

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, 29, 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 Rybak Realty Inc.;

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

ENTRE :

RYBAK REALTY INC.

Requérant

- et -

LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

Intimé

DEVANT :

M. Colin McNairn
Membre du Tribunal et président du comité

M. John Solursh
Président du Tribunal et membre du comité

M. Martin Brown
Membre du Tribunal et du comité

ONT COMPARU :

M. Reuben Botnick
avocat du requérant,
Rybak Realty Inc.

M. Joe Nemet,
avocat de l'intimé,
le surintendant des services financiers

DATE DE L'AUDIENCE :

Le 21 juillet 2009

MOTIFS DE LA DÉCISION

A. Contexte et faits pertinents

Le surintendant des services financiers (le « surintendant »), qui est également 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 à des sociétés, des sociétés de personnes, des entreprises à propriétaire unique, ainsi que des permis de courtier en hypothèques à des personnes, aux termes 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 »).

Rybak Realty Inc. (« RRI ») est depuis un certain temps inscrite comme maison de courtage immobilier en vertu de la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier*, L.O. 2002, c. 30, annexe C, et sa seule directrice, actionnaire et courtière, Mme Sandra Roth, a également été inscrite comme courtière immobilière en vertu de cette même loi. Mme Roth, du fait de son inscription comme courtière immobilière, était également réputée, en vertu du paragraphe 4(4) de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, L.R.O. 1990, c. M.39, être inscrite comme courtière en hypothèques, ce qui lui donnait le droit d'exercer des activités de courtage hypothécaire, droit qu'elle n'a cependant jamais exercé. En prévision de l'entrée en vigueur de la *Loi*, qui remplaçait la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, le 1^{er} juillet 2008, RRI a présenté une demande de permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de la *Loi* au moyen du formulaire prévu à cet effet daté du 24 juin 2008 (la « Demande »). Immédiatement après cela, Mme Roth a déposé une demande de permis de courtière en hypothèques en vertu de la *Loi* de manière à pouvoir agir comme courtière principale requise pour RRI. À la différence de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, la *Loi* ne stipule pas que les courtiers immobiliers inscrits soient systématiquement réputés être autorisés à exercer des activités de courtage hypothécaire. Elle prévoit au contraire que tout courtier immobilier inscrit doit faire une demande de permis et être titulaire d'un tel permis en vertu de la *Loi*,

tout en étant dispensé de certaines exigences en matière de formation applicables au permis si la demande de permis est déposée avant le 1^{er} juillet 2008.

La demande de RRI a été remplie à la main, comme il se doit, et signée par Mme Roth en qualité de directrice de RRI. L'exemplaire de la demande déposé en preuve en l'espèce par l'avocat du surintendant inclut une adresse courriel pour Mme Roth en qualité de courtière principale proposée pour RRI et d'« utilisateur principal de Liaison Permis ». Cette adresse semble avoir été écrite dans un autre style que celui employé dans le reste du document. Dans l'exemplaire du document déposé en preuve par l'avocat de Mme Roth, aucune adresse courriel n'est indiquée pour Mme Roth.

Le formulaire imprimé de demande de permis de maison de courtage d'hypothèques rempli au nom de RRI, intitulé *Demande de permis de maison de courtage d'hypothèques (S'applique aux courtiers immobiliers)*, renferme une section formulée comme suit :

15. [TRADUCTION] Assurance erreurs et omissions : (cochez la case applicable)

La société par actions, la société en nom collectif ou le propriétaire unique doit être titulaire d'une assurance erreurs et omissions. Remarque : si un contrat d'assurance est déjà en vigueur, il doit être assorti de garanties annexes contre les actes frauduleux.

Ou

La société par actions, la société en nom collectif ou le propriétaire unique doit souscrire d'ici le 1^{er} juillet 2008 une assurance erreurs et omissions, assortie de garanties annexes contre les actes frauduleux.

Remarque : Seuls les candidats ayant souscrit l'assurance erreurs et omissions exigée pourront devenir titulaires du permis le 1^{er} juillet 2008.

Sur la Demande remplie par Mme Roth au nom de RRI, la deuxième case était cochée.

La Demande de permis de maison de courtage d'hypothèques contenait également une attestation par laquelle la personne signataire indiquait bien connaître les lois de l'Ontario liées à la délivrance de permis de maison de courtage d'hypothèques, promettait de respecter ces lois et règlements et attestait que les déclarations et les réponses aux questions contenues dans la demande étaient véridiques, exactes et complètes.

Les *Directives pour remplir la demande*, que la CSFO fournissait habituellement aux candidats pour les aider à remplir la demande de permis de maison de courtage d'hypothèques employée par RRI, donnaient les précisions suivantes :

- en vertu de la *Loi*, les maisons de courtage doivent contracter d'ici le 1^{er} juillet 2008 une assurance erreurs et omissions selon une formule approuvée, assortie de garanties annexes contre les pertes découlant d'actes

frauduleux; un renvoi vers le site Web de la CSFO était ensuite inclus pour obtenir des renseignements sur l'assurance requise;

- toutes les délivrances de permis à des personnes (comme les courtiers en hypothèques) en vertu de la *Loi* se feraient par voie électronique au moyen du service en ligne de la CSFO – Liaison Permis – et, une fois reçue la version imprimée remplie de la demande de permis de maison de courtage d'hypothèques, la CSFO accuserait réception de la demande à l'adresse courriel fournie pour « l'utilisateur principal de Liaison Permis » dans la demande;
- une fois que la CSFO aurait examiné la demande, elle enverrait un autre courriel à « l'utilisateur principal de Liaison Permis » identifié dans la demande, lui demandant de passer à l'étape des demandes de permis du courtier principal ainsi que des autres courtiers et des agents de la maison de courtage;
- une fois le permis de maison de courtage approuvé, un courriel serait envoyé au courtier principal pour lui fournir son numéro de permis; un renvoi vers le site Web de la CSFO était ensuite inclus pour obtenir des renseignements sur le processus de délivrance du permis de courtier en hypothèques.

Mme Roth était identifiée sur la Demande de RRI comme l'« utilisateur principal de Liaison Permis ». Le Règlement intitulé *Maisons de courtage : Normes d'exercice*, auquel il est fait référence ci-après, exige à l'article 58 qu'une maison de courtage maintienne une adresse courriel et une adresse postale en Ontario qui se prête à la signification par courrier recommandé. Mme Roth a déclaré qu'elle n'avait pas indiqué son adresse courriel sur la Demande, que l'adresse courriel figurant sur l'exemplaire de la Demande de la CSFO était bien son adresse, mais qu'elle ne consultait pas souvent ce compte. Selon son témoignage, la CSFO lui avait demandé son adresse courriel après le dépôt de sa demande de manière à ce qu'elle puisse présenter en son nom propre une demande de permis de courtière en hypothèques, laquelle devait être transmise par voie électronique en utilisant un mot de passe fourni par la CSFO. Elle a témoigné avoir communiqué son adresse courriel à cette fin, tout en faisant savoir qu'elle n'utilisait pas ce compte habituellement.

À notre avis, il est vraisemblable que Mme Roth a reçu les *Directives pour remplir la demande* avec le formulaire de demande de permis de maison de courtage d'hypothèques, à l'intention de RRI; son témoignage ne comportait aucune indication contraire. Si elle avait suivi les renvois vers le site Web de la CSFO donnés dans ces Instructions, elle aurait en fin de compte accédé à un document intitulé *Assurance erreurs et omissions* affiché sur le site Web le 1^{er} mai 2008. Ce document

- a) indiquait que, en vertu de la *Loi*, toutes les maisons de courtage d'hypothèques devaient 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 (ou obtenir une autre forme d'assurance sous la forme approuvée par le surintendant) et une garantie d'au

moins 500 000 dollars par événement quel qu'il soit et d'au moins 1 million de dollars à l'égard de tous les événements pendant une année;

- b) donnait le nom de quatre assureurs approuvés et de leurs courtiers d'assurance (une cinquième compagnie a été ajoutée ultérieurement) et de deux associations du secteur des assurances par l'intermédiaire desquelles on pouvait obtenir une assurance autorisée.

Les maisons de courtage d'hypothèques doivent souscrire une assurance erreurs et omissions tel que cela est décrit au paragraphe a) ci-dessus (l'« assurance erreurs et omissions ») en vertu de l'article 42 du Règlement de l'Ontario 188/08 *Maisons de courtage : Normes d'exercice*, publié sur le site Web des Lois-en-ligne de l'Ontario le 9 juin 2008, imprimé dans la *Gazette de l'Ontario* le 21 juin 2008 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2008. La même exigence liée à l'assurance erreurs et omissions est prescrite comme condition préalable à la délivrance du permis de maison de courtage d'hypothèques dans un règlement antérieur, le Règl. de l'Ont. 408/07, *Maisons de courtage d'hypothèques : octroi des permis*, publié sur le site Web des Lois-en-ligne de l'Ontario le 11 juillet 2007, imprimé dans la *Gazette de l'Ontario* le 11 août 2007 et entré en vigueur le 11 mars 2008. Ce règlement prévoit que, dans le cas d'une demande de permis déposée avant le 1^{er} juillet 2008, le candidat doit simplement fournir la preuve qu'il aura l'assurance erreurs et omissions exigée le 1^{er} juillet 2008 ou après cette date, sans être tenu d'avoir l'assurance en effet au moment du dépôt de la demande.

En tant que courtière immobilière inscrite en vertu de la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier*, Mme Roth est devenue, au paiement de la prime applicable, assurée en vertu d'une police d'assurance erreurs et omissions collective émise au nom du Conseil ontarien de l'immobilier (CIO). RRI était aussi couverte par cette police relativement à des actes ou omissions à l'origine de demandes d'indemnisation contre Mme Roth dans son rôle de courtière immobilière. Un exemplaire de la police, tel qu'elle était en effet du 1^{er} septembre 2007 au 1^{er} septembre 2008, a été reçu en preuve dans la présente affaire. Les limites de la couverture prévue par cette police étaient de 3 millions de dollars par an et de 1 million de dollars par sinistre. Toutefois, la police ne couvrait aucune erreur ou omission de nature frauduleuse ni aucune demande d'indemnisation qui se rapporte de quelque manière que ce soit aux actes d'une personne assurée à titre de courtier en hypothèques ou qui découle de tels actes.

Le témoignage de Mme Roth ne montre pas clairement si elle comprenait, au moment de remplir la Demande, que RRI était tenue, à titre de maison de courtage d'hypothèques titulaire d'un permis, d'obtenir une assurance erreurs et omissions et quelles pourraient être les spécifications minimales d'une telle assurance. Apparemment, Mme Roth pensait que l'assurance erreurs et omissions du CIO satisfierait toute exigence ou le ferait jusqu'au moment où RRI commencerait effectivement à exercer des activités de courtage hypothécaire, même si elle a reconnu n'avoir aucunement tenté à ce moment-là de déterminer la portée de la protection prévue par la police d'assurance du CIO.

En réponse à la Demande, RRI s'est vu accorder un permis de maison de courtage d'hypothèques le 7 juillet 2008.

Mme Danielle Katic, coordonnatrice principale, Communications stratégiques, de l'unité des politiques générales et des relations publiques de la CSFO, a témoigné que la CSFO avait lancé un vaste programme de communication auprès de l'industrie, avant et après la mise en œuvre de la *Loi* le 1^{er} juillet 2008, par des séances d'information (commanditées par la CSFO ou des associations de l'industrie), des kiosques d'information tenus lors de salons commerciaux, l'envoi de courriels génériques intitulés *E-blast*, des bulletins et l'affichage de documents sur le site Web de la CSFO. Elle a également témoigné que certaines des séances d'information de la CSFO avaient été annoncées dans des bulletins d'associations de l'industrie immobilière et dans d'autres publications adressées aux membres de ce secteur.

Le 29 septembre 2008, la CSFO a envoyé à chacune des maisons de courtage d'hypothèques titulaires d'un permis un courriel *E-blast* indiquant que toutes ces maisons de courtage devaient détenir, comme condition à la possession de ce permis, une assurance erreurs et omissions comprenant des garanties annexes en cas de sinistre causé par des actes frauduleux, et informant les maisons de courtage que la CSFO effectuerait une vérification de la conformité de ces dernières avec cette exigence en s'informant auprès des assureurs offrant l'assurance erreurs et omissions sous la forme approuvée. Nous ne disposons en l'espèce d'aucune preuve montrant si Mme Roth a reçu ou non ce courriel.

Le 26 novembre 2008, la CSFO a envoyé un message urgent conforme à un modèle préétabli à l'adresse courriel de Mme Roth, à l'attention de la courtière principale. Ce courriel :

- indiquait que la courtière principale avait la responsabilité de veiller à ce que la maison de courtage d'hypothèques respecte toutes les exigences découlant de la *Loi*;
- mentionnait que, selon une vérification réalisée, la maison de courtage d'hypothèques n'avait pas contracté d'assurance erreurs et omissions au 15 octobre 2008;
- soulignait l'importance de l'exigence concernant la souscription d'une assurance erreurs et omissions et indiquait que le fait de ne pas souscrire une telle assurance pouvait mener à des mesures d'application, y compris une pénalité administrative et la révocation du permis;
- indiquait que la seule assurance acceptable était une assurance erreurs et omissions particulière aux courtiers en hypothèques souscrite auprès de l'un des cinq assureurs approuvés par la CSFO énumérés sur la liste connexe;

- informait que la couverture d'une assurance erreurs et omissions obtenue par l'entremise du CIO ne s'appliquait qu'aux opérations assujetties à la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier* et ne couvrait pas les services hypothécaires;
- exigeait l'envoi par courriel, au plus tard le 3 décembre 2008, d'une réponse fournissant une explication détaillée du fait qu'aucune assurance erreurs et omissions n'était en effet ou des documents à l'appui, y compris toute page de déclaration ou police d'assurance, ainsi qu'une déclaration sur le volume d'activités de la maison de courtage depuis le 1^{er} juillet 2008.

Ce courriel comprenait également une série de questions et réponses supplémentaires, dont les suivantes :

Q. : Je n'ai exercé aucune activité en vertu de la *Loi* ou ai seulement obtenu mon permis au 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 la *Loi*?

R. : Oui, vous êtes quand même tenu d'avoir une assurance et êtes en infraction avec la *Loi*.

Q. : J'ai une assurance erreurs et omissions, mais ne l'ai pas souscrite auprès de l'un des assureurs approuvés par la CSFO. Que je devrais faire et cela me protège-t-il d'une éventuelle mesure d'application de la loi?

R. : Envoyez une copie de votre déclaration ou police à l'adresse courriel ou au numéro de télécopieur indiqué ci-après. La CSFO examinera la couverture en fonction des exigences établies en application de la *Loi*. Vous pourriez quand même être passible de sanctions.

Q. : Je pensais que l'assurance erreurs et omissions obtenue par l'entremise du CIO me protégerait. Vous me dites qu'elle ne suffit pas, que devrais-je donc faire?

R. : Votre maison de courtage est en infraction avec la *Loi*. Vous devriez obtenir immédiatement l'assurance requise et fournir une preuve d'assurance à la CSFO ainsi qu'une liste de toutes les activités exercées pendant la période où vous étiez en infraction.

Mme Roth a déclaré ne pas avoir vu ce courriel, ce qu'elle a expliqué par le fait qu'elle consultait rarement son compte de messagerie.

Le 12 décembre 2008, la CSFO a envoyé à Mme Roth, à titre de courtière principale de RRI, une lettre recommandée mentionnant le courriel du 26 novembre 2008 (dont une copie était jointe à la lettre), indiquant qu'aucune réponse n'avait été reçue et exigeant

une réponse au plus tard le 31 décembre 2008, avec une explication de l'omission de répondre au courriel initial avant l'échéance imposée.

Mme Roth n'a à aucun moment tenté de joindre l'un ou l'autre des assureurs approuvés, même après avoir reçu la lettre recommandée de la CSFO. Elle a néanmoins répondu à cette lettre par une télécopie envoyée le 28 décembre 2008. Dans cette lettre télécopiée, Mme Roth donnait les précisions suivantes :

- elle n'avait pas reçu le courriel du 26 novembre de la CSFO et n'avait été informée de son envoi qu'à la réception de la lettre recommandée de la CSFO du 12 décembre;
- en général, elle n'utilisait pas la messagerie électronique, et toute la correspondance à venir devrait lui être envoyée par courrier recommandé ou par télécopieur, mais jamais par courriel;
- elle était protégée par une assurance erreurs et omissions pour ses activités de « courtière principale » [courtier immobilière attitrée] de RRI;
- avant de remplir pour RRI la demande de permis de maison de courtage d'hypothèques, elle avait lu la *Loi*, mais pas la réglementation qui s'y rattachait. La *Loi* ne mentionnait aucune exigence concernant un contrat nouveau ou supplémentaire d'assurance erreurs et omissions, et le règlement exigeant l'obtention d'une telle police, qui avait ensuite été porté à son attention, n'était entré en vigueur qu'après la date du dépôt de la Demande de RRI;
- même si elle était autorisée à le faire, elle n'avait jamais exercé d'activités en qualité de courtière en hypothèques et elle pensait qu'aucune assurance erreurs et omissions ne serait requise avant qu'elle ne commence effectivement à se livrer à de telles activités.

En conclusion, Mme Roth demandait à ce que les faits suivants soient pris en compte : tout manquement aux exigences était involontaire, elle n'avait exercé aucune activité de courtage hypothécaire, elle n'avait tiré aucun avantage de ce manquement, et personne n'en avait subi de préjudice. Elle demandait également que le permis soit « suspendu » de manière à ce qu'il puisse redevenir valide, dans la mesure et au moment où cela serait nécessaire, et où elle agirait pour satisfaire à l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions. Le 29 décembre, la CSFO a accusé réception de cette lettre par un message vocal.

Mme Yen Quan Low Sin, spécialiste principale de l'enregistrement, de l'unité de l'analyse en matière de délivrance des permis et d'enregistrement de la CSFO, a témoigné qu'elle avait appelé Mme Roth le 10 février 2009 et laissé un message à son intention à son service, en indiquant qu'elle désirait parler à Mme Roth, mais qu'elle n'avait jamais reçu d'appel en retour. Mme Roth a pour sa part témoigné n'avoir jamais

reçu ce message et n'avoir en fait reçu aucune réponse de la CSFO autre que l'accusé de réception à sa lettre du 28 décembre envoyée par télécopieur.

Le 5 mars 2009, le surintendant a émis un avis d'intention de révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques de RRI, un avis d'intention d'imposer à RRI une pénalité administrative d'un montant de 1 000 \$ et une ordonnance provisoire suspendant le permis de RRI pendant la période de 15 jours durant laquelle RRI avait droit, en vertu de la *Loi*, de présenter une demande d'audience devant ce Tribunal concernant la proposition de révoquer son permis.

Le 19 mars 2009, RRI a déposé devant le Tribunal une demande d'audience relative aux deux avis d'intention du surintendant. Par une ordonnance rendue le 24 mars 2009, le surintendant a prorogé l'ordonnance provisoire de suspension du permis de maison de courtage d'hypothèques de RRI.

Au début de l'audience dans cette affaire, les avocats des parties ont informé le Tribunal qu'un accord avait été conclu concernant la décision appropriée relativement à la proposition du surintendant de révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques de RRI. Plus précisément, il conviendrait d'enjoindre au surintendant de donner suite à cette proposition uniquement si RRI ne remettait pas son permis dans les deux mois à venir. Cet accord est pris en compte dans les ordonnances que nous rendons à la fin des présents motifs des décisions.

B. Questions

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

1. L'imposition d'une pénalité administrative à l'encontre de RRI se justifie-t-elle compte tenu des circonstances de l'affaire?
2. Si tel est le cas, quel devrait être le montant de la pénalité dans ces circonstances?

C. Analyse

1. L'imposition d'une pénalité administrative se justifie-t-elle?

Le paragraphe 39(1) de la *Loi* stipule que le surintendant peut, par ordonnance, imposer une pénalité administrative à une personne s'il est convaincu qu'elle n'a pas observé une exigence établie en application de la *Loi*. Si une audience est demandée concernant une proposition du surintendant de rendre une ordonnance dans ce sens, le Tribunal doit être convaincu de l'existence d'une telle inobservation avant de confirmer la proposition, avec ou sans modifications, et d'enjoindre au surintendant d'y donner suite.

Nous sommes convaincus que RRI a omis d'observer l'exigence établie en application de la *Loi* de souscrire une assurance erreurs et omissions. Cette omission a eu lieu

du 7 juillet 2008, date de la délivrance du permis de maison de courtage d'hypothèques de RRI, jusqu'au 5 mars 2009, lorsque le surintendant a émis deux avis d'intention et rendu une ordonnance suspendant le permis. Nous avons donc le pouvoir discrétionnaire d'ordonner l'imposition d'une pénalité administrative à RRI. Par conséquent, la question consiste à déterminer s'il existe un motif justifiant que nous renoncions à exercer ce pouvoir discrétionnaire dans les circonstances de l'affaire.

Selon ce que semblait indiquer Mme Roth, elle pensait que l'assurance erreurs et omissions obtenue par l'entremise du CIO satisferait toute exigence liée à l'assurance erreurs et omissions applicable aux maisons de courtage d'hypothèques. Toutefois, cet argument va à l'encontre de ce qu'elle a indiqué dans la Demande de permis de maison de courtage d'hypothèques remplie au nom de RRI. Dans la section du formulaire consacrée à l'assurance erreurs et omissions, elle a coché la case indiquant que RRI aurait souscrit une telle assurance, assortie de garanties annexes contre les actes frauduleux, au plus tard le 1^{er} juillet 2008. Elle n'a pas coché l'autre case, ce qui aurait indiqué que RRI avait déjà en effet l'assurance erreurs et omissions exigée. Cette dernière case aurait été le choix logique si Mme Roth pensait que la police d'assurance existante du CIO, qui protégeait RRI, satisferait à l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions applicable aux maisons de courtage d'hypothèques. De plus, si l'assurance du CIO avait satisfait à cette exigence, on aurait pu s'attendre à ce que cela ait été spécifié dans la demande remplie par Mme Roth au nom de RRI, ce formulaire s'adressant tout spécialement aux candidats qui étaient déjà courtiers immobiliers. Quoi qu'il en soit, après avoir reçu et lu la copie du courriel du 26 novembre 2008 de la CSFO, qui était jointe à la lettre recommandée du 12 décembre 2008, Mme Roth aurait été informée en bonne et due forme et en termes non équivoques, que toute assurance erreurs et omissions souscrite par RRI par l'entremise du CIO ne satisferait pas l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions applicable aux maisons de courtage d'hypothèques.

Si Mme Roth avait lu la section consacrée à l'assurance erreurs et omissions dans les *Directives pour remplir la demande*, lesquelles accompagnaient vraisemblablement l'exemplaire de la demande remplie par Mme Roth au nom de RRI, elle aurait clairement compris que, en vertu de la *Loi*, « les maisons de courtage doivent contracter une assurance erreurs et omissions selon une formule approuvée, assortie de garanties annexes contre les pertes découlant d'actes frauduleux, qui couvre la maison de courtage ainsi que ses courtiers et ses agents », d'ici le 1^{er} juillet 2008. Si elle avait suivi le renvoi au site Web de la CSFO présenté dans les Instructions pour obtenir des renseignements complémentaires à ce sujet, elle aurait appris, en faisant preuve d'un minimum de diligence, que l'assurance erreurs et omissions exigée devait être sous une forme approuvée par le surintendant et que l'on pouvait souscrire l'assurance autorisée auprès de quatre assureurs approuvés et de deux associations du secteur des assurances, les noms de ces institutions étant fourni dans le document *Assurance erreurs et omissions* affiché sur le site Web. Elle n'a en fait jamais tenté de joindre l'un ou l'autre de ces fournisseurs d'assurance en vue d'obtenir une assurance erreurs et omissions pour RRI.

L'avocat de RRI a tenté de s'appuyer sur le fait que la *Loi* même, que Mme Roth a déclaré avoir lue, n'exigeait pas expressément des maisons de courtage d'hypothèques

titulaires d'un permis qu'elles souscrivent une assurance erreurs et omissions. Toutefois, plusieurs documents de la CSFO, dont les *Directives pour remplir la demande*, mentionnaient que l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions avait établie « en vertu de » la *Loi*, qui englobait la réglementation établie en application de la *Loi*. À notre avis, les autres documents de la CSFO indiquant que la *Loi* imposait cette exigence devraient être interprétés dans un sens non technique comme faisant référence au régime de réglementation introduit par la *Loi*, régime dont certaines parties sont intégrées à la *Loi* même et d'autres sont incluses aux règlements prévus par la *Loi*. Quoiqu'il en soit, le fait que la personne signataire d'une demande de permis de maison de courtage d'hypothèques devait bien connaître la réglementation et la *Loi* et s'y conformer était clairement spécifié dans l'attestation incluse à la demande. Dans cette attestation, la personne signataire de la demande – en l'occurrence, Mme Roth – déclarait qu'elle connaissait bien « les lois de l'Ontario liées à la délivrance de permis de maison de courtage d'hypothèques » et promettait « de respecter ces lois et règlements ».

L'avocat de RRI soutenait que, même si Mme Roth avait aussi lu les règlements établis en vertu de la *Loi* au moment de remplir la Demande, il est peu probable que le Règlement intitulé *Maisons de courtage : Normes d'exercice*, qui exige des maisons de courtage d'hypothèques qu'elles souscrivent une assurance erreurs et omissions, eût attiré son attention, car ce règlement n'a été publié dans la *Gazette* que le 21 juin 2008 et n'est entré en vigueur que le 1^{er} juillet 2008. Néanmoins, un autre règlement, le Règl. de l'Ont. *Maisons de courtage d'hypothèques : octroi des permis*, publié dans la *Gazette* le 11 août 2007 et entré en vigueur le 21 mars 2008, prescrivait sans équivoque la même exigence relative à l'assurance erreurs et omissions comme condition préalable à la délivrance du permis de maison de courtage d'hypothèques. Ce règlement indique également que si une demande de permis de maison de courtage d'hypothèques est déposée avant le 1^{er} juillet 2008, le candidat n'est pas tenu de satisfaire à cette exigence au moment du dépôt de la demande; le surintendant est autorisé à accepter une preuve qu'il estime acceptable selon laquelle le candidat aura l'assurance exigée le 1^{er} juillet 2008 ou à une date ultérieure, ce que le surintendant a fait en l'espèce.

À notre avis, aucun fondement raisonnable ne permettait à Mme Roth de conclure qu'elle était seulement tenue de satisfaire l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions au moment de commencer à exercer les activités de courtage d'hypothèques. Cela contredit le fait que l'observation de cette exigence est une condition préalable à l'obtention d'un permis de maison de courtage d'hypothèques, comme le spécifie le Règl. de l'Ont. *Maisons de courtage d'hypothèques : octroi des permis*, avec pour seule autre possibilité la promesse d'obtenir cette assurance au plus tard le 1^{er} juillet 2008 par toute personne ayant déposé une demande de permis avant cette date. Aucun des renseignements concernant la délivrance des permis de maison de courtage d'hypothèques communiqués par la CSFO ne pouvait donner l'impression qu'il était possible de souscrire l'assurance erreurs et omissions seulement au moment d'entreprendre des activités de courtage hypothécaire. À l'évidence, après la réception et la lecture par Mme Roth de la copie du courriel du 26 novembre 2008 de la CSFO, qui était jointe à la lettre recommandée de la Commission du 12 décembre 2008, rien ne peut expliquer que Mme Roth ait toujours cette impression. Une foire aux questions incluse au courriel confirmait la nécessité

d'obtenir l'assurance erreurs et omissions même si aucune activité de courtage hypothécaire n'était exercée et même si le permis avait été obtenu dans la seule éventualité où le candidat désirerait à l'avenir se livrer à de telles activités.

Le Règlement intitulé *Maisons de courtage : Normes d'exercice* exige, à l'article 58, que chaque maison de courtage ait une adresse courriel. Une telle adresse doit être indiquée dans la demande de permis de maison de courtage d'hypothèques relativement au courtier principal proposé pour la maison de courtage. Dans ce contexte, il nous semble raisonnable que la CSFO communique avec les maisons de courtage par courriel, comme elle l'a fait dans son message *E-blast* du 29 septembre 2008 concernant la vérification à venir en matière d'assurance erreurs et omissions, ainsi que dans son courriel du 26 novembre 2008 envoyé selon un modèle préétabli à toutes les maisons de courtage qui, d'après la vérification réalisée, ne respectaient pas l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions.

L'information concernant la *Loi* et la réglementation s'y rattachant, y compris les exigences relatives à l'obtention et au maintien d'un permis d'une maison de courtage d'hypothèques, a également été communiquée sous une forme non électronique lors de plusieurs séances organisées par la CSFO ou par des associations de l'industrie et consacrées au nouveau régime de réglementation introduit par la *Loi*.

L'avocat de RRI soutenait que la lettre du 28 décembre 2008 adressée par Mme Roth à la CSFO au nom de RRI demandait une réponse, laquelle aurait dû être fournie avant que ne soit proposée toute pénalité relative au permis ou de nature administrative à l'encontre de RRI. Nous ne sommes pas convaincus que la CSFO n'a pas fourni ou tenté de fournir une telle réponse, compte tenu du témoignage de Mme Low Sin selon lequel elle avait laissé un message pour Mme Roth auprès de son service le 10 février 2009, sans avoir reçu d'appel en retour. À notre avis, il n'était pas impératif que la CSFO réponde à la lettre du 28 décembre. La lettre donnait simplement des renseignements à la CSFO, expliquait de quelle façon Mme Roth avait initialement interprété l'obligation pour RRI d'obtenir une assurance erreurs et omissions nouvelle ou supplémentaire, demandait à la CSFO de tenir compte de certains faits relativement à toute contravention par RRI de l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions et demandait à ce que le permis de RRI soit « suspendu » de manière à ce qu'il puisse redevenir valide à l'avenir, dans la mesure et au moment où une assurance erreurs et omissions était souscrite et des activités de courtage hypothécaire étaient effectivement exercées. Seule cette dernière requête pouvait être interprétée comme nécessitant une réponse, mais il s'agissait en fait d'une proposition que ni le surintendant ni la CSFO n'avaient apparemment le pouvoir d'accepter en vertu de la *Loi* et de la réglementation s'y rattachant. C'est tout ce que la CSFO aurait pu dire si elle avait pu joindre Mme Roth après avoir reçu sa lettre du 28 décembre. Nous ne pensons pas que la CSFO ait fait une erreur en omettant de répondre par écrit à cette lettre.

Nous avons conclu qu'il n'existe aucun motif justifiant que nous renoncions à exercer notre pouvoir discrétionnaire d'ordonner l'imposition d'une pénalité administrative à RRI

en raison de l'inobservation de l'exigence établie en vertu de la *Loi* de souscrire une assurance erreurs et omissions.

Nous sommes convaincus que l'imposition d'une pénalité administrative à RRI servirait une des deux fins, voire les deux, pour lesquelles une pénalité peut être imposée en vertu du paragraphe 38(1) de la *Loi*, à savoir encourager la conformité avec une exigence établie en application de la *Loi* et empêcher qu'une personne tire des avantages économiques de l'inobservation d'une exigence établie en application de la *Loi*. La situation en l'espèce ressemble à celle de l'affaire *Chen c. surintendant des services financiers* (dossier du TSF n° M0359-2009-1) et d'autres décisions antérieures où le Tribunal a conclu que l'imposition d'une pénalité administrative servirait aux deux fins prévues d'une telle pénalité.

2. *Le montant approprié de la pénalité*

Pour déterminer le montant approprié de la pénalité administrative, nous devons tenir compte exclusivement des critères établis à l'article 3 du Règl. de l'Ont. 192/08, *Pénalités administratives*, tout comme le surintendant devait le faire en premier lieu.

Le premier critère est le degré d'intention, d'insouciance ou de négligence que manifeste l'inobservation d'une exigence de la *Loi*. Ensemble, les circonstances suivantes nous ont incités à conclure que RRI, agissant par l'entremise de Mme Roth, a fait preuve d'insouciance en omettant de satisfaire à l'exigence établie en vertu de la *Loi* de souscrire une assurance erreurs et omissions.

- Mme Roth n'a pas lu attentivement les *Directives pour remplir la demande*, qui accompagnaient à notre avis la demande de permis de maison de courtage d'hypothèques fournie à RRI, pour déterminer la nature de l'assurance erreurs et omissions que RRI devait souscrire ou, si elle l'a fait, elle n'a pas tenu compte des instructions applicables;
- avant de recevoir la lettre recommandée du 12 décembre 2008 de la CSFO, Mme Roth n'a pas profité des autres possibilités qui s'offraient à elle de déterminer la nature de l'assurance erreurs et omissions que RRI devait souscrire, même si elle a attesté dans la Demande bien connaître les lois de l'Ontario se rapportant à la délivrance de permis de maison de courtage d'hypothèques;
- Mme Roth a rempli la Demande en indiquant que RRI aurait l'assurance erreurs et omissions (assortie de garanties annexes contre les actes frauduleux) en effet d'ici le 1^{er} juillet 2008, une semaine après que la demande avait été remplie, mais elle n'a pas vérifié si la police existante d'assurance erreurs et omissions du CIO, qui protégeait RRI, remplissait les critères liés à cette exigence, et ne s'est pas renseignée auprès des assureurs approuvés, avant ou après le dépôt de la Demande, sur l'obtention d'une assurance erreurs et omissions admise;

- apparemment, Mme Roth n'a pas consulté régulièrement son compte de messagerie électronique pour vérifier si elle avait reçu des communications de la CSFO concernant le permis de maison de courtage d'hypothèques de RRI, alors même que RRI devait en vertu de la réglementation être joignable à une adresse courriel;
- Mme Roth n'a pris aucune mesure, après avoir été informée de la nature de l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions par la lettre recommandée de la CSFO du 12 décembre 2008, en vue de souscrire pour RRI l'assurance erreurs et omissions exigée ou encore de remettre le permis de RRI.

Le deuxième critère est le préjudice ou le préjudice potentiel causé à des tiers par l'inobservation d'une exigence établie en vertu de la *Loi*. Il n'y a eu à notre avis aucun préjudice réel du fait de l'omission par RRI de souscrire une assurance erreurs et omissions, car cette société ne s'est jamais lancée dans des activités de maison de courtage d'hypothèques, ce qui aurait pu entraîner des risques pour les clients en l'absence d'une assurance erreurs et omissions. Même s'il existait la possibilité d'un préjudice, celle-ci était très minime étant donné que RRI ne s'est livrée à aucune activité de courtage d'hypothèques.

Le troisième critère est la mesure dans laquelle la personne a tenté d'atténuer les pertes ou de prendre d'autres mesures correctives. Avant la tenue de l'audience dans cette affaire, RRI n'a pris aucune mesure pour demander la remise de son permis de maison de courtage d'hypothèques, ce qui, si la remise avait été acceptée par le surintendant, aurait été considéré comme une mesure corrective, mais seulement à compter de la date de l'acceptation d'une telle mesure.

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 établie en vertu de la *Loi*. RRI a tiré un avantage économique limité dont elle n'aurait pas bénéficié sans cette inobservation, si cet avantage n'était pas contrebalancé par une pénalité administrative, et qui découlait de la détention d'un permis de maison de courtage d'hypothèques pendant la période allant du 7 juillet 2008 (date de la délivrance du permis) au 5 mars 2009 (date à laquelle le surintendant a suspendu le permis, suspension qui a été prorogée par le surintendant le 24 mars 2009 et qui demeure présentement en effet).

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, au cours des cinq années précédentes. Rien ne permet de conclure à l'existence d'une telle contravention ou inobservation en l'espèce.

En nous fondant sur l'application aux circonstances en l'espèce des critères pertinents pour l'établissement du montant d'une pénalité administrative, nous sommes d'avis que

l'imposition à RRI d'une pénalité administrative de 1 000 \$, tel que cela a été proposé par le surintendant, serait appropriée.

D. Ordonnances

Le Tribunal rend sur consentement des parties les ordonnances suivantes :

Le Tribunal enjoint par ordonnance au surintendant de donner suite à sa proposition de révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques de Rybak Realty Inc, à moins que Rybak Realty Inc. ne présente au surintendant d'ici la fermeture des bureaux le 25 septembre 2009, une déclaration complète visant la remise du permis de maison de courtage de Rybak Realty Inc., qui soit acceptable par le surintendant, une telle acceptation ne devant pas être retenue de façon déraisonnable, sans porter atteinte au droit de Rybak Realty Inc. de demander un nouveau permis de maison de courtage dans la mesure où elle satisfait à chacun des critères d'admissibilité et de compétences requises pour l'octroi d'un permis à ce moment donné.

Si Rybak Realty Inc. ne présente pas une déclaration acceptable demandant la remise de son permis d'ici cette date, le Tribunal enjoint par ordonnance au surintendant de donner suite à son intention de révoquer le permis de maison de courtage de Rybak Realty Inc.

Dans l'intervalle, l'ordonnance provisoire rendue par le surintendant le 5 mars 2009 et prorogée le 24 mars 2009, qui suspendait le permis de maison de courtage de Rybak Realty Inc., est de nouveau prorogée jusqu'à la fermeture des bureaux le 25 septembre 2009.

Le Tribunal rend l'ordonnance suivante pour les motifs établis dans la présente :

Le Tribunal ordonne au surintendant de donner suite à son intention d'imposer une pénalité administrative monétaire de 1 000 \$ à Rybak Realty Inc.

FAIT dans la ville de Toronto, le 30 juillet 2009.

« Colin McNairn »
Colin McNairn, membre du Tribunal
et président du comité

« John Solursh »
John Solursh, président du Tribunal
et membre du comité

« Martin Brown »

Martin Brown, membre du Tribunal
et du comité