

**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, 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** Dawson Pereira

**ET DANS L’AFFAIRE D’**une demande d’audience conformément au paragraphe 39(5) de la *Loi*.

**ENTRE :**

**DAWSON PEREIRA**

Requérant

et

**LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS**

Intimé

**DEVANT :**

M. Ralph Scane  
Membre du Tribunal et président du comité

**ONT COMPARU :**

M. Dawson Pereira (le requérant)

M. Stephen Scharbach, représentant l’intimé

**DATE DE L’AUDIENCE :**

Le 31 juillet 2009

## MOTIFS DE LA DÉCISION

La présente décision est rendue à la suite d'une audience demandée par M. Dawson Pereira (« M. Pereira ») en vertu du paragraphe 39(5) de la *Loi*. Le surintendant des services financiers (« le surintendant ») avait initialement émis des avis d'intention de révoquer un permis de maison de courtage d'hypothèques délivré à M. Pereira et d'imposer une pénalité administrative monétaire de 1000 \$ à son encontre, et avait rendu en vertu du paragraphe 19(3) de la *Loi* une ordonnance provisoire datée du 17 février 2009 suspendant immédiatement ledit permis. Les mesures prises par le surintendant découlaient de l'omission de M. Pereira d'obtenir et de conserver une assurance-responsabilité civile erreurs et omissions comme l'exigent le paragraphe 7(4) de la *Loi* et l'article 42 du Règl. de l'Ont. 188/08 pris en application de la *Loi*. M. Pereira a plus tard souscrit l'assurance exigée, avec comme date d'effet le 23 février 2009, et l'ordonnance provisoire suspendant le permis a été abrogée par une ordonnance du 4 mars 2009. Le 10 juin 2009, M. Pereira a fait une demande de remise dudit permis de maison de courtage d'hypothèques, qui a été acceptée par le surintendant. Cette demande d'audience ne concerne que la pénalité administrative monétaire proposée à l'encontre de M. Pereira.

### Contexte

La *Loi* exige des personnes et des entités qui effectuent des opérations hypothécaires qu'elles soient titulaires du permis prévu par la même *Loi*. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Le surintendant a conseillé à tous ceux qui avaient exercé des activités hypothécaires pour lesquelles un permis serait exigé en vertu de la *Loi*, ou qui souhaitaient le faire après cette date, de présenter une demande avant cette date afin de minimiser relativement à ces activités les interruptions et les retards pouvant découler du processus d'approbation des permis.

M. Pereira était titulaire d'un permis de courtier immobilier. Il a présenté en son nom propre une demande de permis de maison de courtage d'hypothèques datée du 29 mai 2009. Les candidats devaient indiquer dans cette demande, en cochant la case appropriée, s'ils avaient en vigueur l'assurance erreurs et omissions requise ou s'ils obtiendraient une telle assurance d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2008. M. Pereira a coché la case indiquant qu'il aurait l'assurance requise en vigueur à la date stipulée. Le formulaire demandait par ailleurs l'adresse du principal établissement de l'entreprise en Ontario. Dans cette partie de la demande, l'adresse inscrite à la main était un numéro du boulevard « Tideswell », à Toronto. Les quatre derniers caractères du mot « Tideswell » n'étaient pas écrits lisiblement et pouvaient porter à confusion. Malheureusement, le nom a été lu de manière erronée comme « Tideswsic » par le personnel du bureau du surintendant et a ainsi été enregistré comme adresse d'affaires de la maison de courtage.

En fait, au 1<sup>er</sup> juillet 2008, M. Pereira n'avait pas en vigueur l'assurance exigée, qu'il n'a contractée que le 23 février 2009, après la publication des avis d'intention et de

l'ordonnance provisoire susmentionnés. Il avait pris contact avec des assureurs à cet effet, mais, en raison de ses activités immobilières et de sérieux problèmes personnels qui l'affectaient à l'époque, il avait décidé de ne pas exploiter de maison de courtage d'hypothèques. Il n'exercerait le courtage d'hypothèques, le cas échéant, qu'en qualité d'agent ou de courtier en hypothèques au sein d'une autre maison de courtage. Toutefois, le permis de maison de courtage d'hypothèques dont il avait fait la demande lui avait été délivré le 1<sup>er</sup> juillet 2008, et il n'a pris aucune mesure soit pour satisfaire à son engagement d'obtenir une assurance soit pour remettre le permis jusqu'à ce qu'un courriel du bureau du surintendant du 26 novembre 2008 l'incite à agir.

Le surintendant avait effectué une vérification des assureurs autorisés par lui-même à octroyer l'assurance exigée par la *Loi* pour identifier les maisons de courtage d'hypothèques titulaires d'un permis en vertu de la *Loi* qui n'avaient en fait pas souscrit l'assurance nécessaire au 15 octobre 2008. Un nombre élevé de maisons de courtage a ainsi été mis en évidence, y compris celle de M. Pereira. Le 26 novembre 2008, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) a envoyé un long courriel à toutes les maisons de courtage apparemment en défaut pour les informer de l'infraction apparente, en leur rappelant leurs obligations et en demandant de lui faire parvenir d'ici le 3 décembre 2008 une réponse devant inclure des explications et de l'information complémentaire. Le courriel contenait également une foire aux questions les plus fréquentes. Les deux premières questions et réponses étaient les suivantes :

**[TRADUCTION] Q. : Je ne me suis livré à aucune activité en vertu de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques* ou je n'ai obtenu mon permis que pour le cas où je voudrais exercer ce genre d'activités à l'avenir. Suis-je quand même tenu d'obtenir une assurance et suis-je en infraction avec cette loi tant que je n'aurai pas d'assurance?**

R. : Oui, vous devez souscrire une assurance et êtes présentement en infraction avec la *Loi*.

**Q. : Je ne me suis livré à aucune activité en vertu de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques* et souhaite faire annuler mon permis. Cela me protège-t-il d'une éventuelle mesure d'application de la loi?**

R. : Vous pourriez faire l'objet d'une mesure d'application de la loi même si vous choisissez aujourd'hui de faire annuler votre permis, car vous avez déclaré dans votre demande que vous auriez une assurance en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2008, et cela vous a rendu admissible à l'obtention de votre permis.

À la même date, M. Pereira, qui a reconnu avoir reçu le courriel de la CSFO du 26 novembre 2008, envoyait par courriel à cette dernière le message suivant :

À l'intention de la CSFO :

Veillez mettre fin à l'enregistrement de Dawson Pereira (maison de courtage n° 11294) et de tous les agents relevant de moi à compter du 26 novembre 2008. Je vais rejoindre la société Sun Mortgage en qualité d'agent en hypothèques.

Malencontreusement, M. Pereira n'a pas envoyé ce courriel à l'adresse électronique indiquée pour toute réponse par la CSFO dans son message, à savoir MortgageBrokerageAudit@fso.gov.on.ca. Si cela avait été le cas, le message serait parvenu directement à la division du bureau du surintendant qui avait effectué la vérification liée à l'assurance et qui en assurait désormais le suivi. Au lieu de cela, il s'est servi de deux adresses électroniques plus générales de la Commission obtenues sur le site Web de la Commission. Même ainsi, le message aurait dû être transmis depuis les adresses utilisées par M. Pereira aux destinataires compétents à la Commission. Pour des raisons inexplicables, cela n'a pas été fait. L'avocat du surintendant a admis que le surintendant doit accepter la responsabilité de cette omission.

Dans son témoignage, M. Pereira a déclaré qu'il pensait, après avoir envoyé son courriel du 26 novembre 2008 à la CSFO, que « tout était réglé ». Les responsables au sein du bureau du surintendant, qui n'étaient pas au courant de l'existence de ce courriel (dans lequel M. Pereira ne fournissait de toute façon pas l'information demandée par le courriel de la CSFO), ont considéré que M. Pereira n'avait pas répondu au courriel de la CSFO. Cette dernière a envoyé à M. Pereira (et à toutes les autres maisons de courtage dans ce cas) une lettre recommandée datée du 12 décembre 2008, à l'adresse indiquée aux fins de signification sur la demande de permis. L'« adresse aux fins de signification » indiquée dans la demande de M. Pereira était différente de l'« adresse d'affaires » qu'il avait fournie. La CSFO a pour règle d'envoyer le courrier recommandé à « l'adresse aux fins de signification » et le courrier ordinaire à l'« adresse d'affaires ». Cette lettre stipulait de nouveau les exigences énoncées dans le courriel de la CSFO du 26 novembre 2008, contenait une copie de ce courriel en pièce jointe, soulignait que M. Pereira n'y avait pas répondu et exigeait l'envoi d'ici le 31 décembre 2008 d'une réponse écrite contenant notamment une explication de l'omission de répondre au courriel.

À la réception de cette lettre, M. Pereira a appelé le numéro de la CSFO indiqué dans la lettre. Son interlocuteur lui a demandé d'envoyer à la division pertinente une copie de son courriel du 26 novembre 2008. Cette copie a été reçue par cette division, la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie, le 19 décembre 2008. Le 16 janvier 2009, la division a envoyé à M. Pereira une lettre modèle utilisée pour répondre aux maisons de courtage qui avaient indiqué vouloir remettre leur permis. Y était jointe une déclaration permettant de demander la remise du permis, à remplir par la maison de courtage concernée et à renvoyer à la CSFO. Malheureusement, cette lettre étant envoyée par courrier ordinaire, la CSFO a utilisé l'« adresse d'affaires » enregistrée dans ses dossiers pour la maison de courtage. Comme nous l'avons déjà indiqué, cette adresse était erronée en raison de la difficulté à lire l'adresse écrite à la main sur la demande, et la lettre n'est jamais parvenue à M. Pereira. De plus, la CSFO, qui conserve dans un dossier prévu à cet effet le courrier qui lui est renvoyé sans avoir été livré, n'avait pas de trace d'un tel renvoi. Le Tribunal conclut que la lettre n'a pas été renvoyée à la CSFO et donc que cette dernière ignorait que sa lettre

du 16 janvier 2009 n'avait pas été livrée. En conséquence, la CSFO a traité M. Pereira comme s'il n'avait pas répondu, et son dossier a finalement été transmis à la Direction des services juridiques de la CSFO pour que d'autres mesures soient prises. Les avis d'intention et l'ordonnance provisoire susmentionnés ont été publiés le 17 février 2009. Les problèmes de communication enregistrés le 26 novembre 2008 et après cette date étaient malencontreux pour M. Pereira. Un témoin du surintendant, Mme Low Sin, agente au sein de la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO, a exprimé l'avis que, si M. Pereira avait effectué la remise de son permis avant l'envoi de son dossier à la Direction des services juridiques en vue de poursuites, la CSFO n'aurait pas imposé de pénalité administrative monétaire. À l'évidence, ni l'avis d'intention de révoquer le permis ni l'ordonnance provisoire suspendant le permis qui accompagnaient l'avis d'intention d'imposer la pénalité monétaire n'auraient été émis.

Au cours de son témoignage, M. Pereira a longuement décrit ses efforts en vue de résoudre un autre problème avec le surintendant. Il avait découvert qu'il était cité comme courtier principal de deux maisons de courtage, la sienne et une autre pour laquelle il souhaitait travailler à titre d'agent en hypothèques ou de courtier en hypothèques. La preuve ne montre pas clairement comment cela a pu se produire. Toutefois, même si ses tentatives pour régler le problème ont sans aucun doute accru le stress éprouvé par M. Pereira en raison des mesures d'application de la réglementation prises à son encontre par le surintendant, le Tribunal estime que cette question est sans rapport avec les questions dont il a été saisi, à savoir la pertinence de la pénalité administrative monétaire examinée ici et son montant.

## **Décision**

La première question consistait à déterminer si le surintendant avait le droit d'imposer une pénalité administrative monétaire quelle qu'elle soit. En vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi*, le surintendant peut imposer une telle pénalité à une personne ou à une entité qui « contrevient ou a contrevenu à une exigence établie en application de la présente loi... ou qu'elle ne l'observe pas ou ne l'a pas observée ». L'article 42 du Règl. de l'Ont. 188/08 exige des titulaires de permis de maison de courtage d'hypothèques qu'ils détiennent une assurance erreurs et omissions sous la forme prescrite. M. Pereira était titulaire d'un tel permis depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008, la date de délivrance, jusqu'à la suspension du permis par une ordonnance provisoire le 17 février 2009, et il ne conteste pas qu'il n'avait pas l'assurance exigée pendant cette période. Ce critère permet donc clairement de justifier la décision du surintendant.

Sous réserve de l'observation de l'exigence prescrite au paragraphe 39(1) de la *Loi*, l'imposition d'une pénalité administrative monétaire est une question relevant du pouvoir discrétionnaire du surintendant, exercé selon les directives et les limites de la *Loi* et des règlements s'y rattachant. 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. pour 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.

Ces deux motifs s'appliquent ici. Le surintendant avait le droit, qu'a également ce Tribunal, d'examiner les circonstances pour établir s'il convient d'imposer une telle pénalité et, le cas échéant, pour déterminer son montant.

Le Tribunal juge que, malgré les problèmes de communication précités entre M. Pereira et le surintendant, une pénalité administrative monétaire se justifie dans cette affaire. En l'absence de ces problèmes, notamment l'utilisation d'une adresse erronée pour l'envoi d'une lettre à M. Pereira le 16 janvier 2009, et en supposant qu'il aurait déposé le document de remise du permis peu de temps après la réception de cette lettre, M. Pereira aurait probablement échappé à une pénalité du fait de l'exercice par le surintendant de son pouvoir discrétionnaire. Néanmoins, le fait qu'il était passible d'une telle pénalité était entièrement lié au fait qu'il avait sciemment contrevenu aux exigences relatives à l'assurance. Il avait été en contravention pendant près de cinq mois, et n'était intervenu pour atténuer ou régler cette contravention qu'après la réception du courriel de la CSFO du 26 novembre 2008, qui établissait clairement que la CSFO l'avait identifié comme une personne ne respectant pas ces exigences. M. Pereira a également une grande part de responsabilité dans les problèmes de communications susmentionnés. Le fait que son courriel du 26 novembre 2008 n'ait initialement pas été transmis à la division compétente de la CSFO ne lui est nullement reproché, mais ce problème ne s'est traduit que par un retard d'un peu plus de trois semaines dans la réponse apportée à sa volonté indiquée de remettre son permis. La raison principale pour laquelle le permis n'a pas été remis avant que des poursuites aient été intentées à la mi-février 2009 était l'adresse erronée utilisée pour l'envoi de la lettre du surintendant du 16 janvier 2009. M. Pereira partage la responsabilité de ce problème avec le surintendant. Le Tribunal estime que la lecture par la CSFO de l'adresse manuscrite pendant le traitement de la demande de permis était, sans être inévitable, certainement possible, et M. Pereira doit accepter le fait qu'il était à l'origine de cette erreur éventuelle du fait de la mauvaise lisibilité de l'information manuscrite. Le préjudice causé à M. Pereira par les problèmes de communication est un facteur à prendre en compte pour fixer le montant de la pénalité.

Les facteurs à prendre en compte pour établir le montant d'une pénalité administrative monétaire sont régis par le Règl. de l'Ont. 192/08 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.

En ce qui concerne le premier critère, le Tribunal conclut que M. Pereira était au courant des exigences en matière d'assurance au moment du dépôt de sa demande. Il s'engageait dans sa demande à obtenir une telle assurance au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2008, et a déclaré qu'il s'était renseigné sur la souscription de cette assurance, sans toutefois l'obtenir avant la fin de février 2009, après que des poursuites eurent été intentées contre lui par le surintendant.

En ce qui concerne le deuxième critère, aucune preuve ne montre que M. Pereira ait fait des efforts pour se livrer à des opérations hypothécaires à titre de maison de courtage, ni qu'un préjudice réel ait été infligé à un tiers quel qu'il soit. Un préjudice potentiel existait du fait qu'il pouvait en vertu de son permis effectuer des opérations hypothécaires si la possibilité s'était présentée et s'il l'avait saisie, mais il s'agit là d'une hypothèse, et le Tribunal accorde peu de poids à ce préjudice potentiel en l'espèce.

En ce qui concerne le troisième critère, M. Pereira a tenté, à partir du 26 novembre 2008, de remettre son permis de maison de courtage et a pris contact avec la CSFO à cet effet. Ses difficultés à cet égard, attribuables aux problèmes de communication décrits ci-avant, lui étaient partiellement, mais pas entièrement, imputables. C'est en fonction de ce critère qu'il faut prendre en compte la perte éventuelle de la possibilité de bénéficier de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de ne pas engager de poursuites.

En ce qui concerne le quatrième critère, M. Pereira a tiré des avantages économiques des primes d'assurance qu'il aurait dû payer à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2008 s'il avait observé la *Loi*. En lui accordant le bénéfice du doute, et en comptabilisant uniquement les primes qu'il aurait payées jusqu'au moment où il a fait part pour la première fois à la CSFO de sa décision de remettre son permis en novembre 2008, il a économisé l'équivalent de près de cinq mois de primes.

Rien ne laisse penser que le cinquième critère soit pertinent de quelque façon que ce soit dans la présente instance.

À l'audience, l'avocat du surintendant a reconnu que, compte tenu des erreurs commises au bureau de la CSFO qui ont fait obstacle à la tentative faite par M. Pereira de remettre son permis de maison de courtage, il conviendrait dans cette affaire de réduire la pénalité standard de 1000 \$ imposée par le surintendant dans les cas d'infractions commises pendant la période de transition et les premières étapes de la mise en œuvre de la *Loi*. L'avocat n'a cependant présenté aucune observation concernant le montant adéquat de la pénalité. De nombreux comités antérieurs de ce Tribunal ont souligné que ce dernier n'a pas à faire preuve de retenue à l'égard des décisions du surintendant relativement à l'application de la *Loi*. Toutefois, le Tribunal a également reconnu que le surintendant impose en fait une pénalité standard et que, en toute impartialité envers ceux qui peuvent avoir accepté sa pénalité standard sans interjeter appel, le Tribunal devrait considérer le montant de 1000 \$ comme une médiane à partir de laquelle évaluer les variations convenant à des cas particuliers (*Wong c. surintendant des services financiers, M0375-2009-1*). En tenant compte de tous les facteurs précités et en accordant à M. Pereira le bénéfice du doute, le Tribunal établit en l'espèce la pénalité administrative monétaire à 400 \$.

### **Ordonnance**

Le Tribunal ordonne au surintendant d'imposer une pénalité administrative monétaire de 400 \$ à l'encontre de M. Pereira.

**FAIT** dans la ville de Toronto, le 12 août 2009.

« Ralph Scane »

---

Ralph Scane  
Membre du Tribunal et président du comité