

**TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS**

**EN CE QUI CONCERNE** la *Loi de 2006 sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques*, L.O. 2006, chap. 29 (la Loi), en particulier les articles 7, 18, 19, 21, 29, 38 et 39, et les règlements suivants pris en application de la Loi : Maisons de courtage : normes d'exercice, Règl. de l'Ont. 188/08, en particulier l'article 42, et Pénalités administratives, Règl. de l'Ont. 192/08, en particulier l'article 3;

**ET EN CE QUI CONCERNE** M<sup>me</sup> Judy Chen;

**ET EN CE QUI CONCERNE** une demande d'audience en vertu du paragraphe 39 (5) de la Loi.

**ENTRE :**

**M<sup>me</sup> JUDY CHEN**

la requérante

- et -

**LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS**

l'intimé

**DEVANT :**

M. Colin McNairn  
Membre du Tribunal et président du comité

M. Martin Brown  
Membre du Tribunal et du comité

M. Ralph Scane  
Membre du Tribunal et du comité

## **ONT COMPARU :**

M<sup>me</sup> Judy Chen, agissant pour son propre compte en qualité de requérante

M<sup>c</sup> Joe Nemet, avocat,  
représentant l'intimé,  
le surintendant des services financiers

## **DATE DE L'AUDIENCE :**

29 mai 2009

## **MOTIFS DE LA DÉCISION**

### **A. Contexte et faits pertinents**

Le surintendant des services financiers (le « surintendant »), directeur général de la Commission des services financiers de l'Ontario (la « CSFO »), est autorisé à délivrer des permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de la *Loi de 2006 sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques*, L.O. 2006, chap. 29 (la Loi), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

M<sup>me</sup> Judy Chen, la requérante aux fins de la présente instance, est courtière en immobilier inscrite en vertu de la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier*, L.O. 2002, chap. 30, annexe C. Le 26 juin 2008, elle a présenté une demande de permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de la Loi, dont elle sera personnellement titulaire en tant que propriétaire unique d'une maison de courtage d'hypothèques proposée. Le formulaire de demande comportait une partie qui se lisait comme suit :

12. Assurance erreurs et omissions : (cochez la case appropriée)

La société par actions, la société en nom collectif ou le propriétaire unique a déjà souscrit l'assurance erreurs et omissions requise. Remarque : s'il utilise une police existante, le demandeur doit avoir une garantie annexe contre les actes frauduleux.

ou

La société par actions, la société en nom collectif ou le propriétaire unique a, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2008, souscrit l'assurance erreurs et omissions requise.

Remarque : Seuls les demandeurs ayant souscrit l'assurance erreurs et omissions requises ont autorisés à exercer le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Dans le formulaire de demande rempli et signé au nom de M<sup>me</sup> Chen (la « demande »), la première case de la partie relative à l'assurance erreurs et omissions est cochée. Le formulaire désigne M<sup>me</sup> Chen comme la principale courtière proposée pour le courtage d'hypothèques. À la suite de la demande qu'elle a présentée, M<sup>me</sup> Chen a obtenu un permis de courtage d'hypothèques le 4 juillet 2008.

Les maisons de courtage d'hypothèques sont tenues, en vertu de l'article 42 du règlement sur les normes d'exercice des maisons de courtage d'hypothèques de maintenir en vigueur une assurance erreurs et omissions, sous la forme approuvée par le surintendant, assortie de garanties annexes en cas de sinistre causé par des actes frauduleux et une limite d'au moins un million de dollars par année et de 500 000 \$ par événement (« assurance erreurs et omissions »). Ou encore, les maisons de courtage d'hypothèques doivent maintenir en vigueur une autre forme d'assurance approuvée par le surintendant. Ce règlement est entré en vigueur au même moment que la Loi, le 1<sup>er</sup> juillet 2008. L'exigence selon laquelle une assurance erreurs et omissions ou toute autre forme d'assurance doit être maintenue en vigueur est une norme d'exercice prescrite à laquelle doivent se conformer les maisons de courtage autorisées en vertu du paragraphe 7 (4) de la Loi.

Le 26 novembre 2008, la CSFO a envoyé un courriel urgent à M<sup>me</sup> Chen, à l'adresse de courriel indiquée dans la demande,

- indiquant que le courtier principal est tenu de s'assurer que la maison de courtage se conforme à chaque exigence de la Loi;
- l'informant qu'une vérification avait révélé que la maison de courtage d'hypothèques avait négligé de souscrire une assurance erreurs et omissions en date du 15 octobre 2008;
- mettant l'accent sur l'importance de l'exigence, énoncée dans un règlement pris en application de la Loi, d'avoir une assurance erreurs et omissions et sur le fait que tout défaut de souscrire une telle assurance pourrait entraîner des mesures d'exécution, y compris une pénalité administrative et la révocation du permis;
- faisant remarquer que la seule assurance acceptable était l'assurance erreurs et omissions propre aux courtiers en hypothèques, offerte par l'un des cinq assureurs approuvés par la CSFO;
- l'informant que l'assurance erreurs et omissions qui pourrait être souscrite par l'intermédiaire du Conseil ontarien de l'immobilier ne s'applique qu'aux opérations effectuées en vertu de la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier* et ne couvre pas les services hypothécaires;
- exigeant une réponse par courriel au plus tard le 3 décembre 2008, cette réponse devant inclure une description détaillée des raisons pour lesquelles aucune assurance erreurs et omissions n'avait été souscrite, avec documentation à l'appui, y compris toute police d'assurance ou page de déclaration et une déclaration indiquant le montant du chiffre d'affaires réalisé depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Ce courriel comprenait également une série d'autres questions et réponses. La première s'énonçait comme suit :

**Q : Je n'ai effectué aucune opération en vertu de la Loi et (ou) j'ai obtenu mon permis juste au cas où je voudrais en effectuer dans l'avenir. Ai-je encore besoin d'assurance et suis-je toujours en situation d'infraction relativement à la Loi?**

R : Oui, vous avez besoin d'assurance et êtes en situation d'infraction par rapport à la Loi.

Le 12 décembre 2008, la CSFO a envoyé une lettre recommandée à M<sup>me</sup> Chen,

- lui rappelant ses responsabilités comme courtière principale et son obligation de répondre aux demandes de renseignements et de documents du surintendant en vertu de la Loi;
- faisant remarquer qu'elle n'avait pas répondu au courriel du 26 novembre 2008, dont une copie était jointe;
- exigeant une réponse par écrit au plus tard le 31 décembre 2008 à propos de son assurance erreurs et omissions, selon les directives énoncées dans le courriel, expliquant la raison pour laquelle elle n'avait pas répondu au courriel.

Le 22 janvier 2009, M<sup>me</sup> Chen a communiqué par téléphone avec un employé de la CSFO confirmant qu'elle avait reçu la lettre recommandée et qu'elle n'avait pas d'assurance erreurs et omissions. De plus, elle a fait savoir qu'elle irait travailler pour une autre maison de courtage et ferait parvenir une lettre par télécopieur au plus tard le 31 janvier 2009. Dans une lettre télécopiée à la CSFO le 22 janvier 2009, M<sup>me</sup> Chen a confirmé par écrit qu'elle avait reçu la lettre recommandée de la CSFO et qu'elle avait parlé à un de ses représentants. Elle a également déclaré dans sa lettre qu'elle n'avait réalisé aucune opération de courtage d'hypothèques et qu'elle n'exploiterait pas un tel commerce, mais qu'elle allait devenir courtier en hypothèques dans une autre maison de courtage d'hypothèques.

Le 28 janvier 2009, la CSFO a fait parvenir à M<sup>me</sup> Chen une lettre dans laquelle elle lui donnait des renseignements sur le processus relatif à l'abandon d'un permis de maison de courtage d'hypothèques ainsi qu'une copie du formulaire de déclaration qui doit être rempli et remis à la CSFO à cette fin. La lettre demandait à M<sup>me</sup> Chen de remplir la déclaration pour le 6 février 2009, sans quoi sa maison de courtage d'hypothèques serait considérée comme ne s'étant pas conformée à l'exigence relative à l'assurance erreurs et omissions et la CSFO pourrait alors prendre des mesures d'exécution contre elle.

Le 17 février 2009, le surintendant a publié un avis d'intention visant à révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques de M<sup>me</sup> Chen ainsi qu'un avis d'intention visant à lui imposer une pénalité administrative de 1 000 \$ et rendu une ordonnance

provisoire suspendant son permis pendant la période de 15 jours au cours de laquelle M<sup>me</sup> Chen avait le droit, en vertu de la Loi, de s'adresser au présent Tribunal pour demander une audience sur la proposition de révoquer son permis. Le 25 février 2009, M<sup>me</sup> Chen a déposé une demande d'audience auprès du Tribunal à l'égard des deux avis de proposition publiés par le surintendant. Le 5 mars 2009, le surintendant a prolongé son ordonnance provisoire du 17 février 2009 jusqu'à ce que la proposition de révoquer le permis de M<sup>me</sup> Chen ait fait l'objet d'une décision définitive.

Au début de l'audience devant le Tribunal, les parties ont fait savoir que M<sup>me</sup> Chen avait déposé une déclaration auprès de la CSFO ayant pour effet de rendre son permis de courtage d'hypothèques et que cette déclaration avait été acceptée et approuvée par le surintendant. Par conséquent, M<sup>me</sup> Chen souhaitait retirer sa demande d'audience à l'égard de l'avis d'intention de révoquer son permis de maison de courtage d'hypothèques. Le Tribunal a accepté ce retrait.

## **B. Question en litige**

Les autres questions à déterminer dans ce cas sont les suivantes :

1. L'imposition d'une pénalité administrative à M<sup>me</sup> Chen est-elle justifiée dans les circonstances?
2. Le cas échéant, quel serait le montant de cette pénalité dans ces circonstances?

## **C. Analyse**

M<sup>me</sup> Chen a déclaré ce qui suit devant le Tribunal :

- jusqu'au 22 janvier 2009, elle pensait que l'assurance erreurs et omissions qu'elle avait souscrite, en tant que courtier en immobilier, par l'intermédiaire du Conseil ontarien de l'immobilier, suffirait pour couvrir toutes les activités de courtage d'hypothèques dans lesquelles elle pourrait s'engager;
- elle n'a jamais exercé d'activités de courtage d'hypothèques puisqu'elle n'avait pas les moyens d'offrir un tel service, qu'elle n'avait aucune source de prêteurs hypothécaires et qu'elle ne savait pas comment en constituer une; elle avait l'intention de détenir son permis de maison de courtage d'hypothèques comme « option financière », toute activité de courtage d'hypothèques se faisant « sur papier » seulement;
- elle croyait que ses communications avec la CSFO suivant sa lettre du 22 janvier étaient suffisantes;
- elle a décidé en définitive qu'elle ne voulait pas faire partie du secteur du courtage hypothécaire puisque cela pourrait entacher sa réputation comme courtière en immobilier;

- elle avait déjà subi des pertes, en raison de l'obtention d'un permis de maison de courtage d'hypothèques, notamment les droits de 482 \$ qu'elle avait déjà payés pour son permis et la perception négative associée à ces audiences que véhiculait le site de la CSFO.

La seule assurance erreurs et omissions que M<sup>me</sup> Chen ait jamais eue après le 1<sup>er</sup> juillet 2008 fut celle souscrite en vertu de la police du Conseil ontarien de l'immobilier. Une copie de cette police, qui était en vigueur au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> septembre 2007 au 1<sup>er</sup> septembre 2008, a été admise en preuve à l'audience. Il ressort clairement des dispositions de cette police qu'elle n'avait pas été établie par un assureur approuvé, au début de juillet 2008, par la CSFO; elle ne comportait pas de garanties annexes visant les actes frauduleux et ne couvrait pas les activités d'un assuré agissant en qualité de courtier en hypothèques plutôt que de courtier ou vendeur en immobilier. Par conséquent, pour chacune de ces raisons, cette assurance n'était pas admissible, aux fins de l'article 42 du règlement sur les normes d'exercice des maisons de courtage d'hypothèques, à titre d'assurance erreurs et omissions. Rien ne nous a laissé entendre que la police du Conseil ontarien de l'immobilier avait été approuvée comme autre forme d'assurance en vertu de cet article. En effet, le courriel de la CSFO à M<sup>me</sup> Chen du 26 novembre 2008 indique clairement que toute assurance qu'un courtier ou un vendeur en immobilier pourrait souscrire par l'entremise du Conseil ontarien de l'immobilier ne couvre pas les services hypothécaires.

Le paragraphe 39 (1) de la Loi prévoit que, si le surintendant est convaincu qu'une personne a négligé de se conformer à une exigence établie en vertu de la Loi, il peut, par voie d'ordonnance, imposer une pénalité administrative à cette personne. Si une audience est demandée à l'égard de l'intention du surintendant de rendre une telle ordonnance, le Tribunal doit être convaincu qu'il y a eu un tel manquement avant de confirmer l'intention et d'instruire le surintendant d'y donner suite.

Nous sommes convaincus que M<sup>me</sup> Chen ne s'est pas conformée à l'exigence, établie en vertu de la Loi, de maintenir en vigueur une assurance erreurs et omissions. Ce manquement s'est poursuivi pendant la période ayant débuté le 4 juillet 2008, lorsque M<sup>me</sup> Chen a obtenu un permis de maison de courtage d'hypothèques, jusqu'à très peu de temps avant que l'audience ne soit tenue dans ce dossier, au moment où M<sup>me</sup> Chen a déposé une déclaration d'abandon de son permis de maison de courtage d'hypothèques et que le surintendant a accepté cet abandon, parant ainsi à la nécessité d'avoir une assurance erreurs et omissions. Par conséquent, nous avons le pouvoir discrétionnaire de lui imposer une pénalité administrative pour avoir négligé de maintenir en vigueur une assurance erreurs et omissions.

Nous ne sommes pas convaincus que nous devrions refuser de nous prévaloir de ce pouvoir discrétionnaire pour l'une ou l'autre des excuses invoquées par M<sup>me</sup> Chen, dans les éléments de preuve qu'elle a présentés, relativement au fait qu'elle n'avait pas maintenu d'assurance erreurs et omissions en vigueur, c'est-à-dire qu'elle pensait qu'elle avait l'assurance exigée en vertu de la police du Conseil ontarien de l'immobilier et

qu'elle n'avait pas besoin d'une telle assurance dans la mesure où elle n'exerçait pas le commerce de courtage d'hypothèques. Aucun motif raisonnable ne justifiait une telle perception de sa part. Le premier va à l'encontre de la directive clairement énoncée dans le courriel du 26 novembre 2008 de la CSFO à M<sup>me</sup> Chen indiquant que la garantie d'assurance souscrite par l'intermédiaire du Conseil ontarien de l'immobilier ne s'appliquait qu'aux opérations effectuées en vertu de la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier* et ne couvrait pas les services hypothécaires. Le deuxième ne se tient pas au vu de la première question et réponse incluse dans ce même courriel, qui indique très clairement que l'assurance erreurs et omissions est exigée même si aucune activité de courtage d'hypothèques n'a eu lieu en vertu d'un permis de maison de courtage d'hypothèques et même si un tel permis n'a été obtenu que dans l'éventualité où son titulaire pourrait souhaiter un jour exercer une telle activité.

Par conséquent, nous croyons que, dans les circonstances, l'imposition d'une pénalité administrative à M<sup>me</sup> Chen est justifiée en raison du fait qu'elle a négligé de maintenir une assurance erreurs et omissions en vigueur pendant qu'elle était titulaire d'un permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de la Loi.

Le paragraphe 38 (1) de la Loi prévoit qu'une pénalité administrative peut être imposée à deux fins, à savoir promouvoir la conformité à une exigence établie en vertu de la Loi et empêcher une personne de tirer un avantage économique parce qu'elle ne s'est pas conformée à une exigence établie en vertu de la Loi. Nous avons conclu que l'imposition d'une pénalité administrative à M<sup>me</sup> Chen servirait ces deux fins (le Tribunal a tiré une conclusion semblable dans l'affaire *Millennium Mortgage Corporation c. le surintendant des services financiers* (décision du TSF n° M0365-2009-1) et dans l'affaire *Mortgage Magician Inc. c. le surintendant des services financiers* (décision du TSF n° M0396-2009-1). Une telle pénalité permettrait de promouvoir la conformité d'autres personnes aux exigences de la Loi, y compris, en particulier, celle de maintenir une assurance erreurs et omissions en vigueur. Cela empêcherait également M<sup>me</sup> Chen de réaliser un avantage économique modeste dont elle bénéficierait par ailleurs s'il n'était pas compensé par une pénalité administrative, du fait qu'elle a détenu un permis de maison de courtage d'hypothèques pendant la période ayant commencé le 4 juillet 2008 jusqu'à ce qu'elle abandonne son permis et que cet abandon soit accepté par le surintendant. Bien entendu, elle n'a pas bénéficié de cet avantage puisqu'elle n'a jamais lancé de commerce de courtage d'hypothèques.

Aux fins du calcul du montant approprié de la pénalité, nous ne devons prendre en compte que les critères énoncés à l'article 3 du règlement sur les pénalités administratives, tout comme le surintendant a dû le faire à l'origine.

Le premier critère est le degré d'intention, d'insouciance ou de négligence que manifeste l'inobservation d'une exigence de la Loi. Il nous semble que M<sup>me</sup> Chen a été négligente en ce sens qu'elle a fait preuve d'insouciance grave pour ne pas s'être informée de la portée de l'exigence, établie en vertu de la Loi, selon laquelle une assurance erreurs et omissions doit être maintenue en vigueur et pour ne pas l'avoir souscrite.

Le deuxième critère est le préjudice ou le préjudice potentiel causé à des tiers par l'inobservation. À notre avis, aucun préjudice réel n'a été causé à des tiers en raison du défaut de M<sup>me</sup> Chen de souscrire une assurance erreurs et omissions puisqu'elle n'a jamais lancé de commerce de courtage d'hypothèques, ce qui aurait pu faire courir des risques aux clients en l'absence d'une telle assurance. Bien qu'il y ait eu une possibilité de préjudice envers des tiers, elle n'était que très minime puisque M<sup>me</sup> Chen n'avait pas établi de commerce de courtage d'hypothèques et qu'elle savait à peine comment trouver des prêteurs hypothécaires qui conviendraient aux emprunteurs.

Le troisième critère est la mesure dans laquelle la personne a tenté d'atténuer les pertes ou de prendre d'autres mesures correctives. M<sup>me</sup> Chen n'a pris aucune mesure sérieuse en temps opportun pour remédier à la situation; ce n'est que très peu de temps avant la tenue de l'audience dans la présente affaire qu'elle a rempli une déclaration d'abandon de son permis de maison de courtage d'hypothèques.

Le quatrième critère est la mesure dans laquelle la personne a tiré ou s'attendait raisonnablement à tirer des avantages économiques de l'inobservation d'une exigence de la Loi. Comme nous l'avons déjà conclu, M<sup>me</sup> Chen a tiré un avantage économique modeste de son défaut de maintenir une assurance erreurs et omissions en vigueur.

Le cinquième critère porte sur 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 l'inobservation de cette exigence ou autre loi, au cours des cinq années précédentes. Rien n'indique une telle contravention ou inobservation dans le présent cas.

Compte tenu de ces critères et de leur application aux circonstances de la présente affaire, nous sommes d'avis que l'imposition d'une pénalité administrative de 1 000 \$ à M<sup>me</sup> Chen serait appropriée. Cela n'est pas disproportionné par rapport aux pénalités imposées par le présent Tribunal dans d'autres cas semblables (voir *Millennium Mortgage Corporation c. le surintendant des services financiers* [décision du TSF n° M0365-2009-1], *Airi c. le surintendant des services financiers* [décision du TSF n° M0353-2009-1] et *Mortgage Magician Inc. c. le surintendant des services financiers* [décision du TSF n° M0396-2009-1]).

#### **D. Ordonnance**

Pour les raisons susmentionnées, nous enjoignons par les présentes au surintendant, par voie d'ordonnance, de donner suite à son intention d'imposer une pénalité administrative à M<sup>me</sup> Chen au montant de 1 000 \$.

**FAIT** à Toronto, le 10 juin 2009.

« Colin McNairn »

---

Colin McNairn, membre du Tribunal  
et président du comité

« Martin Brown »

---

Martin Brown, membre du Tribunal  
et du comité

« Ralph Scane »

---

Ralph Scane, membre du Tribunal  
et du comité