

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

DANS L’AFFAIRE de la *Loi sur les assurances*, R.S.O. 1990, c. I.8,
modifiée (la « Loi »);

DANS L’AFFAIRE d’une ordonnance provisoire de cesser et de
s’abstenir faite par le Surintendant des services financiers le 30 août 2004
(l’« Ordonnance ») contre SNC Insurance Company (Barbados) Inc. et
Stop 'N' Cash 1000 Inc. En vertu du paragraphe 4 de l’article 441 de la Loi;

ET DANS L’AFFAIRE d’une demande d’audience à l’égard d’une
ordonnance rendue en vertu du paragraphe 5 de l’article 441 de la Loi;

ET DANS L’AFFAIRE d’une demande de suspendre l’application de
l’Ordonnance.

ENTRE :

**SNC INSURANCE COMPANY (BARBADOS) INC.
STOP ‘N’ CASH 1000 INC.**

Requérants

- et -

SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

Intimé

Devant :

M. Colin H.H. McNairn
Président du tribunal

Comparaissent :

M. Steven Sofer et
M. Scott Kugler
pour SNC Insurance Company (Barbados) Inc.
et Stop ‘N’ Cash 1000 Inc.

M. Robert Conway
Pour le Surintendant des services financiers

Cause entendue le :

le 10 septembre 2004

MOTIFS DE DÉCISION À L'ÉGARD DE LA DEMANDE DE SUSPENDRE L'APPLICATION DE L'ORDONNANCE

Contexte

Le Surintendant des services financiers (le « Surintendant ») a émis une ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir datée du 30 août 2004 (l'« Ordonnance ») contre SNC Insurance Company (Barbados) Inc. et Stop 'N' Cash 1000 Inc. (sociétés appelées collectivement les « Requérants ») en vertu du paragraphe 4 de l'article 441 de la *Loi sur l'assurance* (la « Loi »). Dans son ordonnance, le Surintendant exprime son avis que les Requérants commettent des actions ou adoptent des pratiques qui sont injustes et trompeuses en contravention de la Loi parce qu'ils ont effectué des activités d'assurance en Ontario sans être titulaires des permis requis. Par conséquent, par son Ordonnance, il commande aux requérants de cesser ces activités. L'Ordonnance aurait été adoptée sans préavis et sans qu'on ait donné la possibilité de tenir une audience, que ce soit pour les Requérants ou pour toute autre personne intéressée.

Les Requérants ont demandé au présent Tribunal une audience, en ce qui concerne l'adoption de l'Ordonnance; pour ce faire, ils ont déposé une demande d'audience au Tribunal le 9 ou le 10 septembre 2004. Avant cette demande, les Requérants avaient fait une demande au Tribunal, sur avis du Surintendant, pour obtenir immédiatement une décision provisoire ou un certain redressement dans cette affaire. Les Requérants affirment que leurs affaires subiraient un tort grave de même que celles des 50 franchisés et plus de Stop 'N' Cash (qui auraient été informés de l'Ordonnance par le Surintendant) si l'Ordonnance devait continuer d'être en vigueur alors que la procédure devant le Tribunal se poursuivrait jusqu'à sa conclusion dans le cours normal des affaires. J'ai examiné cette demande, à titre de membre unique d'un comité du Tribunal, lors d'une audience tenue devant moi, le 10 septembre 2004.

Le redressement principal demandé par les Requérants à cette audience était la suspension de l'Ordonnance en attendant le résultat de l'audience sur le fond. Les Requérants ont également demandé une déclaration selon laquelle les activités des Requérants seraient maintenant conformes à la Loi, compte tenu de certains changements qui auraient été apportés à leurs modes d'exploitation. À cette étape de la procédure, avant l'instruction approfondie sur le fond, à mon avis, une telle déclaration équivaudrait dans les faits à une suspension provisoire de l'Ordonnance au motif que les activités commerciales des Requérants, n'enfreignent pas l'Ordonnance et que, par déduction nécessaire, elles ne violent pas les dispositions de la Loi relatives aux permis. Par conséquent, je considère que la demande de déclaration soulève les mêmes questions que la demande de suspension.

Le Surintendant a maintenu, entre autres, que le Tribunal n'avait pas compétence pour accorder le redressement demandé. J'ai invité les parties à faire des présentations verbales sur cette question de juridiction comme élément préliminaire. Après avoir entendu ces présentations, j'ai rendu ma conclusion sur cette question, verbalement, soit

que le Tribunal n'avait pas la compétence voulue pour octroyer le redressement demandé par les Requérants. Par conséquent, je n'ai pas entendu les arguments sur la question des circonstances de cette affaire qui justifieraient l'octroi de ce redressement. J'ai précisé que je communiquerai par écrit les motifs de ma décision au sujet de la compétence.

La Partie de la Loi en vertu de laquelle l'Ordonnance a été prise

La Partie XVIII de la Loi intitulée **ACTES ET PRATIQUES MALHONNÊTES ET MENSONGERS DANS LES OPÉRATIONS D'ASSURANCE** en vertu de laquelle l'Ordonnance a été adoptée, contient les dispositions suivantes :

438. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

«personne» s'entend notamment d'un particulier, d'une personne morale, d'une association, d'une société en nom collectif, d'un organisme, d'une bourse d'assurance réciproque, d'un membre de la société connue sous le nom de Lloyds, d'une société fraternelle, d'une société de secours mutuel ou d'un consortium.

«actes ou pratiques malhonnêtes ou mensongers» :activités ou défauts d'agir qui sont prescrits comme étant des actes ou des pratiques malhonnêtes ou mensongers.

439. Nul ne doit se livrer à des actes ou à des pratiques malhonnêtes ou mensongers.

440. Le surintendant peut effectuer un examen ou une enquête relativement aux activités d'une personne faisant des opérations d'assurance en Ontario, afin de déterminer si elle se livre ou s'est livrée à des actes ou à des pratiques malhonnêtes ou mensongers.

441. (1) Le surintendant fait un rapport si, en se fondant sur un examen, une enquête ou une autre preuve, il est d'avis qu'une personne a commis ou commet un acte, ou a suivi ou suit une ligne de conduite qui constituent un acte ou une pratique malhonnêtes ou mensongers, ou dont la poursuite risque vraisemblablement de créer une situation qui constituerait un acte ou une pratique malhonnêtes ou mensongers.

(2) Le surintendant peut donner à la personne un avis écrit, comprenant une copie du rapport qu'il a fait aux termes du paragraphe (1), de son intention de rendre une ordonnance lui enjoignant, selon le cas :

a) de cesser ou de s'abstenir de commettre des actes ou de poursuivre une ligne de conduite que le surintendant précise;

b) de cesser de se livrer à des opérations d'assurance ou aux activités liées à ces opérations que le surintendant précise;

c) de prendre les mesures qui, de l'avis du surintendant, s'imposent afin de remédier à la situation.

(3) La personne peut, dans les 15 jours de la réception de l'avis, demander par écrit que le Tribunal tienne une audience avant que le surintendant ne prenne les mesures prévues dans l'avis.

(4) Malgré le paragraphe (3), si, de l'avis du surintendant, tout retard dans la délivrance de l'ordonnance permanente risque de porter atteinte ou de nuire à l'intérêt public, le surintendant peut, sans avis préalable, rendre l'ordonnance provisoire visée au paragraphe (2). L'ordonnance prend effet dès qu'elle est rendue et devient permanente le 15^e jour qui suit celui où elle est rendue, sauf si la personne présente une demande d'audience devant le Tribunal dans ce délai.

(5) Si la personne demande une audience dans le délai imparti, le Tribunal en tient une.

(6) Si la personne demande une audience dans le délai imparti et que le surintendant rend une ordonnance provisoire en vertu du paragraphe (4), le surintendant peut prolonger les effets de l'ordonnance provisoire tant que l'audience n'est pas terminée et que l'ordonnance n'a pas été confirmée, modifiée ou révoquée.

(7) Si la personne ne demande pas d'audience dans le délai imparti, le surintendant peut rendre l'ordonnance prévue dans l'avis donné aux termes du paragraphe (2), laquelle prend effet à la date qui y est précisée.

(8) Si, à l'audience, le Tribunal est d'avis que l'ordonnance prévue au paragraphe (2) devrait être rendue, il peut rendre une ordonnance qui prend effet à la date qui y est précisée.

(9) Le surintendant peut modifier une ordonnance rendue en vertu du présent article après avoir donné à la personne nommément désignée dans l'ordonnance l'occasion de présenter des exposés écrits.

(10) La personne désignée dans l'ordonnance que modifie le surintendant peut interjeter appel de celle-ci devant le Tribunal.

(11) Le surintendant peut révoquer une ordonnance rendue en vertu du présent article.

Analyse

Le Tribunal est une créature de la loi; à ce titre, son autorité doit se trouver dans ses statuts en vigueur. Le Tribunal peut être saisi de certaines questions en vertu de la Loi par la voie d'une demande d'audience concernant une action ou une action proposée de la part du Surintendant; il peut également être saisi d'autres questions en vertu de la Loi en cas d'appel d'une décision du Surintendant. En cas d'appel, la Loi confère expressément au Tribunal le pouvoir d'octroyer une suspension de la décision visée par l'appel, en vertu du paragraphe 6 de l'article 17 de la Loi, qui se lit comme suit :

Le dépôt d'un avis d'appel n'a pas pour effet de surseoir à la décision du surintendant, mais le Tribunal peut accorder un sursis jusqu'à ce qu'il statue sur l'appel.

Il serait contraire à cette disposition et le fait qu'il n'y a pas une disposition analogue à l'égard de la contestation d'une décision du Surintendant au moyen d'une demande d'audience et non d'un appel, de considérer que le Tribunal ait le pouvoir de suspendre l'application de cette décision.

Alors que le paragraphe 10 de l'article 441 de la Loi prévoit l'appel d'une ordonnance du Surintendant, cette disposition ne concerne qu'une ordonnance de cesser et de s'abstenir qui a été modifiée par le Surintendant en vertu du paragraphe 9 de l'article 441. Les autres paragraphes de l'article 441 qui traitent de la possibilité pour un intéressé de saisir le Tribunal d'une ordonnance de cesser et de s'abstenir avant d'indiquer clairement que cette démarche est axée sur une demande d'audience. En l'espèce, le fondement de l'Ordonnance est le paragraphe 4. L'adoption d'une ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir en vertu de ce paragraphe déclenche le droit pour la personne contre laquelle l'ordonnance est prise de faire dans les 15 jours, en vertu du paragraphe 5, une demande d'audience devant le Tribunal, ce que les requérants ont fait. Lorsqu'une telle demande est faite, il est à la discrétion du Surintendant, en vertu du paragraphe 6, de prolonger la portée de l'ordonnance jusqu'à la conclusion de l'audience et jusqu'à ce que l'ordonnance ait été confirmée, modifiée ou révoquée par le Tribunal. Il serait contraire à cette disposition de considérer que le Tribunal a le pouvoir de déterminer si une ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir aura un effet permanent, jusqu'à la conclusion de l'audience, par l'octroi ou par le refus d'octroyer une suspension de l'ordonnance.

Si le Surintendant décidait de prolonger la portée de l'Ordonnance dans cette affaire, ce qui ne s'est pas produit à ce jour, sa décision serait alors « finale et définitive à toutes fins », en conformité avec le paragraphe 2 de l'article 20 de la Loi, à moins que cette prolongation comporte une modification de l'Ordonnance, auquel cas l'Ordonnance serait sujette à appel devant le Tribunal en vertu du paragraphe 10 de l'article 441.

Les Requérants ont allégué qu'à cette étape initiale de la procédure le Tribunal est habilité à octroyer le redressement demandé en vertu de l'article 25.0.1 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, R.S.O. 1990, c. S-22, modifié, qui se lit comme suit :

Le tribunal a le pouvoir de déterminer sa propre procédure et sa propre pratique et peut, à cette fin :

- a) rendre des ordonnances à l'égard de la procédure et de la pratique qui s'appliquent dans une instance donnée;
- b) adopter des règles en vertu de l'article 25.1.

Le Tribunal a adopté des règles de pratique et de procédure pour les procédures qui se déroulent devant le Tribunal des services financiers en vertu de l'article 25.1 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* et de l'alinéa a) de l'article 22 de la *Loi sur la Commission des services financiers de l'Ontario, 1997*, S.O. 1997, c. 28. Les règles 12 et 13 accordent au Tribunal le large pouvoir d'émettre des ordonnances pour déterminer les questions dont il est saisi, et d'établir un ordre de procédure pour régir la tenue de toute procédure.

À l'article 32 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, il est précisé que les dispositions de cette loi ont prépondérance sur les dispositions conflictuelles de tout autre texte de loi, à moins que l'autre texte de loi ne mentionne expressément que ses propres dispositions ont prépondérance sur celles de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*. Par conséquent, s'il y a conflit entre l'article 25.0.1 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* et les dispositions de la Loi, l'article 25.0.1 prévaudra parce que la Loi n'assure pas expressément sa primauté sur la *Loi sur l'exercice des compétences légales*. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il serait inopportun de lire l'article 25.0.1, dans son application au Tribunal, avec retenue de manière à éviter la possibilité d'un conflit avec la Loi, si cette démarche est nécessaire pour répondre aux principes de l'interprétation des lois. À mon avis, la déclaration générale qui se trouve à l'article 25.0.1 peut et doit être lue en conformité avec ces principes, de manière à ne pas donner au Tribunal le pouvoir de suspendre l'application d'une ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir émise par le Surintendant parce que ce pouvoir n'est pas conforme avec les dispositions de la Loi pour les raisons que j'ai déjà exposées. Pour ce qui est de cette interprétation de l'article 25.0.1, il n'y a pas de conflit entre cet article et les dispositions de la Loi. Je suis arrivé à la même conclusion, pour des raisons analogues, en ce qui a trait à tout conflit présumé entre les règles 12 et 13 des règles de pratique et de procédure du Tribunal, et les dispositions de la Loi.

De toute façon, en l'absence d'une interprétation restrictive de l'article 25.0.1 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, je ne crois pas qu'il y ait un conflit véritable entre cet article et les dispositions de la Loi. L'article 25.0.1 est simplement une disposition d'application générale qui confirme que tout tribunal de l'Ontario est maître de ses propres procédures alors que la Loi sous-entend clairement que ce Tribunal n'a pas le pouvoir de suspendre l'application d'une ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir qui est émise par le Surintendant ou toute autre ordonnance ou action du Surintendant qui est présentée devant le Tribunal dans le cadre d'une demande d'audience. Si le Tribunal devait refuser de suspendre une telle ordonnance ou action à cause de l'absence du pouvoir d'agir en ce sens selon la Loi, le Tribunal n'enfreindrait pas les dispositions de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*; de plus, il ne remet pas en cause la latitude générale accordée au Tribunal pour les questions de procédure par la *Loi sur l'exercice des compétences légales*. Par conséquent, je conclurais à l'absence de conflit entre la *Loi sur l'exercice des compétences légales* et les dispositions de la Loi. Qui plus est, je doute que la capacité du Tribunal d'accorder la suspension d'une décision du Surintendant, qui fait l'objet d'une audience devant le Tribunal, puisse en toute justice être caractérisée de « procédure » ou de « pratique » du Tribunal au sens de l'article 25.0.1. Dans la négative, il ne peut y avoir de conflit entre cet article et les dispositions de la Loi qui sont en cause dans le contexte de la demande des Requérants d'une suspension de l'Ordonnance.

Disposition

La demande des Requérants d'une suspension de l'application de l'Ordonnance et autre redressement immédiat est rejetée pour cause d'absence de compétence pour accorder ce redressement.

DATÉ dans la ville de Toronto, ce 13^e jour de septembre 2004.

“Colin H.H. McNairn”
Colin H.H. McNairn
Président du Tribunal