

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 de 7 à 10, 14, 19, 21, 38 et 39, et des règlements suivants pris en application de la *Loi* : le Règlement de l’Ontario 188/08 *Maisons de courtage : Normes d’exercice*, en particulier l’article 42, et le Règlement de l’Ontario 192/08, *Pénalités administratives*, en particulier l’article 3;

ET DANS L’AFFAIRE DE Realty Executives Supreme Inc.;

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

ENTRE :

REALTY EXECUTIVES SUPREME INC. Requérant

-et-

LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

Intimé

DEVANT :

Mme Florence Holden
Vice-présidente du Tribunal et présidente du comité

M. Denis Boivin
Membre du Tribunal et du comité

M. David Short
Membre du Tribunal et du comité

ONT COMPARU :

Mme Rose Mary Morris,
directrice et courtière principale de Realty Executives Supreme Inc.,
pour le requérant

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

DATE DE L'AUDIENCE :

Le 13 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 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 »), qui a pris effet le 1^{er} juillet 2008. Mme Rose Mary Morris a, à titre d'associée et de courtière principale, présenté une demande pour obtenir un tel permis au nom de Realty Executives Supreme Inc. (« Supreme ») en remplissant le 23 mai 2008 le formulaire prévu à cet effet, qui a été reçu par la CSFO le 2 juin 2008 (la « Demande »). Elle s'est désignée dans la Demande comme courtière principale proposée de Supreme et y a coché une case indiquant que sa maison de courtage aurait en effet l'assurance-responsabilité civile professionnelle exigée (l'« assurance erreurs et omissions ») au plus tard le 1^{er} juillet 2008. La Demande portait la mention suivante : « Seuls les candidats ayant souscrit l'assurance erreurs et omissions exigée pourront devenir titulaires du permis le 1^{er} juillet 2008. » [TRADUCTION]

La Demande comportait également une attestation par le signataire du caractère véridique, exact et complet des déclarations et réponses aux questions posées dans le formulaire et de la connaissance par le signataire des lois de l'Ontario applicables à la délivrance de permis de maison de courtage d'hypothèques. Selon la preuve présentée par M. Grant Swanson, directeur administratif de la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO, et par Danielle Katic, coordonnatrice principale chargée des communications stratégiques au sein de l'unité des relations publiques de la CSFO, tous deux témoins du surintendant, nous considérons que la CSFO a mené de gros efforts de communication auprès du secteur avant et après l'introduction de la nouvelle réglementation, et que la nécessité de souscrire une assurance erreurs et omissions a été clairement exposée à l'ensemble du secteur dans

l'information qui était accessible sur le site Web de la CSFO et, plus précisément, par les détails donnés sur la Demande.

Le surintendant a délivré un permis de maison de courtage d'hypothèques à Realty Executives Supreme Inc. le 10 juin 2008. Nous acceptons la preuve de Mme Yen Quan Low Sin, une employée de la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO, selon laquelle, le 10 juillet 2009, Mme Morris était toujours désignée comme courtière principale de Realty Executives Supreme Inc., sans qu'aucun autre nom de courtier ne figure dans le dossier.

Le 26 novembre 2008, la CSFO a envoyé un message urgent conforme à un modèle préétabli à l'adresse courriel de Mme Morris, indiquant que, selon une vérification réalisée, la maison de courtage d'hypothèques n'avait pas contracté d'assurance erreurs et omissions au 15 octobre 2008 et exigeant 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 attestant l'existence d'une telle assurance et une déclaration sur le volume d'activités de la maison de courtage depuis le 1^{er} juillet 2008. Mme Morris a répondu par courriel le 3 décembre 2008, en indiquant notamment :

« Je savais que je devais m'inscrire comme courtière en hypothèques auprès de la CSFO afin de conserver ma désignation, mais je n'avais malheureusement pas compris que "je devais être assurée si je n'exerçais pas",... »

Dans sa réponse, Mme Morris indiquait par ailleurs qu'elle cherchait à obtenir des devis pour l'assurance erreurs et omissions et, à notre avis, elle ne semblait pas à cette date vouloir renoncer au permis de Supreme.

Nous relevons que le courriel du 26 novembre 2008 auquel répondait Mme Morris comportait dans une foire aux questions le passage suivant :

[TRADUCTION]

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

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

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

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

De plus, l'avis établissait clairement que toute couverture d'assurance erreurs et omissions qu'un candidat pourrait « avoir souscrite par l'entremise du Conseil ontarien de l'immobilier (CIO) en conjonction avec (votre) inscription auprès du CIO ne s'applique qu'aux opérations assujetties à la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier* et ne couvre pas les services hypothécaires ».

Mme Morris a écrit à la CSFO en au moins deux occasions supplémentaires, le 26 janvier 2009 et le 10 février 2009, en faisant part de sa consternation à l'égard du processus et de la nécessité de souscrire une assurance erreurs et omissions, ainsi que des coûts qui s'y rattachent. Elle conclut sa lettre du 10 février 2009 en faisant la requête suivante au personnel de la CSFO (identifié dans le témoignage comme H. Hrebik) : « Je n'ai pas d'autre choix que de vous dire que je ne peux pas pour l'instant payer de telles primes d'assurance et vous prie donc d'annuler mon permis de courtière en hypothèques! ». Elle a fait une observation de même nature dans un courriel envoyé à la CSFO à la même date.

La CSFO a répondu par un courriel daté du 12 février 2009 énonçant les étapes que Supreme devait suivre pour remettre son permis de maison de courtage d'hypothèques. Un exemplaire du formulaire de déclaration à remplir pour remettre le permis était mentionné à titre de pièce jointe au courriel. La lettre de la CSFO menaçait également Mme Morris et sa maison de courtage de mesures d'application si l'information exigée n'était pas présentée à la CSFO d'ici le 13 février 2009. La preuve dont nous disposons n'indique pas clairement si le formulaire de déclaration était réellement joint à la réponse de la CSFO envoyée par courriel, et nous acceptons le témoignage de Mme Morris selon lequel elle n'a finalement reçu le formulaire qu'en mars. La CSFO a émis le 5 mars 2009 une ordonnance provisoire suspendant le permis ainsi qu'un avis d'intention de révoquer le permis et un avis d'intention d'imposer une pénalité administrative d'un montant de 1 000 \$.

Le 18 mars 2009, Mme Morris a déposé une demande d'audience au nom de Supreme devant le Tribunal.

Supreme a ultérieurement déposé une demande de remise de permis de maison de courtage d'hypothèques signée par Mme Morris le 3 avril 2009 et présentée à ce Tribunal. Nous remarquons que, à l'audience, l'avocat du surintendant a présenté au comité une copie d'une ordonnance du surintendant mettant fin à l'ordonnance provisoire suspendant le permis et qui mentionnait une prorogation supplémentaire, émise par le surintendant le 24 mars 2009, de l'ordonnance provisoire suspendant le permis. L'ordonnance mettant fin aux ordonnances antérieures indiquait que le requérant avait, le 26 mars 2009, « présenté une déclaration de remise de son permis de maison de courtage qui avait été acceptée par le surintendant ». On ne nous a donné aucune

explication concernant la différence de dates, mais nous acceptons le fait que, à la date de cette audience, la remise du permis de maison de courtage avait eu lieu.

Nous avons examiné tous les éléments de preuve présentés et considérons par ailleurs comme établi, sur accord du requérant, que ni Supreme ni Mme Morris n'ont exercé d'activités de maison de courtage d'hypothèques ou de prêteur hypothécaire pendant la période allant du 1^{er} juillet 2008 à la date de cette audience.

La date d'audience pour cette affaire a été fixée au 13 juillet 2009, et la greffière du Tribunal a envoyé à cet effet aux parties un avis d'audience indiquant que l'audience porterait seulement sur l'avis d'intention d'imposer une pénalité administrative monétaire.

B. Lois et règlements pertinents

Le paragraphe 2(2) de la *Loi* prévoit que nulle personne ou entité ne doit avoir comme activité de faire le courtage d'hypothèques en Ontario à moins d'être titulaire d'un permis de maison de courtage. L'article 7 de la *Loi* traite de ce genre de permis et, au paragraphe (4), stipule que tout titulaire du permis doit observer les normes d'exercice prescrites par règlement à l'égard du permis en question. Le Règlement de l'Ontario 188/08 *Maisons de courtage : Normes d'exercice* prescrit les normes d'exercice (voir l'article 4) dont est assorti chaque permis de maison de courtage d'hypothèques délivré en vertu de la *Loi*, en particulier :

42. (1) La maison de courtage souscrit une assurance-responsabilité civile professionnelle sous la forme approuvée par le surintendant, laquelle assurance comprend des garanties annexes en cas de sinistre causé par des actes frauduleux, ou obtient une autre forme d'assurance sous la forme approuvée par le surintendant.
- (2) L'assurance, quelle qu'en soit la forme, est suffisante pour prévoir une garantie d'au moins 500 000 dollars par événement mettant en cause la maison de courtage ou un courtier ou agent autorisé à faire le courtage d'hypothèques ou à effectuer des opérations hypothécaires pour son compte et d'au moins 1 million de dollars à l'égard de tous les événements de ce genre qui se produisent pendant une période de 365 jours.

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

Avant de révoquer un permis, le surintendant doit donner un avis de son intention au titulaire du permis (paragraphe 21(2)), qui peut alors demander la tenue d'une audience

sur l'intention par ce Tribunal (paragraphe 21(3)), comme cela s'est produit dans la présente affaire. Si le surintendant estime qu'un retard dans la révocation d'un permis lié à la présentation d'un avis d'intention nuirait à l'intérêt public, il peut prendre une ordonnance provisoire pour suspendre le permis (paragraphe 18(3)), comme cela a également été le cas en l'espèce.

La *Loi* prévoit l'imposition de pénalités administratives dans les termes suivants :

« **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 de plus que le surintendant doit donner un avis de son intention d'imposer une pénalité administrative, qui peut être joint à un avis d'intention autorisé par un autre article de la *Loi*, et que la personne à laquelle la pénalité serait imposée peut demander la tenue d'une audience concernant la proposition devant ce tribunal (paragraphe (2) et (5)), comme cela a été le cas en l'espèce.

Le Règlement de l'Ontario 192/08, *Pénalités administratives*, établit les critères suivants pour déterminer le montant d'une pénalité administrative :

« **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 de la *Loi* prévoit que la pénalité administrative qui peut être imposée en cas d'inobservation d'une exigence de la *Loi* dans ces circonstances ne peut être supérieure à 25 000 \$.

Après la tenue d'une audience concernant un avis d'intention délivré en vertu des dispositions de la *Loi* relatives à la révocation proposée d'un permis de maison de courtage d'hypothèques ou à l'imposition proposée d'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 (paragraphes 21(4) et 39(6)).

C. Questions

La seule question à trancher en l'espèce est la suivante :

L'imposition d'une pénalité administrative à l'encontre de Supreme est-elle appropriée compte tenu du fait qu'elle n'a pas souscrit l'assurance erreurs et omissions dans les circonstances de l'affaire et, si tel est le cas, quel devrait être le montant de la pénalité dans ces circonstances?

D. Analyse

Sur le plan de la preuve et sur accord des parties, il est clair que Supreme n'a pas obtenu l'assurance erreurs et omissions exigée des titulaires d'un permis de maison de courtage d'hypothèques. À titre de courtière principale, Mme Morris devait connaître cette exigence, qui était mentionnée dans la Demande qu'elle avait remplie au nom de Supreme. Quelles que soient les circonstances personnelles qui pourraient avoir retardé ses efforts visant à obtenir l'assurance erreurs et omissions exigée, elle a en fin de compte décidé de ne pas souscrire une telle assurance et a remis le permis de Supreme.

En conséquence, il existe une raison d'imposer à Supreme une pénalité administrative en vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi*. À notre avis, l'imposition d'une telle pénalité servirait les deux fins pour lesquelles une pénalité peut être imposée en vertu du paragraphe 38(1) de la *Loi*. Notre opinion à ce sujet se fonde essentiellement sur les mêmes raisons qui ont motivé la décision du Tribunal dans l'affaire *Millennium Mortgage Corporation*. La plus évidente est le fait que l'imposition d'une pénalité administrative à Supreme contribuerait au premier objectif établi au paragraphe 38(1) de la *Loi*, à savoir encourager la conformité de tous les membres de ce secteur réglementé avec les exigences établies en application de la *Loi*, en particulier, dans la présente affaire, l'exigence imposée aux maisons de courtage d'hypothèques de souscrire une assurance erreurs et omissions, qu'elles exercent réellement ce genre d'activités ou pas. Le fait que Supreme ne se soit livrée à aucune activité de courtage d'hypothèques en vertu de son permis après le 1^{er} juillet 2008 n'élimine pas le besoin pour le surintendant de dissuader d'autres maisons de courtage d'hypothèques de se conduire de la même façon. De même, cela n'élimine pas les avantages économiques limités que Supreme a effectivement retirés de la détention d'un permis de maison de courtage d'hypothèques pendant huit mois (du 1^{er} juillet 2008 au 5 mars 2009) sans avoir payé aucune prime pour l'assurance erreurs et omissions exigée. Nous pouvons donc, comme le surintendant avait le pouvoir discrétionnaire de le faire en premier lieu, imposer une pénalité administrative dans les circonstances de l'espèce. Nous estimons pertinente l'imposition d'une telle pénalité dans ces circonstances.

Pour déterminer le montant approprié de la pénalité, nous devons tenir compte exclusivement des critères établis à l'article 3 du règlement intitulé *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*. Même si Mme Morris a déclaré avoir pris contact avec quelques assureurs en décembre 2008 et janvier 2009 en vue d'obtenir une assurance erreurs et omissions au nom de Supreme, elle a décidé, essentiellement en raison du coût, de ne pas souscrire une telle police. On ne nous a présenté aucune preuve qui montrerait qu'une demande avait effectivement été remplie et, possiblement, rejetée par un assureur approuvé. Toute déclaration indiquant que Mme Morris pensait avoir une assurance suffisante en vertu du CIO ne serait pas crédible compte tenu des communications de la CSFO. Nous pouvons seulement conclure que l'inobservation de l'exigence liée à l'obtention de l'assurance erreurs et omissions exigée au nom de Supreme était pour le moins le fruit de sa négligence.

Le deuxième critère est le préjudice ou le préjudice potentiel causé à des tiers par la contravention ou l'inobservation. À notre avis, l'inobservation par Supreme de l'exigence de souscrire une assurance erreurs et omissions n'est à l'origine d'aucun préjudice réel à des tiers, Supreme n'ayant apparemment exercé aucune activité de courtage d'hypothèques. Le préjudice potentiel découle de la possibilité de se présenter comme une entité autorisée à se livrer à des activités de courtage d'hypothèques en tant que titulaire d'un permis.

Le troisième critère est la mesure dans laquelle la personne a tenté d'atténuer les pertes ou de prendre d'autres mesures correctives. Supreme n'a pris aucune mesure pour obtenir l'assurance jusqu'au mois de décembre 2008, et a finalement remis son permis de maison de courtage d'hypothèques, ce qui a supprimé le besoin d'une assurance erreurs et omissions pour l'avenir.

Le quatrième critère est la mesure dans laquelle la personne a tiré ou s'attendait raisonnablement à tirer, directement ou indirectement, des avantages économiques de la contravention ou de l'inobservation de la *Loi*. Supreme a tiré un avantage économique limité en conservant un permis lui permettant de se livrer à des activités de maison de courtage d'hypothèques (même si elle n'a apparemment réalisé en qualité de courtière principale aucune opération de courtage hypothécaire) tout en évitant de payer une prime d'assurance erreurs et omissions pour la période allant du 1^{er} juillet 2008 au 5 mars 2009, date à laquelle le permis de Supreme a été suspendu.

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 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 de ces critères aux circonstances en l'espèce, nous sommes d'avis que l'imposition d'une pénalité administrative de 1 000 \$ est appropriée pour atteindre les deux objectifs visés, à savoir encourager la conformité avec la *Loi* et empêcher que Supreme tire des avantages économiques de son omission de payer les primes pendant huit mois.

E. Ordonnances

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

FAIT dans la ville de Toronto, le 24 juillet 2009.

« Florence Holden »

Florence A. Holden,
Vice-présidente du Tribunal et présidente du comité

« Denis Boivin »

Denis Boivin
Membre du Tribunal et du comité

« David Short »
David Short »
Membre du Tribunal et du comité
