la *Loi* affichée sur le site Web de la CSFO, le tout distribué aux courtiers en hypothèques et aux maisons de courtage avant l'entrée en vigueur de la *Loi*. Elle a également fait savoir que des bulletins intitulés « e-Blasts » avaient été envoyés à divers participants du secteur des hypothèques avant et après l'entrée en vigueur de la *Loi*. L'information diffusée par la CSFO comprenait entre autres des renseignements précis sur l'exigence établie en vertu de la *Loi* voulant que les maisons de courtage souscrivent une assurance erreurs et omissions. Toutefois, Mme Katic a reconnu qu'elle ne savait rien de la situation du requérant et qu'elle ignorait si M. Kuang avait reçu ou compris les nombreuses communications envoyées par la CSFO relativement aux exigences liées à la délivrance du permis en vertu de la *Loi*.

Le Tribunal prend acte de l'important volume d'informations diffusé par la CSFO aux membres du secteur des hypothèques assujettis à la réglementation, la majeure partie de cette information étant de nature générale et ne s'appliquant pas à tous les titulaires de permis. Il est tout à fait concevable que des personnes assujetties à la réglementation aient des questions concernant les exigences établies en vertu de la *Loi* et l'application de ces exigences aux circonstances particulières liées à leur permis ou à leurs activités qui ne sont pas abordées dans les communications générales de la CSFO. Même si nous saluons les efforts déployés par la CSFO pour diffuser l'information sur les exigences établies par la nouvelle loi, nous remarquons que la communication de renseignements généraux à l'industrie dans son ensemble ne saurait remplacer les réponses à fournir aux questions particulières posées par les personnes assujetties à la réglementation.

Nul ne conteste que le requérant n'avait pas satisfait aux exigences liées à l'assurance erreurs et omissions au moment du dépôt de la demande et qu'il ne l'a pas fait depuis lors. Comme nous l'avons déjà remarqué, nous avons constaté que M. Kuang avait l'impression erronée que l'assurance dont il bénéficiait avec Mortgage Alliance satisfaisait aux exigences découlant du règlement sur les maisons de courtage d'hypothèques, ce qui n'était pas le cas; il l'avait clairement compris au moment de l'audience.

Cette exigence législative exigeant que chaque maison de courtage d'hypothèques titulaire d'un permis ait une assurance erreurs et omissions soit est satisfaite soit ne l'est pas. En l'espèce, l'exigence n'a pas été respectée, et rien dans la preuve ne démontre que le requérant avait acquis « une autre forme d'assurance sous la forme approuvée par le surintendant ». Quelque soit l'interprétation des exigences de la *Loi* par M. Kuang ou ses intentions à cet égard, du fait que le requérant n'a pas satisfait aux exigences en matière d'assurance stipulées dans le règlement sur les maisons de courtage d'hypothèques, en vertu des dispositions combinées des articles 18 et 19 de la *Loi*, le surintendant était autorisé à suspendre le permis de la maison de courtage du requérant et à étudier sa révocation éventuelle.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Tribunal a jugé que M. Kuang était un témoin candide et crédible. Cependant, sa conviction, si honnête qu'elle soit, d'avoir observé la *Loi*, ne remédie pas au fait qu'ACME Financial n'a pas satisfait aux exigences liées à l'assurance, alors qu'elle n'en était pas dispensée. En revanche, sa conduite et celle du personnel de la CSFO pour tenter de remédier à la non-observation sont pertinentes pour déterminer l'ordonnance que le Tribunal devrait rendre compte tenu du contexte.

En l'espèce, nous avons tenu compte des facteurs suivants pour prendre notre décision relativement à la réponse à donner à la non-observation de la *Loi* par le requérant :

- L'information détaillée envoyée par la CSFO aux membres du secteur des hypothèques qui expliquait clairement l'obligation incombant aux maisons de courtage d'hypothèques titulaire d'un permis d'avoir en place une assurance erreurs et omissions. Le requérant était ainsi avisé qu'une assurance erreurs et omissions était exigée de chaque maison de courtage.
- L'information générale envoyée par la CSFO, même si elle était détaillée, ne traitait pas spécifiquement (dans aucune des questions et réponses) la question posée par M. Kuang à la CSFO – à savoir pourquoi l'assurance erreurs et omissions dont il bénéficiait avec Mortgage Alliance ne couvrait pas aussi les activités qu'il exerçait pour ACME Financial.
- Après avoir reçu l'avis de la CSFO soulevant les préoccupations concernant l'absence d'une assurance erreurs et omissions pour ACME Financial (lettre du 12 décembre 2008), M. Kuang a rapidement pris contact avec la CSFO pour fournir une copie de l'assurance dont il bénéficiait et qui selon lui répondait aux préoccupations de la CSFO.
- Après avoir reçu la lettre de la CSFO du 16 janvier 2009, M. Kuang a de nouveau répondu à la CSFO de manière opportune (dans un courriel daté du 26 janvier 2009) en demandant une rencontre qui lui permettrait de mieux comprendre pourquoi il devait remettre le permis de maison de courtage d'hypothèques du requérant et de quelle façon et pour quels motifs il contrevenait à la *Loi*.
- La CSFO n'a pas répondu au courriel dans lequel M. Kuang demandait la tenue d'une rencontre et n'a pas répondu à ses questions ni accepté de lui expliquer ces exigences au cours d'un appel téléphonique subséquent entre M. Kuang et Mme Low Sin.

Toutefois, le 28 janvier 2009, M. Kuang connaissait ou aurait dû connaître la position de la CSFO - à savoir qu'il devait obtenir l'assurance erreurs et omissions ou remettre son permis de maison de courtage d'hypothèques pour ACME Financial, faute de quoi il demeurerait en contravention avec la *Loi*. Même s'il ne comprenait pas exactement les raisons de cette

contravention, il connaissait la position de la CSFO et savait précisément ce qu'il devait faire pour s'y conformer.

Nous nous intéressons en l'espèce au fait que le personnel de la CSFO a rejeté ou ignoré la demande de rencontre faite par M. Kuang pour discuter de son cas particulier et des questions qu'il avait concernant la conformité avec la *Loi*. Même s'il est clair que le courtier principal d'une maison de courtage est responsable de veiller à ce que la maison de courtage satisfasse à toutes les exigences découlant de la *Loi*, nous estimons que l'autorité de réglementation a quant à elle le devoir de communiquer de manière adéquate et complète avec les personnes assujetties à la réglementation afin que celles-ci puissent comprendre les exigences découlant de la *Loi*. Certes, la CSFO a envoyé à grande échelle des communications détaillées aux membres du secteur des hypothèques, mais la preuve dont nous disposons montre que la CSFO n'a pris aucune mesure pour communiquer ou expliquer en quoi le requérant contrevenait à la *Loi* dans cette affaire et qu'elle n'a pas répondu aux demandes d'éclaircissements de ce dernier.

À l'évidence, M. Kuang (exerçant sous le nom d'ACME Financial) ne peut pas continuer à être inscrit comme maison de courtage en vertu de la *Loi* s'il ne satisfait pas à l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions. Le surintendant a agi correctement en suspendant le permis de maison de courtage et en informant M. Kuang que le permis serait révoqué s'il ne prenait pas de mesure opportune pour obtenir l'assurance ou pour remettre le permis. Toutefois, à notre avis, la CSFO a agi de façon indûment hâtive en émettant l'avis d'intention de révoquer le permis, compte tenu des demandes répétées de M. Kuang en vue d'obtenir un complément d'information et une rencontre avec un représentant de la CSFO. M. Kuang a déclaré qu'il désirait remettre son permis plutôt que d'obtenir pour sa maison de courtage une assurance qui s'ajouterait à celle dont il bénéficiait déjà en qualité de courtier pour Mortgage Alliance. Dans ce contexte, nous concluons que M. Kuang devrait se voir accorder un délai supplémentaire pour remettre son permis et que, s'il ne s'exécute pas, le surintendant devra alors révoquer le permis de la maison de courtage du requérant.

Pénalité administrative monétaire

La question suivante consiste à déterminer si le surintendant avait le droit d'imposer une pénalité administrative monétaire au requérant. Nous sommes d'avis qu'il y était habilité.

Le règlement sur les maisons de courtage d'hypothèques exige clairement des maisons de courtage d'hypothèques titulaires d'un permis qu'elles aient une assurance erreurs et omissions sous la forme prescrite. Le requérant était titulaire d'un tel permis en effet à compter du 18 avril 2008 jusqu'à sa suspension en vertu des ordonnances provisoires, et il n'a pas eu d'assurance tout au long de cette période. M. Kuang (ACME Financial) a donc contrevenu à une exigence établie en application de la *Loi*, ce qui autorisait le surintendant à lui imposer une pénalité administrative monétaire en vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi*.

Même si M. Kuang ne comprenait pas les exigences de la *Loi* relatives (i) à l'assurance erreurs et omissions et (ii) à l'exercice d'activités pour plusieurs maisons de courtage, nous soulignons le principe juridique selon lequel l'ignorance de la loi (ou de ses dispositions) n'excuse pas une infraction à cette loi. Ce principe s'applique aux personnes assujetties à la réglementation en vertu de la *Loi*, qui vise essentiellement à protéger les consommateurs, et nous le jugeons applicable en l'espèce.

L'imposition d'une pénalité administrative monétaire dans une situation donnée où il y a eu infraction à la *Loi* est une question relevant en premier lieu du pouvoir discrétionnaire du surintendant. Le paragraphe 38(1) de la *Loi* prévoit qu'une telle pénalité peut être imposée aux fins suivantes :

1. encourager la conformité aux exigences établies en application de la présente loi;
2. empêcher qu'une personne... tire, directement ou indirectement, des avantages économiques de la contravention à une exigence établie en application de la présente loi ou de son inobservation.

En l'espèce, il est clair que le requérant n'a pas satisfait à une exigence découlant de la *Loi*, à savoir l'obligation de souscrire l'assurance erreurs et omissions exigée, et l'imposition d'une pénalité administrative à M. Kuang servirait aux deux fins prévues par la loi. Nous estimons donc qu'il est opportun d'envisager ici l'imposition d'une pénalité administrative monétaire.

Cependant, le paragraphe 39(6) de la *Loi* nous confère manifestement le pouvoir discrétionnaire d'imposer une pénalité administrative monétaire d'un montant différent de celle imposée en premier lieu par le surintendant, si les circonstances le justifient.

M. Grant Swanson, directeur administratif de la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO, a déclaré que le surintendant imposait des pénalités administratives monétaires d'un montant uniforme de 1 000 \$ dans tous les cas de non-conformité avec les exigences liées à l'assurance applicables en vertu de la *Loi* aux titulaires de permis, et a expliqué les motifs justifiant cette règle. Le montant avait été fixé à un niveau susceptible d'encourager la conformité avec les exigences liées à l'assurance dans tout le secteur. Selon M. Swanson, la CSFO voulait en imposant de telles pénalités administratives établir une « culture axée sur la conformité » au sein du secteur réglementé, et ce montant tenait compte des facteurs de dissuasion et d'équité (le montant de l'amende équivaut plus ou moins à la prime généralement payée pour une assurance erreurs et omissions).

Tout en acceptant le témoignage de M. Swanson, nous adoptons le raisonnement du Tribunal dans l'arrêt *Douglas Wong c. Le surintendant des services financiers* (décision du TSF n° M0375-2009-1) :

Les arguments en faveur d'une pénalité uniforme pour toutes les transgressions sont peut-être pertinents lorsqu'ils s'appliquent à des pénalités imposées par le surintendant en première instance. Toutefois, le Tribunal n'agit pas dans le cadre des mêmes contraintes pratiques et il n'est donc pas, et ne devrait pas être, lié par les mêmes facteurs lorsqu'il est appelé à examiner une pénalité uniforme imposée par le surintendant. Le Tribunal a la possibilité de tenir une audience orale, de faire procéder à un contre-interrogatoire et d'entendre des plaidoiries à un niveau qui n'est pas possible, pour des raisons pratiques, lorsque la pénalité est évaluée à l'origine. Une personne ou une entité qui demande que le Tribunal examine une pénalité administrative monétaire exigée permet que tous les aspects de la propriété de la pénalité soient examinés et doit accepter le risque que la pénalité soit augmentée, tout en gardant l'espoir qu'elle soit réduite ou annulée : voir la décision *Millenium Mortgage Corporations c. Le surintendant des services financiers*, Décision du TSF n° M0365-2009-1, 11 mai 2009. Soulignons en passant que nous ne voyons aucune raison pour laquelle le surintendant ne pourrait pas considérer comme acceptable, après les

témoignages à l'audience, de plaider pour obtenir une augmentation de la pénalité imposée à l'origine, ou de consentir à sa réduction.

Pour déterminer le montant d'une pénalité administrative, nous devons nous fonder sur les critères établis dans le Règl. de l'Ont. 192/08, *Pénalités administratives*, pris en application de la *Loi*. L'article 3 de ce règlement est formulé comme suit :

3. Lorsqu'il fixe le montant d'une pénalité administrative à imposer en vertu de l'article 39 de la *Loi* à une fin prévue à l'article 38 de la *Loi*, le surintendant ne tient compte que des critères suivants :

1. Le degré d'intention, d'insouciance ou de négligence que manifeste la contravention ou l'inobservation.
2. L'étendue du préjudice ou du préjudice potentiel causé à des tiers par la contravention ou l'inobservation.
3. La mesure dans laquelle la personne ou l'entité a tenté d'atténuer les pertes ou de prendre d'autres mesures correctives.
4. La mesure dans laquelle la personne ou l'entité a tiré ou s'attendait raisonnablement à tirer, directement ou indirectement, des avantages économiques de la contravention ou de l'inobservation.
5. Toute autre contravention à une exigence établie en application de la *Loi* ou à une autre loi de l'Ontario ou d'une autre autorité législative portant sur les services financiers, ou inobservation de cette exigence ou autre loi, de la part de la personne ou de l'entité au cours des cinq années précédentes.

Dans la présente affaire, les paragraphes 1 à 4 de l'article 3 sont pertinents, et nous avons tenu compte de ces facteurs en prenant notre décision concernant le montant de la pénalité administrative monétaire à imposer au requérant.

À notre avis, le critère défini au paragraphe 3.1 du règlement *Pénalités administratives* a une importance particulière pour l'établissement du montant de la pénalité en l'espèce. Comme l'a relevé le Tribunal dans l'arrêt *Douglas Wong c. Le surintendant des services financiers* (décision du TSF n° M0375-2009-1) :

« Ce paragraphe nous indique de tenir compte du degré de ce que l'on pourrait appeler la turpitude morale, qui varie entre, à l'extrême la plus grave, la désobéissance intentionnelle de la loi par insouciance à l'égard de l'obligation de respecter la loi, à l'extrême la moins grave, au simple manque de diligence relativement à la conformité aux exigences de la loi. Dans le contexte du *Règlement* et de la *Loi* qui lui donne sa force exécutoire, nous croyons que le terme « négligence », tel qu'il est utilisé au paragraphe 3.1., englobe le manque de degré de soin et d'égard pour les intérêts des membres du public, avec lesquels le titulaire du permis pourrait entrer en contact dans l'exercice du privilège demandé et octroyé par la détention du permis, que le public peut raisonnablement attendre. »

Les transgressions les plus graves, qui mènent à des pénalités administratives monétaires plus élevées, concernent des personnes qui décident délibérément de ne pas respecter la loi pour en tirer avantage, ou qui cherchent délibérément à éviter les conséquences de cette non-observation (et à y échapper) aussi longtemps que possible. Au vu de la preuve, M. Kuang ne s'est pas

comporté ainsi. Nous concluons qu'il n'a pas contrevenu délibérément aux exigences établies en application de la *Loi*, mais que sa mauvaise compréhension de ces exigences et son refus de se conformer aux instructions claires de la CSFO visant l'obtention d'une assurance erreurs et omissions ou la remise du permis de maison de courtage d'hypothèques du requérant, qui constituent selon nous une manifestation de sa « négligence » au sens du paragraphe 3(1) du règlement *Pénalités administratives*, justifient selon nous une pénalité qui ne peut être ni symbolique ni négligeable.

En ce qui concerne le paragraphe 3.2, M. Kuang a déclaré qu'ACME Financial n'avait pas de fait exercé d'activités de maison de courtage auprès du public en général pendant la période où son permis était en effet. Nous sommes néanmoins perturbés par la preuve telle qu'elle est reflétée dans le courriel adressé le 17 décembre 2008 par M. Kuang à la CSFO, où ce dernier indiquait avoir exercé depuis le 1^{er} août 2008 des activités de courtier en hypothèques pour des honoraires totalisant 78 000 \$. Au cours du contre-interrogatoire conduit par M. Nemet, M. Kuang a déclaré que ces honoraires existaient « uniquement sur le papier » et se rapportaient à une seule opération immobilière où il ne représentait que d'autres membres de sa famille et lui-même. Selon son témoignage, il n'avait pas informé Mortgage Alliance de cette opération, car il n'avait en fait pas perçu d'honoraires. Au vu de la preuve, il est difficile de dire si M. Kuang considérait avoir agi ou pas en qualité de courtier pour Mortgage Alliance ou pour ACME Financial dans cette opération. En revanche, il est évident qu'il a rendu compte de l'opération à l'autorité de réglementation comme d'une opération d'ACME Financial, suggérant ainsi que la maison de courtage ACME Financial, qui n'était pas couverte par une assurance erreurs et omissions, exerçait de fait des activités, du moins pour les besoins de cette opération unique, à une période où aucune assurance ne la protégeait.

Si un préjudice donnant ouverture à action avait été infligé à une partie à cette opération (même si cette partie était un membre de la famille), il est possible que la partie en question n'ait pas été protégée par l'assurance souscrite par Mortgage Alliance. Il n'existait alors aucune autre assurance, car M. Kuang et ACME Financial n'étaient nullement protégés en leur nom propre. En conséquence, l'absence d'une assurance erreurs et omissions pour les activités de courtage du requérant posait un risque de préjudice pour le public.

En ce qui concerne le paragraphe 3.3, nous estimons que les mesures prises par le requérant pour attirer l'attention de la CSFO sur le fait qu'il croyait avoir l'assurance erreurs et omissions exigée devraient jouer en sa faveur. Même s'il avait à l'évidence tort de croire qu'il avait l'assurance exigée, ces efforts montrent bien que M. Kuang ne restait pas indifférent au problème et qu'il prenait des mesures raisonnables pour clarifier son statut juridique. Si ce n'est pour le refus du personnel de la CSFO de rencontrer M. Kuang ou de lui fournir des réponses directes à ses questions sur sa situation et l'applicabilité de l'assurance erreurs et omissions dont il bénéficiait auprès de Mortgage Alliance, le besoin de tenir la présente audience et de rendre les ordonnances proposées aurait pu être évité.

Nous considérons également que le paragraphe 3.4 s'applique dans une certaine mesure en l'espèce. Le requérant était titulaire d'un permis de maison de courtage et était tenu de souscrire une assurance erreurs et omissions. Comme nous l'avons déjà indiqué, M. Kuang n'a pas souscrit cette assurance et a donc économisé le coût de la prime s'y rattachant, ce qui constituait pour lui un avantage économique. Dans cette affaire, nous n'accordons cependant pas beaucoup de poids à l'économie de la prime dans notre décision concernant le montant de la pénalité qui

convient, car nous ne croyons pas que l'économie possible relative à la prime ait motivé de quelque façon que ce soit les décisions de M. Kuang.

Pour déterminer la pénalité administrative qui convient, nous nous rappelons également que le surintendant a en fait établi des pénalités de 1 000 \$ dans toutes les affaires à date, et qu'un grand nombre des maisons de courtage visées ont accepté ce montant, quelle que soit la nature de leur transgression alléguée ou réelle.

Cela établi, nous fixons à 500 \$ la pénalité administrative monétaire imposée à M. Kuang.

Ordonnances

1. Nous enjoignons par ordonnance au surintendant de ne pas donner suite à l'ordonnance de révocation proposée dans l'avis d'intention.
2. Nous enjoignons par ordonnance au surintendant d'accorder à M. Kuang deux semaines à compter de la date de la présente ordonnance pour remettre le permis de maison de courtage d'hypothèques du requérant (n° 10679) conformément aux procédures de la CSFO et, si M. Kuang ne s'exécute pas, nous enjoignons au surintendant de révoquer le permis de la maison de courtage d'hypothèques du requérant. Dans l'intervalle, l'ordonnance provisoire du surintendant suspendant le permis de maison de courtage d'hypothèques du requérant, telle qu'elle est établie dans l'avis d'intention, est prorogée.
3. Nous enjoignons également au surintendant d'imposer à M. Kuang une pénalité administrative monétaire de 500 \$.

FAIT dans la ville de Toronto, le 10 août 2009.

« Paul Litner »

M. Paul Litner
Membre du Tribunal et président du comité

« Elizabeth Shilton »

Mme Elizabeth Shilton
Membre du Tribunal et du comité

« Heather Gavin »

Mme Heather Gavin
Membre du Tribunal et du comité