

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, 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 M. Amit Airi;

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

ENTRE :

M. AMIT AIRI

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. David Short
Membre du Tribunal et du comité

ONT COMPARU :

Mme Larissa Easson, avocate,
pour l'intimé,
le surintendant des services financiers

Personne n'a comparu pour le requérant M. Amit Airi

DATE DE L'AUDIENCE :

Le 1^{er} mai 2009

MOTIFS DE LA DÉCISION

A. Contexte et faits pertinents

Le surintendant des services financiers (le « surintendant »), qui est également le 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. M. Amit Airi a fait une demande en qualité de propriétaire unique afin d'obtenir un tel permis en remplissant le formulaire prévu à cet effet en date du 10 avril 2008 qui a été reçu par la CSFO le 24 avril 2008 (la « demande »). Il s'est lui-même désigné comme courtier principal proposé sur la demande 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 ») d'ici le 1^{er} juillet 2008. Avant cette date, le surintendant a délivré un permis de maison de courtage d'hypothèques à M. Airi.

Une décision antérieure de ce Tribunal, dans l'affaire *Millennium Mortgage Corporation c. le surintendant des services financiers* (décision du TSF no M0365-2009-1), décrit l'information concernant la *Loi* qui a été diffusée par la CSFO avant la mise en œuvre de la *Loi*. Les documents renfermant cette information qui ont été admis en preuve dans cette affaire ont également été admis en preuve en l'espèce.

Le 28 novembre 2008, la CSFO a envoyé au courtier principal de la maison de courtage d'hypothèques de M. Airi un message urgent conforme à un modèle préétabli indiquant que, selon une vérification réalisée, la maison de courtage n'avait pas obtenu d'assurance erreurs et omissions au 15 octobre 2008. Ce message 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 attestant l'existence d'une telle assurance. M. Airi a répondu comme suit par courriel le 3 décembre 2008 :

Je débute à peine dans l'industrie des prêts hypothécaires et je n'ai pas encore ouvert ma maison de courtage. J'ai déposé une demande de licence du fait que je prévoyais me lancer dans l'industrie des prêts hypothécaires, mais j'exerce actuellement la profession de courtier immobilier. Je n'ai réalisé aucune opération hypothécaire et je prévoyais me joindre à une maison de courtage existante. Je savais que je devais contracter une assurance erreurs et omissions, mais ignorais que je devais être couvert par une telle assurance même si je ne réalisais pas d'opérations. Je vais travailler avec diligence pour joindre une maison de courtage existante quelle qu'elle soit, dont l'assurance devrait également me couvrir. [sic]

La CSFO a répondu par une lettre datée du 16 janvier 2009 indiquant la marche à suivre si M. Airi travaillait pour une autre maison de courtage d'hypothèques et si le permis délivré à sa maison de courtage d'hypothèques devait être remis. Un exemplaire du formulaire à remplir pour remettre le permis était joint à la lettre. La lettre menaçait également M. Airi et sa maison de courtage de mesures d'application si l'information exigée n'était pas présentée à la CSFO d'ici le 30 janvier 2009. La CSFO n'a rien reçu de M. Airi après cela.

Le 17 février 2009, le surintendant a émis deux avis d'intention à M. Airi et a rendu une ordonnance à son encontre. Le premier avis proposait la révocation du permis de maison de courtage d'hypothèques de M. Airi du fait, entre autres, que ce dernier n'avait pas souscrit d'assurance erreurs et omissions sous une forme approuvée par le surintendant. Le deuxième avis proposait d'imposer pour la même raison une pénalité administrative de 1 000 \$ à M. Airi. L'ordonnance stipulait la suspension immédiate du permis de la maison de courtage d'hypothèques de M. Airi en raison de l'opinion du surintendant selon laquelle un retard dans la révocation de son permis nuirait à l'intérêt public du fait que sa maison de courtage d'hypothèques n'était pas couverte par une assurance erreurs et omissions. Cette ordonnance a ultérieurement été prorogée jusqu'à la date de la prise de la décision concernant la proposition présentée dans le premier avis d'intention par une autre ordonnance du surintendant en date du 10 mars 2009. Le premier avis d'intention était accompagné des motifs du surintendant justifiant la proposition de révocation, et le deuxième avis contenait des détails concernant l'infraction de la *Loi* qui donnait lieu à la proposition de pénalité administrative.

Le 23 février 2009, M. Airi a déposé devant le Tribunal une demande d'audience où il faisait notamment la déclaration suivante :

Je débute à peine comme courtier en hypothèques et je n'ai pas encore réalisé d'opération de courtage. Je me préparais à joindre un autre courtier en hypothèques afin de satisfaire l'exigence relative à l'assurance erreurs et omissions, mais cette personne a été occupée et en vacances. Je vous prie de ne pas modifier mon statut et m'engage de mon côté à satisfaire toutes les exigences. [sic]

La date d'audience pour cette affaire a été fixée au 1^{er} mai 2009, et la greffière du Tribunal a envoyé à cet effet le 24 mars 2009 un avis d'audience aux parties, à savoir

M. Airi et le surintendant. L'avis renfermait une déclaration stipulant que « si une partie omet de participer à l'audience conformément au présent avis, l'audience peut avoir lieu sans la participation de cette partie et qu'en ne s'y présentant pas celle-ci renonce à son droit de recevoir les avis requis pour la suite de l'instance ». Cette déclaration fait partie du contenu obligatoire d'un avis d'audience prescrit dans les Règles de pratique et de procédure pour les instances devant le Tribunal des services financiers (voir la règle 22.03c)). M. Airi n'a pas comparu devant le Tribunal à la date et l'endroit fixés pour l'audience et précisés dans l'avis d'audience, le 1^{er} mai 2009. La greffière du Tribunal a alors téléphoné à M. Airi, lequel lui a indiqué qu'il ne participerait pas à l'audience. Il a toutefois confirmé avoir reçu l'avis d'audience. Le Tribunal a décidé de tenir l'audience en l'absence de M. Airi.

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 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)d) de la *Loi*).

Avant de révoquer un permis, le surintendant doit donner un avis de son intention au titulaire du permis (paragraphe 19(2)), qui peut alors demander la tenue d'une audience sur l'intention par ce Tribunal (article 21), comme cela a été le cas en l'espèce. 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 19(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 (3)), 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 prévoit que la pénalité administrative qui peut être imposée en cas d'inobservation d'une exigence de la *Loi* 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. (paragraphe 21(4) et 39(6)).

C. Questions

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

1. Y a-t-il eu de la part de M. Airi une inobservation de l'exigence établie en application de la *Loi* de souscrire une assurance erreurs et omissions qui justifierait la révocation de son permis de maison de courtage d'hypothèques?
2. L'imposition d'une pénalité administrative à l'encontre de M. Airi est-elle appropriée compte tenu du fait qu'il 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

L'approche générale que ce Tribunal a suivie dans des affaires antérieures pour rendre des décisions dans le contexte de l'intention du surintendant de refuser un permis en vertu de la *Loi* est tout aussi applicable en l'espèce. En conséquence, nous appuyons les points de vue suivants :

(1) Le Tribunal n'a pas à faire preuve de réserve à l'endroit de l'opinion du surintendant sur l'existence de motifs pour la révocation d'un permis de maison de courtage d'hypothèques, tel qu'il le proposait – motifs à l'appui – dans son avis d'intention de révoquer le permis. Autrement dit, le Tribunal doit jeter un regard nouveau sur l'affaire, comme s'il s'agissait d'une première impression, et parvenir à sa propre conclusion, à la

lumière de la preuve dont il dispose, pour déterminer s'il existe des motifs raisonnables de révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques.

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

- (i) le fondement même de la *Loi*, qui vise à protéger l'intérêt public et à rehausser la confiance du public à l'égard du secteur des hypothèques;
- (ii) les conséquences qu'aurait la décision de révoquer un permis, qui pourraient être graves sur le plan financier pour le titulaire du permis du fait que cette décision l'empêcherait de gagner sa vie dans un secteur d'activités choisi.

Ces considérations doivent être prises en compte par le Tribunal.

Nous nous penchons ci-dessous sur les deux questions précises que nous avons définies en l'espèce.

1. La non-souscription d'une assurance erreurs et omissions

M. Airi devait connaître l'obligation imposée aux maisons de courtage d'hypothèques de souscrire une assurance erreurs et omissions, car elle était indiquée dans la demande de permis qu'il a remplie et était mise en évidence dans les documents diffusés par la CSFO préalablement à la mise en œuvre de la *Loi*.

Dans son courriel daté du 3 décembre 2008, M. Airi faisait savoir à la CSFO qu'il travaillait avec diligence pour joindre une maison de courtage d'hypothèques et qu'il serait ainsi couvert par l'assurance erreurs et omissions de cette maison de courtage. Toutefois, il n'a pas rejoint de maison de courtage, comme il l'a admis dans cette demande d'audience, et il n'a pas pris l'initiative de remettre son propre permis de maison de courtage d'hypothèques. En conséquence, il demeure assujéti à l'exigence établie en application de la *Loi* de souscrire une assurance erreurs et omissions pour sa maison de courtage. Il n'était pas titulaire d'une telle assurance au 1^{er} juillet 2008, date à laquelle cette couverture aurait dû être en place, ni au 15 octobre 2008, date de la vérification, et il n'a pas présenté à la CSFO ou à ce Tribunal la preuve de tout effort qu'il aurait pu produire pour obtenir une assurance erreurs et omissions depuis cette dernière date.

Nous avons conclu qu'il y avait eu de la part de M. Airi inobservation de l'exigence établie en application de la *Loi* de souscrire pour sa maison de courtage une assurance erreurs et omissions justifiant la révocation de son permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de l'article 19(1) de la *Loi*, lu conjointement à l'alinéa 18(1)d) de la *Loi*.

2. La pertinence d'une pénalité administrative et le montant approprié d'une telle pénalité

Étant donné que nous avons déjà conclu que M. Airi n'avait pas satisfait une des exigences établies en application de la *Loi*, à savoir souscrire une assurance erreurs et omissions, il existe une raison d'imposer à M. Airi une pénalité administrative en vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi*. À notre avis, l'imposition d'une telle pénalité servirait une des deux fins, voire les deux, 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 notre décision dans l'affaire *Millennium Mortgage Corporation*. La plus évidente est le fait que l'imposition d'une pénalité administrative à M. Airi permettrait de parvenir aux fins établies dans la première partie du paragraphe 38(1) de la *Loi*, à savoir encourager la conformité 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. 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*. En l'absence de preuve montrant que M. Airi a agi de quelque façon que ce soit pour souscrire une assurance erreurs et omissions, nous pouvons seulement conclure que l'inobservation de cette exigence était pour le moins le fruit de sa négligence, voire de son insouciance et d'une décision délibérée. 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 M. Airi de l'exigence de souscrire une assurance erreurs et omissions n'est à l'origine d'aucun préjudice réel ou potentiel à des tiers, car il n'avait apparemment pas débuté d'activités 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. M. Airi n'a pas pris de mesure pour remettre son permis de maison de courtage d'hypothèques alors même que la CSFO lui avait fourni le formulaire prévu à cet effet. S'il avait pris cette mesure, il n'aurait plus été assujéti à l'obligation de souscrire une assurance erreurs et omissions.

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*. M. Airi 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 s'il n'a apparemment réalisé 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 17 février 2009, date à laquelle son permis a été suspendu en vertu d'une ordonnance du surintendant. 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 à M. Airi d'une pénalité administrative d'au moins 1 000 \$ serait appropriée. Étant donné que le surintendant ne nous a pas demandé d'augmenter le montant proposé de la pénalité de 1 000 \$, nous avons conclu qu'une pénalité administrative de ce montant serait imposée dans cette affaire.

E. Ordonnances

Le 1^{er} mai 2009, nous avons rendu oralement les ordonnances suivantes :

Nous ordonnons par la présente ordonnance au surintendant de donner suite à son intention de révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques de M. Airi.

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

FAIT dans la ville de Toronto, le 15 mai 2009.

« Colin McNairn »

Colin McNairn, membre du Tribunal
et président du comité

« John Solursh »

John Solursh, président du Tribunal
et membre du comité

« David Short »

David Short, membre du Tribunal
et du comité