

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, 14, 19, 21, 38 et 39, et des règlements suivants pris en application de la Loi : Maisons de courtage d’hypothèques : octroi des permis, Règlement de l’Ontario 408/07, dans sa version modifiée, en particulier l’article 1, Maisons de courtage : normes d’exercice, Règlement de l’Ontario 188/08, en particulier l’article 42, et Pénalités administratives, Règlement de l’Ontario 192/08, en particulier l’article 3;

ET DANS L’AFFAIRE DE Millennium Mortgage Corporation;

ET DANS L’AFFAIRE D’une demande d’audience en vertu des paragraphes 21 (3) et 39 (5) de la Loi.

ENTRE :

MILLENNIUM MORTGAGE CORPORATION

requérante

-et-

LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

intimé

DEVANT :

M. Colin McNairn
Membre du Tribunal et président du comité d’audition

M. John Solursh
Président du Tribunal et membre du comité d’audition

M. David Short
Membre du Tribunal et du comité d’audition

ONT COMPARU :

M. Roderick Furnivall, président et courtier principal pour
Millennium Mortgage Corporation, représentant la requérante
Millennium Mortgage Corporation

Me Larissa Easson,
Représentant l'intimé,
le surintendant des services financiers

AUDIENCE :

Le 1^{er} 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, c. 29 (la « Loi »), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008.

Millennium Mortgage Corporation (« MMC ») est une entité qui effectue des opérations hypothécaires, mais pas de placement de prêts hypothécaires pour des prêteurs ou de garanties de financement hypothécaires pour des acheteurs de biens immeubles ou des propriétaires fonciers. Le 7 mai 2008, MMC a demandé un permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de la Loi. Le formulaire de demande contenait la section suivante :

12. Assurance-responsabilité civile professionnelle : (cochez la case applicable)

La société, la société de personnes ou l'entreprise à propriétaire unique souscrit une assurance-responsabilité civile professionnelle. Remarque : si le requérant utilise une assurance existante, elle doit comprendre des garanties annexes en cas de sinistre causé par des actes frauduleux.

ou

La société, la société de personnes ou l'entreprise à propriétaire unique souscrira, avant le 1^{er} juillet 2008 au plus tard, l'assurance-responsabilité civile professionnelle exigée.

Remarque : Seuls les requérants qui ont souscrit une assurance-responsabilité civile professionnelle sont titulaires d'un permis le 1^{er} juillet 2008.

Le formulaire contenait également une déclaration par la personne signataire, attestant de la véracité et de l'exactitude des déclarations, affirmations et réponses aux questions figurant dans le formulaire ainsi que de la connaissance, par le signataire, des lois de l'Ontario qui se rapportent à l'octroi de permis de maison de courtage d'hypothèques.

Dans le formulaire de demande rempli et signé au nom de MMC par son président, M. Roderick Furnivall (le « formulaire de demande »), la deuxième case de la section consacrée à l'assurance-responsabilité civile professionnelle est cochée. Le formulaire de demande désigne M. Furnivall comme le courtier principal proposé de MMC.

La CSFO a encouragé tous ceux qui seraient obligés d'obtenir un permis en vertu de la Loi – maisons de courtage d'hypothèques, courtiers en hypothèques, agents d'hypothèques et administrateurs d'hypothèques – à demander le permis obligatoire avant le 1^{er} juillet 2008, date d'entrée en vigueur de la Loi, pour qu'ils soient autorisés à exercer ou à continuer d'exercer leurs activités respectives à partir de cette date sans retard ou interruption.

Les maisons de courtage d'hypothèques sont tenues par la Loi et les règlements pris en application de la Loi, de souscrire une assurance-responsabilité civile professionnelle sous la forme approuvée par le surintendant et avec un niveau minimum de garantie (« assurance RCP »). Pour éviter d'exiger des maisons de courtage qui ont demandé un permis avant le 1^{er} juillet 2008 de payer l'assurance RCP avant cette date, le formulaire de demande de permis, qu'on utilisait à ce moment-là, octroyait à l'auteur de la demande l'option de s'engager à souscrire l'assurance avant le 1^{er} juillet 2008 au plus tard. C'est l'option qui a été choisie pour MMC lorsque son dirigeant a rempli le formulaire, comme nous l'avons déjà mentionné.

Après avoir présenté son formulaire de demande, MMC a reçu un permis de maison de courtage en vertu de la Loi.

Le 29 septembre 2008, la CSFO a envoyé un avis électronique (« e-Blast ») à toutes les maisons de courtage d'hypothèques titulaires d'un permis pour les informer qu'en octobre elle vérifiera la conformité des maisons de courtage à l'exigence de maintenir une assurance-responsabilité civile professionnelle en recueillant les renseignements pertinents auprès des fournisseurs d'assurance approuvés par la CSFO. Mme Danielle Katic, une des témoins du surintendant, dont le témoignage est mentionné plus bas, a déclaré qu'elle avait demandé au concepteur du Web de la CSFO si cet avis électronique avait été reçu à l'adresse électronique de M. Furnivall, ce qui lui a été confirmé.

En octobre 2008, la CSFO a entrepris de vérifier si les maisons de courtage titulaires d'un permis possédaient bien une assurance-responsabilité civile professionnelle. MMC comptait parmi les maisons de courtage qui se sont avérées ne pas avoir d'assurance-

responsabilité civile professionnelle. Le 28 novembre 2008, la CSFO a envoyé un message urgent, sous une forme standard, à l'attention du courtier principal de MMC. Voici ce que disait ce message :

- Il déclarait qu'il était de la responsabilité du courtier principal de veiller à ce que la maison de courtage se conforme à chaque exigence de la Loi,
- Il expliquait que la vérification menée avait conclu que la maison de courtage avait omis de souscrire une assurance RCP au 15 octobre 2008,
- Il insistait sur l'importance de l'exigence, stipulée dans les règlements pris en application de la Loi, de souscrire une assurance RCP et sur le fait que l'omission de souscrire l'assurance pouvait aboutir à l'imposition de pénalités administratives et à la révocation du permis;
- Il précisait que la seule assurance acceptable était une assurance RPC pour les courtiers en hypothèques souscrite auprès de l'un des fournisseurs d'assurance approuvés par la CSFO;
- Il exigeait une réponse par courriel avant le 3 décembre 2008, dans laquelle devait figurer une explication détaillée de l'absence d'assurance RCP ou une preuve de cette assurance ainsi qu'une déclaration sur le volume d'affaires menées depuis le 1^{er} juillet 2008.

M. Furnivall a répondu le 3 décembre 2008 pour confirmer que sa maison de courtage, MMC, n'avait pas encore souscrit l'assurance RCP et préciser que comme la maison de courtage était inactive depuis le 1^{er} juillet 2008, il avait incorrectement présumé que « l'assurance ne s'appliquait pas ». Il a aussi indiqué qu'il se mettrait en contact avec les fournisseurs d'assurance approuvés par la CSFO afin de souscrire l'assurance exigée. Par un courriel envoyé le 16 janvier 2009, la CSFO a rappelé à M. Furnivall qu'il avait annoncé à la CSFO qu'il allait souscrire l'assurance RCP pour MMC et lui a demandé de produire la page de déclaration du contrat d'assurance avant le 30 janvier 2009, au plus tard. M. Furnivall a répondu, par un courriel daté du 30 janvier 2009, qu'il se trouvait à Montréal pour une affaire familiale urgente jusqu'au début de la semaine qui suivait, mais qu'il avait demandé des propositions des fournisseurs d'assurance RCP approuvés et qu'il attendait leurs réponses.

M. Furnivall a déclaré, dans son témoignage devant le Tribunal, qu'au cours du mois de janvier 2009 il avait contacté quatre des cinq fournisseurs d'assurance figurant sur la liste des assureurs approuvés par la CSFO par l'intermédiaire de leurs courtiers d'assurance respectifs, tels que désignés par la CSFO. Dans deux cas, des demandes formelles de souscription de l'assurance RCP ont été remplies. Une des demandes a été verbalement refusée et une demande d'information supplémentaire a été envoyée pour une autre, le 30 janvier 2009. L'information supplémentaire a été donnée le 25 mars 2009. Il n'avait pas reçu de réponse au sujet de cette demande à la date de l'audience devant le Tribunal. Dans le troisième cas, M. Furnivall a été informé que le fournisseur d'assurance ne proposait pas d'assurance RCP pour les petites entreprises. Dans le quatrième cas, aucune proposition d'assurance n'avait apparemment été faite par le fournisseur d'assurance approuvé, mais M. Furnivall n'a pas expliqué pourquoi il n'avait pas pu souscrire l'assurance RCP auprès de ce fournisseur particulier.

Le 17 février 2009, le surintendant a émis deux avis d'intention et une ordonnance contre MMC. Le premier avis proposait que le permis de maison de courtage d'hypothèques de MMC soit révoqué parce qu'elle n'avait pas souscrit l'assurance RCP sous la forme approuvée par le surintendant. Le deuxième avis proposait d'imposer une pénalité administrative de 1 000 \$ à MMC en raison de son omission de souscrire l'assurance RCP. L'ordonnance exigeait que le permis de maison de courtage de MMC soit immédiatement suspendu parce que le surintendant était d'avis qu'un retard dans la révocation du permis de MMC porterait atteinte à l'intérêt du public, car MMC ne détenait pas d'assurance RCP. Cette ordonnance a été par la suite prolongée par une autre ordonnance du surintendant datée du 5 mars 2009, jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise à l'égard de l'intention énoncée dans le premier avis d'intention. Le premier avis d'intention contenait les motifs du surintendant pour son intention de révoquer et le deuxième avis d'intention contenait les détails de l'infraction à la Loi qui a donné lieu à l'intention d'imposer une pénalité administrative.

Le 27 février 2009, MMC a déposé au Tribunal, conformément à la Loi, une demande d'audience en ce qui concerne les deux avis d'intention. Dans sa demande, MMP demandait au Tribunal de rejeter l'intention du surintendant de lui imposer une pénalité administrative, de lui accorder plus de temps pour souscrire l'assurance RCP et de reporter l'intention de révoquer son permis à cette fin.

Deux témoins ont été appelés au nom du surintendant, M. Grant Swanson, directeur général de la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO, et Mme Danielle Katic, coordonnatrice principale des communications de l'Unité des relations publiques de la CSFO. M. Swanson a déclaré ce qui suit dans son témoignage en ce qui concerne la Loi, sa mise en œuvre et son exécution :

- La Loi prévoit que chaque maison de courtage d'hypothèques nomme un courtier principal qui servira de directeur de la conformité de la maison de courtage et dont la responsabilité principale sera de veiller à la conformité de la maison de courtage à la Loi;
- La CSFO applique une forme de réglementation progressive en ce qui concerne les exigences de la Loi, en s'assurant d'abord que les exigences de la Loi sont connues des intéressés, puis en réprimandant les contrevenants puis en imposant les procédures disciplinaires nécessaires;
- Avant l'entrée en vigueur de la Loi, le 1^{er} juillet 2008, la CSFO a mené une vaste campagne de sensibilisation aux exigences de la Loi, depuis l'été 2007, en organisant des séminaires, en tenant des stands d'information dans des foires, en faisant paraître des articles dans des publications d'associations de l'industrie, en affichant de l'information sur le site Web de la CSFO. Ces informations contenaient presque toutes des renvois à l'exigence de souscrire une assurance RCP qui pèse sur les maisons de courtage d'hypothèques en vertu de la Loi;

- D'après les déclarations d'information déposées par les maisons de courtage d'hypothèques auprès de la CSFO, pour la période de six mois se terminant le 31 décembre 2008, 34 % des maisons de courtage ont signalé qu'elles n'exerçaient pas d'activités, mais ces mêmes maisons ont aussi indiqué qu'elles ne détenaient pas d'assurance RCP;
- La possibilité d'imposer des pénalités administratives en vertu de la Loi a été prévue pour assurer la conformité, par le secteur hypothécaire, à la loi, éviter le fardeau inutile de procédures judiciaires et démontrer la justice du système de réglementation en indiquant que des mesures seront prises en cas de non-conformité à la Loi.

Mme Katic a décrit dans son témoignage la façon dont la CSFO a diffusé l'information au sujet de la Loi avant sa mise en œuvre. Elle a évoqué une trousse du courtier en hypothèques, un bulletin d'information électronique à l'attention des courtiers en hypothèques, des diapositives utilisées dans une séance d'information de la CSFO ainsi que des questions et réponses sur la Loi affichées sur le site Web de la Commission. Des copies de ces documents ont été déposées en preuve au Tribunal. Ces documents traitent, entre autres, de l'exigence législative qui pèse sur les maisons de courtage de souscrire une assurance RCP. Mme Katic a expliqué que la CSFO avait distribué une grande quantité des deux premiers documents énumérés. Elle a également précisé que divers avis « e-Blasts » avaient été envoyés aux intervenants de l'industrie hypothécaire, y compris les maisons de courtage, avant et après la date de mise en œuvre de la Loi. Pour terminer, elle a parlé des communications entre la CSFO et M. Furnivall au sujet de l'exigence, pour MMC, de souscrire une assurance RCP, que nous avons décrite plus haut dans les présents motifs.

B. Dispositions législatives et règlements pertinents

Le paragraphe 2 (2) de la Loi stipule 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 porte sur les permis et son paragraphe 4 exige que le titulaire du permis observe les normes d'exercice prescrites à l'égard du permis qui lui a été délivré. Le règlement Maisons de courtage : normes d'exercice, Règlement de l'Ontario 188/08, prescrit des normes de pratique (article 4) pour chaque permis de maison de courtage qui est délivré en vertu de la Loi, y compris ce qui suit :

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.

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 serait autorisé à le suspendre sous le régime de la Loi. Les circonstances dans lesquelles un permis peut être suspendu, et par conséquent, les circonstances dans lesquelles un permis peut être révoqué, sont les suivantes ;

- « si son titulaire contrevient à une exigence établie en application de la [Loi] ou ne l'observe pas » (alinéa 18 (1) c) de la Loi),
- si le surintendant «a des motifs raisonnables de croire que son titulaire n'est plus apte à l'être » en raison du fait qu'« un administrateur ou un dirigeant de la société a fait une fausse déclaration ou fourni de faux renseignements au surintendant à l'égard de la demande de permis » (alinéa 18 (1) b) de la Loi, lu à la lumière de l'alinéa 4 du paragraphe 1 (2) du règlement Maisons de courtage d'hypothèques : octroi des permis, Règlement de l'Ontario 408/07, dans sa version modifiée).

Avant de révoquer un permis, le surintendant doit remettre au titulaire du permis un avis de son intention de le faire (paragraphe 19 (2)), pour donner la possibilité au titulaire du permis de demander une audience sur l'intention devant le Tribunal (article 21), comme cela a été le cas en l'espèce. Si le surintendant est d'avis que tout retard dans la révocation d'un permis découlant de la signification de l'avis d'intention risque de nuire à l'intérêt public, le surintendant peut, sans préavis, prendre une ordonnance provisoire qui suspend le permis (paragraphe 19 (3)), comme cela a été le cas en l'espèce.

La Loi prévoit l'imposition de pénalités administratives de la façon suivante :

38. (1) Une pénalité administrative peut être imposée en vertu de l'article 39 ou 40 à l'une ou l'autre des fins suivantes :

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

(2) Une pénalité administrative peut être imposée seule ou en conjonction avec toute autre mesure réglementaire prévue par la présente loi, y compris une ordonnance de conformité ou la modification, la suspension ou la révocation d'un permis.

39. (1) Le surintendant peut, par ordonnance, imposer une pénalité administrative à une personne ou à une entité conformément au présent article et aux règlements s'il est convaincu qu'elle contrevient ou a contrevenu à une exigence établie en application de la présente loi, à l'exclusion des exigences pour lesquelles une pénalité est prévue à l'article 40 ou des exigences prescrites en vertu de l'alinéa 55 (5) a), ou qu'elle ne l'observe pas ou ne l'a pas observée.

L'article 39 stipule aussi que si le surintendant a l'intention d'imposer une pénalité administrative en vertu du présent article, le surintendant donne à la personne ou à l'entité un avis écrit de son intention, qui peut être joint à un avis d'intention autorisé par un autre article de la Loi, et que la personne à qui la pénalité serait imposée peut demander que le Tribunal tienne une audience sur l'intention (paragraphes (2) et (3)), comme cela a été le cas en l'espèce.

Le règlement Pénalités administratives, Règlement de l'Ontario 192/08, énonce des critères gouvernant l'importance de la pénalité administrative, de la façon suivante :

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.

L'article 41 prévoit que la pénalité administrative maximale qui peut être imposée en cas d'inobservation d'une exigence établie en application de la Loi est de 25 000 \$.

Après avoir tenu une audience sur un avis d'intention aux termes des dispositions de la Loi relatives à l'intention de révoquer le permis d'une maison de courtage ou d'imposer une pénalité administrative, le Tribunal peut ordonner au surintendant de donner suite à

son intention, avec ou sans modification, ou substituer son opinion à la sienne (paragraphe 21 (4) et 39 (6)).

C. Questions en litige

Les questions à trancher en l'espèce sont les suivantes :

1. Y a-t-il eu une inobservation, de la part de MMC, de l'exigence réglementaire de souscrire une assurance-responsabilité civile professionnelle, qui justifierait la révocation de son permis de maison de courtage?
2. Y a-t-il des motifs raisonnables de croire que MMC n'est pas apte à être titulaire du permis parce que M. Furnivall, un dirigeant de MMC, a fait une fausse déclaration au surintendant dans sa demande de permis de maison de courtage, lorsqu'il a indiqué dans le formulaire de demande que MMC souscrirait l'assurance RCP exigée avant le 1^{er} juillet 2008?
3. L'imposition d'une pénalité administrative à MMC est-elle une punition appropriée, étant donné que MMC a omis de souscrire l'assurance RCP dans les circonstances de l'espèce et dans l'affirmative, quel devrait être le montant de la pénalité dans ces circonstances?

D. Analyse

L'approche générale que le Tribunal a suivie dans des cas précédents, se rapportant à l'intention du surintendant de refuser de délivrer un permis en vertu de la Loi, est également applicable en l'espèce. Nous adoptons donc la position suivante :

(1) Le Tribunal ne doit pas faire montre de retenue à l'égard de l'opinion du surintendant sur la question de savoir s'il y a des motifs de révoquer un permis de maison de courtage, comme il se propose de le faire dans son avis d'intention de révoquer le permis et étayé par les motifs de son intention. En d'autres termes, le Tribunal doit examiner la situation au complet, et se faire lui-même sa propre première impression pour atteindre ses propres conclusions, selon les éléments de preuve produits devant lui, sur l'opportunité de révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques.

(2) Pour décider s'il convient ou non de révoquer le permis de maison de courtage, le Tribunal doit tenir compte de deux facteurs, à savoir :

- (i) La justification sous-jacente de la Loi, c'est-à-dire son objectif de protéger l'intérêt public et d'améliorer la confiance du public dans l'industrie hypothécaire;
- (ii) Les conséquences de la décision de révoquer un permis, qui risquent d'être financièrement graves pour le titulaire du permis et l'empêcher de gagner sa vie dans une carrière choisie.

Le tribunal doit établir un équilibre entre ces facteurs.

Le formulaire de demande du permis de maison de courtage que MMC a rempli contenait une remarque selon laquelle « seuls les requérants détenant l'assurance-responsabilité civile professionnelle requise sont titulaires d'un permis le 1^{er} juillet 2008 ». Cependant, MMC n'a apparemment pas reçu un permis qui était assujéti à la condition expresse que l'assurance RCP soit souscrite avant le 1^{er} juillet 2008. Même si le permis avait été assujéti à une condition de ce genre, cela ne signifierait pas que le permis devrait être automatiquement révoqué en cas d'inobservation de la condition. Au contraire, l'intention de la Loi est que dans un cas pareil le surintendant soit tenu d'intenter des procédures de révocation, par la voie d'un avis d'intention, en octroyant au titulaire du permis toutes les protections prévues par la Loi, dont le droit à une audience devant le Tribunal, en cas de violation de la condition.

Analysons maintenant les trois questions en litige que nous avons relevées dans cette affaire.

1. Inobservation de l'exigence de souscrire une assurance-responsabilité civile professionnelle

M. Furnivall devait connaître l'exigence, pour les maisons de courtage, de souscrire une assurance RCP, car cette exigence était mentionnée dans le formulaire de demande de permis qu'il a rempli au nom de MMC. De plus, cette exigence avait été communiquée à grande échelle dans le cadre des vastes initiatives de communications que la CSFO a lancées, presque un an avant la date d'entrée en vigueur de la Loi, le 1^{er} juillet 2008, afin de sensibiliser le secteur du courtage d'hypothèques à l'exigence prévue par la Loi.

Dix mois se sont écoulés entre le 1^{er} juillet 2008 et la date de l'audience en l'espèce, au cours desquels MMC a reçu des rappels de la CSFO au sujet de l'exigence de souscrire une assurance RCP et de présenter une preuve de cette assurance. Pourtant, cette assurance n'avait pas été souscrite à la date de l'audience. M. Furnivall a indiqué à la CSFO, le 3 décembre 2008, qu'il pensait que MMC n'avait pas besoin de souscrire l'assurance, car la société était inactive depuis le 1^{er} juillet. Néanmoins, il a depuis compris son erreur. Depuis, cinq mois ont passé jusqu'à la date de l'audience et MMC n'avait toujours pas souscrit l'assurance RCP.

Les efforts que M. Furnivall a déployés, au nom de MMC, en vue de souscrire l'assurance RCP étaient tardifs. Il n'a commencé les démarches que vers la mi-janvier 2009, et elles n'étaient pas complètes parce qu'un des fournisseurs approuvés par la CSFO n'a pas été contacté. De plus, M. Furnivall n'a pas répondu à temps à la demande de renseignements supplémentaires émanant de l'un des fournisseurs d'assurance. Les résultats de l'un des efforts de M. Furnivall en vue d'obtenir l'assurance RCP n'ont pas été entièrement expliqués à l'audience devant le Tribunal. Si des efforts avaient véritablement été fournis, dans des délais raisonnables, en vue de souscrire l'assurance RCP exigée et s'il y avait des preuves quelconques de l'intention raisonnable de souscrire

cette assurance, nous aurions peut-être été enclins à octroyer à MMC plus de temps pour souscrire l'assurance pendant que la société demeurait inactive.

Même si la nature limitée et spécialisée des activités de MMC – faire le courtage d'hypothèques – signifie que les risques pour le public sont moindres que si MMC agissait pour une entreprise de crédit hypothécaire ou des emprunteurs sur hypothèques, la Loi et les règlements pris en application de la Loi ne font pas cette distinction. L'exigence d'obtenir un permis et l'obligation de souscrire une assurance RCP s'appliquent indifféremment à toutes les maisons de courtage d'hypothèques.

Nous avons conclu qu'il y a eu omission, de la part de MMC, de satisfaire l'obligation, prévue par la Loi, de souscrire une assurance RCP, ce qui justifie la révocation de son permis de maison de courtage en vertu du paragraphe 19 (1) de la Loi, conjugué à l'alinéa 18 (1) d) de la Loi.

2. Déclaration dans le formulaire de demande que MMC souscrirait l'assurance RCP exigée avant le 1^{er} juillet 2008

Le formulaire de demande de permis de maison de courtage qui était utilisé avant le 1^{er} juillet 2008 donnait à l'auteur de la demande la possibilité de cocher la deuxième case de la section du formulaire consacrée à l'assurance-responsabilité civile professionnelle, aux termes de laquelle l'auteur de la demande s'engageait à souscrire l'assurance avant le 1^{er} juillet 2008. C'est la case que M. Furnivall a cochée lorsqu'il a rempli le formulaire de demande de permis pour MMC. En cochant cette case, l'auteur de la demande déclarait au surintendant, dans le formulaire de demande de permis, qu'il souscrirait l'assurance RCP avant le 1^{er} juillet 2008. Il s'agit clairement d'une promesse qui doit être remplie avant le 1^{er} juillet 2008. La promesse ne devait pas être renforcée par l'existence d'un contrat d'assurance RCP en vigueur à ce moment-là, par une autre preuve d'assurabilité ou par l'engagement en principe d'un fournisseur d'assurance approuvé de procurer l'assurance. Selon nous, la déclaration ne devrait pas être considérée comme suggérant une garantie réelle de sa véracité à une date future, étant donné qu'elle ne se rapporte pas à une question sur laquelle l'auteur de la demande avait un contrôle complet. Au plus, la déclaration devrait être interprétée comme une intention, au moment où elle est faite, de demander l'assurance RCP et de tenter de souscrire l'assurance avant le 1^{er} juillet 2008.

Les réponses aux questions relatives à l'assurance RCP sur le formulaire de demande sont couvertes par une attestation générale quant à la véracité des déclarations et réponses fournies dans le formulaire. Par rapport à la coche apposée dans la deuxième case de la section du formulaire consacrée à l'assurance RCP, nous comprenons que l'auteur de la demande avait véritablement l'intention de souscrire l'assurance RCP et de tenter de l'avoir avant le 1^{er} juillet 2008. À moins d'une preuve que l'auteur de la demande n'avait pas du tout cette intention, la déclaration ne peut pas être interprétée comme une fausse déclaration, pour la simple raison que par la suite il s'est avéré que l'auteur de la demande n'avait pas pu souscrire l'assurance RCP avant le 1^{er} juillet 2008.

En l'espèce, M. Furnivall a affirmé au Tribunal que lorsqu'il a rempli le formulaire, le 7 mai 2008, il avait tout à fait l'intention de se conformer à l'exigence de souscrire une assurance RCP. Il a cependant aussi déclaré, dans une lettre du 3 décembre 2008 à la CSFO, qu'il avait présumé que l'exigence de souscrire l'assurance ne s'appliquait pas parce que MMC était inactive. Il se peut que le contenu du formulaire lui ait confirmé cette opinion en raison de la note précisant que seuls les auteurs d'une demande qui ont souscrit une assurance RCP sont titulaires d'un permis le 1^{er} juillet 2008. Cette note peut être interprétée comme suggérant que si l'auteur d'une demande n'a pas souscrit l'assurance RCP le 1^{er} juillet, il n'est plus nécessaire qu'il l'obtienne puisqu'il ne pourra de toute façon pas exercer d'activités de courtage d'hypothèques s'il n'a pas le permis requis.

Nous ne pensons pas que la déclaration de M. Furnivall, aux termes de laquelle il avait sincèrement l'intention de se conformer à l'exigence de souscrire une assurance RCP lorsqu'il a rempli le formulaire de demande le 7 mai 2008, est nécessairement incompatible avec sa lettre du 3 décembre 2008 à la CSFO dans laquelle il explique son interprétation du besoin de souscrire l'assurance. Il se peut très bien qu'il ait eu au départ l'intention de faire souscrire par MMC une assurance RCP et tenté d'obtenir cette assurance avant le 1^{er} juillet 2008, mais que, lorsqu'il a remarqué qu'il ne l'avait pas fait, il ait pensé que l'assurance n'était plus nécessaire tant que MMC demeurait inactive.

Nous avons conclu qu'il n'y a pas de motifs raisonnables de croire que MMC n'est pas apte à continuer d'être titulaire d'un permis de maison de courtage pour la raison que M. Furnivall, un dirigeant de MMC, a fait une fausse déclaration au surintendant sur la demande de permis de MMC lorsqu'il a indiqué, dans la demande, que MMC aurait souscrit l'assurance RCP exigée avant le 1^{er} juillet 2008. Nous ne sommes donc pas en présence d'un cas où le permis de maison de courtage peut être révoqué sous l'effet conjugué de l'alinéa 18 (1) b) et du paragraphe 19 (1) de la Loi et du paragraphe 1 (2) du règlement Maisons de courtage d'hypothèques : octroi des permis.

3. La pertinence d'une pénalité administrative et le montant approprié de cette pénalité

Une pénalité administrative peut être imposée, conformément à la Loi, à l'une ou l'autre des fins suivantes : encourager la conformité aux exigences établies en application de la Loi et empêcher qu'une personne ou une entité tire, directement ou indirectement, des avantages économiques de la contravention à une exigence établie en application de la Loi ou de son inobservation. Selon nous, la première fin (encourager la conformité aux exigences de la Loi) concerne non seulement la personne visée par une ordonnance, mais également tout le secteur du courtage d'hypothèques. En d'autres termes, la pénalité peut avoir un important aspect dissuasif; la pénalité peut être imposée pour véhiculer un message à d'autres personnes qui se trouvent dans une situation semblable à celle de la personne visée par l'ordonnance ou à d'autres participants à l'industrie d'une façon générale.

En l'espèce, l'imposition d'une pénalité administrative à MMC remplirait l'objectif d'encourager la conformité aux exigences de la Loi, en particulier l'exigence que les

maisons de courtage souscrivent une assurance RCP. Une pénalité de ce genre peut encourager d'autres personnes à remplir l'exigence de la Loi et pourrait encourager MMC à se conformer à la Loi si elle décidait de déposer une demande pour obtenir un nouveau permis de maison de courtage à une date ultérieure, comme elle a le droit de le faire.

L'imposition, à MMC, d'une pénalité administrative l'empêcherait aussi de tirer un avantage économique, ce qui est la deuxième fin de la pénalité. Le modeste avantage économique que tirerait autrement MMC, s'il n'était pas compensé par une pénalité administrative, provient du fait qu'elle détenait un permis de maison de courtage d'hypothèques pour la période allant du 1^{er} juillet 2008 au 17 février 2009, date à laquelle le permis de MMC a été suspendu sur ordre du surintendant parce qu'elle n'avait pas payé les primes de l'assurance RCP pendant cette période. Le fait que MMC n'exerçait pas d'activité de courtage d'hypothèques, conformément à son permis, après le 1^{er} juillet 2008 n'élimine pas cet avantage, car il dérive du pouvoir de MMC d'effectuer des opérations hypothécaires jusqu'au 17 février 2009.

Nous avons déjà conclu, à la section 1 de cette partie D de nos motifs, que MMC ne s'était pas conformée à une exigence prévue par la Loi, à savoir l'exigence de souscrire une assurance-responsabilité civile professionnelle. C'est pourquoi il est justifié de lui imposer une pénalité administrative en vertu du paragraphe 39 (1) de la Loi. Nous avons également conclu que cette pénalité servirait les deux fins pour lesquelles une pénalité est imposée, comme énoncé à l'article 38 de la Loi, soit encourager la conformité aux exigences établies en application de la Loi, en particulier l'exigence de souscrire l'assurance RCP, et empêcher MMC de tirer, directement ou indirectement, des avantages économiques de la non-conformité à une exigence. Nous disposons donc du pouvoir discrétionnaire d'imposer une pénalité administrative, dans les circonstances de l'espèce, comme le surintendant l'avait en première instance. Nous pensons qu'il est indiqué dans les circonstances d'imposer une pénalité.

Pour déterminer le montant de la pénalité, nous devons tenir compte des critères énoncés à l'article 3 du règlement Pénalités administratives, de la même façon que le surintendant a dû tenir compte de ces critères en première instance.

Le premier critère est le degré d'intention, d'insouciance ou de négligence que manifeste la contravention ou l'inobservation. Il nous semble que M. Furnivall a fait preuve de négligence, si ce n'est d'insouciance, dans ses efforts en vue d'obtenir, au nom de MMC, l'assurance RCP requise, vu la lenteur et l'inefficacité de ses efforts. Le deuxième critère est l'étendue du préjudice ou du préjudice potentiel causé à des tiers par la contravention ou l'inobservation. Nous ne pensons pas qu'il y ait eu un véritable préjudice ou un préjudice potentiel causé à des tiers par l'omission de MMC de souscrire l'assurance RCP, car elle ne faisait pas de courtage d'hypothèques après le 1^{er} juillet 2008. Le troisième critère est la mesure dans laquelle la personne ou l'entité a tenté d'atténuer les pertes ou de prendre d'autres mesures correctives. M. Furnivall n'a pas pris des mesures sérieuses et rapides pour remédier à l'omission de souscrire l'assurance RCP avant le 1^{er} juillet 2008, comme nous l'avons déjà mentionné.

Le quatrième critère est 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. Comme nous avons conclu, MMC a tiré un modeste avantage économique de son omission de souscrire une assurance RCP. Le cinquième critère est 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. Rien ne porte à croire qu'il y a eu une contravention ou une inobservation de ce genre en l'espèce.

Au vu de ces critères, appliqués dans les circonstances de l'espèce, nous sommes d'avis qu'il convient d'imposer à MMC une pénalité administrative d'au moins 1 000 \$. Comme le surintendant ne nous a pas demandé d'augmenter la pénalité proposée de 1 000 \$, nous avons décidé qu'une pénalité administrative de ce montant devrait être imposée dans ce cas.

E. Ordonnances

À la fin de l'audience sur cette affaire, le surintendant a proposé d'accorder à MMC deux semaines de plus, jusqu'au 14 mai 2009, pour souscrire l'assurance-responsabilité civile professionnelle. M. Furnivall, au nom de MMC, a accepté cette offre en présumant que le Tribunal n'était pas prêt à approuver une plus longue prolongation du délai avant la révocation du permis de maison de courtage de MMC, au cas où cette dernière ne se conformerait pas à l'exigence de souscrire l'assurance. Nous sommes prêts à accepter cette offre dans notre ordonnance, en ce qui concerne l'intention du surintendant de révoquer le permis de maison de courtage de MMC. En conséquence, nous ordonnons au surintendant d'exécuter son intention de révoquer le permis de maison de courtage de MMC, à moins que MMC ne remette au surintendant, avant la fermeture des bureaux le 14 mai 2009, une preuve satisfaisante qu'elle a souscrit l'assurance exigée. Si elle ne produit pas cette preuve avant la date d'échéance indiquée, nous ordonnons par la présente au surintendant d'exécuter son intention de révoquer le permis de maison de courtage de MMC. En attendant, l'ordonnance provisoire du surintendant, rendue le 17 février 2009 et prolongée jusqu'au 5 mars 2009, visant à suspendre le permis de maison de courtage de MMC est par la présente prolongée jusqu'à la fermeture des bureaux le 14 mai 2009.

Nous ordonnons par la présente au surintendant d'exécuter son intention d'imposer une pénalité administrative à MMC d'un montant de 1 000 \$.

FAIT dans la ville de Toronto, ce 11^e jour de mai 2009.

“Colin McNairn”
Colin McNairn, membre du Tribunal
et président du comité d'audition

“John Solursh”
John Solursh, président du Tribunal
et membre du comité d'audition

“David Short”
David Short, membre du Tribunal
et du comité d'audition