

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 à 10, 14, 19, 21, 38 et 39;

ET DANS L’AFFAIRE DE Sanjay Babbar;

ET DANS L’AFFAIRE D’une demande d’audience conformément au paragraphe 21(3) de la *Loi*.

ENTRE :

SANJAY BABBAR

Requérant

- et -

LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

Intimé

DEVANT :

M. John M. Solursh
Président du Tribunal et président du comité

ONT COMPARU :

M. Sanjay Babbar
le requérant

M. Stephen Scharbach
avocat de l’intimé, le surintendant des services financiers

DATE DE L’AUDIENCE :

Le 29 octobre 2009

MOTIFS DE LA DÉCISION

A. Contexte et faits pertinents

La *Loi* exige des personnes et des entités qui effectuent des opérations hypothécaires qu'elles soient inscrites tel que le prévoit par la même *Loi*. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2008.

Le résumé des faits qui suit repose sur un exposé conjoint des faits déposé par les parties ainsi que sur les autres éléments de preuve produits à l'audience.

Sanjay Babbar a déposé à titre de propriétaire unique une demande de permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de la *Loi*. Dans sa demande, M. Babbar indiquait qu'il aurait en vigueur d'ici le 1^{er} juillet 2008 l'assurance erreurs et omissions exigée conformément à la *Loi* et aux règlements s'y rattachant (l'« assurance erreurs et omissions »). M. Babbar s'est vu accorder un permis de maison de courtage prenant effet le 1^{er} juillet 2008.

M. Babbar a déclaré être titulaire d'un permis de courtier immobilier. En obtenant un permis de maison de courtage d'hypothèques au plus tard le 1^{er} juillet 2008, son principal objectif était de bénéficier de l'exemption accordée aux titulaires d'un permis de courtier immobilier relativement à l'obligation de formation imposée par la *Loi* et les règlements s'y rattachant.

M. Babbar a reconnu qu'il était informé de la nécessité de souscrire l'assurance erreurs et omissions exigée. Il s'inquiétait néanmoins du coût de cette assurance. En juillet 2008 et en octobre 2008, il a obtenu des devis de compagnies d'assurance concernant la prime à payer pour souscrire l'assurance erreurs et omissions. Les devis donnaient divers tarifs correspondant à la fourchette indiquée dans une déclaration faite par Grant Swanson, directeur administratif de la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la Commission des services financiers de l'Ontario (la « CSFO »), dans un affidavit déposé en preuve avec le consentement des parties dans la présente affaire, qui indiquait que le coût d'une telle assurance varie généralement de 800 \$ à 1 200 \$ par an. L'inquiétude de M. Babbar à l'égard du coût de l'assurance erreurs et omissions était liée au fait qu'il ne faisait pas de courtage hypothécaire à cette époque et, à son avis, « personne n'aurait à souffrir » du fait qu'il ne souscrive pas cette assurance.

M. Babbar a également fait état des difficultés qui ont surgi dans ses relations avec son épouse à partir de septembre 2008, et qui l'ont poussé à quitter le domicile conjugal le 29 novembre 2008. Il a indiqué que sa vie personnelle était bouleversée, qu'il n'avait réalisé aucun travail pendant plusieurs mois et qu'il avait décidé de repousser plus avant toute décision concernant l'achat de l'assurance erreurs et omissions.

M. Babbar a reconnu avoir fourni son adresse personnelle pour sa maison de courtage dans la demande de permis de maison de courtage qu'il avait déposée devant la CSFO. Après avoir quitté le domicile conjugal, ce n'est que le 19 février 2009 qu'il a informé la CSFO du changement de l'adresse postale se rattachant au permis de la maison de courtage. Il a par ailleurs déclaré que entre son départ du domicile conjugal, le 29 novembre, et le 8 janvier, il

avait préféré ne pas venir au domicile conjugal chercher son courrier, y compris la correspondance de la CSFO.

Au cours du contre-interrogatoire, M. Babbar a confirmé que la principale raison qui l'avait poussé à ne pas acquérir l'assurance erreurs et omissions était qu'il ne croyait pas, compte tenu de l'absence de toute activité, qu'une telle dépense serait « rentable ».

Comme l'indique l'exposé conjoint des faits, la CSFO a établi que plusieurs maisons de courtage auxquelles elle avait accordé un permis en se fondant sur leurs déclarations selon lesquelles elles avaient ou auraient une assurance erreurs et omissions ne possédaient pas en fait une telle assurance. L'une de ces maisons de courtage était celle de M. Babbar.

Le 12 décembre 2008, la CSFO a envoyé à M. Babbar une lettre indiquant que, selon les fournisseurs d'assurance erreurs et omissions approuvés par la CSFO, M. Babbar n'avait pas en vigueur d'assurance erreurs et omissions. M. Babbar a reconnu avoir été chercher la lettre à son domicile le 8 janvier 2009.

Dans sa lettre du 12 décembre 2008, la CSFO demandait à M. Babbar soit de confirmer qu'une assurance erreurs et omissions était en vigueur soit d'obtenir une telle assurance et de fournir des pièces justificatives. La CSFO demandait une réponse au plus tard le 31 décembre 2008, date après laquelle elle pourrait entreprendre des mesures d'application. M. Babbar n'a pas répondu à cette lettre.

Le 22 janvier 2009, un membre du personnel de la CSFO a eu une conversation téléphonique avec M. Babbar, pendant laquelle ce dernier lui a fait savoir qu'il n'exerçait pas d'activité en qualité de courtier en hypothèques et qu'il n'avait pas d'assurance erreurs et omissions. Il lui a été dit qu'il devait obtenir une assurance erreurs et omissions ou remettre son permis. M. Babbar a indiqué au membre du personnel de la CSFO qu'il ne savait pas encore s'il allait mettre fin à son permis de maison de courtage et travailler pour une autre société, ou souscrire une assurance erreurs et omissions. On lui a expliqué qu'il devait donner sa réponse au plus tard le 30 janvier 2009, en lui donnant pour ce faire les coordonnées voulues à la CSFO.

M. Babbar n'a pas répondu et, le 17 février 2009, il s'est vu signifier 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 monétaire.

Le même jour (le 17 février 2009), M. Babbar a envoyé à la CSFO une télécopie datée du 11 février 2009 demandant à la résiliation du permis de sa maison de courtage jusqu'à nouvel ordre. Comme le confirme l'exposé conjoint des faits, la preuve produite (y compris le timbre-dateur) atteste clairement que la télécopie a été reçue le 17 février, quelques heures après que la CSFO eût signifié les avis et l'ordonnance provisoire à M. Babbar. Ce dernier a déclaré que la décision de remettre son permis était totalement volontaire et n'était pas une réponse à la suspension proposée de son permis. Le Tribunal estime que le témoignage de M. Babbar sur ce point n'est ni cohérent ni crédible et, au contraire, qu'il répondait manifestement à la proposition de suspendre son permis en demandant que le permis de sa maison de courtage soit résilié jusqu'à nouvel ordre.

Le 18 février 2009, la CSFO a envoyé le formulaire de déclaration de remise de permis à M. Babbar par télécopieur. M. Babbar a rempli le formulaire et l'a renvoyé à la CSFO le 3 mars 2009. Le permis de la maison de courtage de M. Babbar a été résilié à compter du 20 mars 2009.

Le 19 février, M. Babbar a fourni son adresse d'affaires actuelle à la CSFO.

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 l'alinéa 18(1)a), b), c) ou d) l'autorise 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 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 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 (paragraphes (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 (paragraphe 21(4) et 39(6)).

C. Question

Comme il a déjà été indiqué, le permis de courtage hypothécaire de M. Babbar a été remis. De plus, à l'audience du 29 octobre, le requérant a reconnu sa responsabilité à l'égard du fait qu'il n'avait pas pris les mesures nécessaires pour souscrire l'assurance erreurs et omissions exigée, et il a fait savoir qu'il était disposé à payer une amende, dont il demandait cependant la réduction à 250 \$. En conséquence, la seule question à trancher en l'espèce est le montant approprié de la pénalité administrative qui devrait être imposée à M. Babbar du fait qu'il n'a pas obtenu d'assurance erreurs et omissions dans les circonstances de l'affaire.

D. Analyse

Il ressort clairement de la preuve, et en particulier des témoignages et de l'exposé conjoint des faits, que, lorsque M. Babbar a présenté sa demande de permis de maison de courtage, il savait qu'il devait obtenir l'assurance erreurs et omissions exigée pour être titulaire d'un permis de courtier en hypothèques. Il s'est renseigné sur le coût d'une telle assurance et a décidé de repousser l'achat de l'assurance compte tenu du coût estimé, de l'ordre de 800 \$ à 1 200 \$ par an. Les circonstances personnelles qui ont mené à son départ du domicile conjugal à la fin de novembre 2008 ne semblent pas avoir été le motif principal du report de sa décision d'acquiescer à l'assurance; en fait, il est clair, du moins pour ce qui a trait à la période précédant son départ du domicile conjugal, que la décision de ne pas souscrire d'assurance était motivée par la volonté d'éviter les coûts connexes tant qu'il n'exerçait pas encore d'activités de courtage d'hypothèques tout en continuant de bénéficier de l'exemption qui était octroyée aux courtiers immobiliers relativement aux obligations de formation prévues par la *Loi*. M. Babbar a en fin de compte décidé de ne pas souscrire d'assurance erreurs et omissions et a remis le permis de sa maison de courtage.

En conséquence, il existe une raison d'imposer à M. Babbar une pénalité administrative en vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi*. De l'avis du Tribunal, 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*. L'opinion du Tribunal 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 M. Babbar 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 M. Babbar ne se soit livré 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 M. Babbar a effectivement retirés de la détention d'un permis de maison de courtage d'hypothèques pendant huit mois (du 1^{er} juillet 2008 au 20 mars 2009) sans avoir payé aucune prime pour l'assurance erreurs et omissions exigée. Le Tribunal peut donc, comme le surintendant avait le pouvoir discrétionnaire de le faire en premier lieu, imposer une pénalité administrative dans les circonstances de l'espèce. L'imposition d'une telle pénalité est pertinente dans ces circonstances.

Pour déterminer le montant approprié de la pénalité, le Tribunal doit 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, selon son témoignage, M. Babbar a pris contact avec des assureurs en juillet 2008 et en octobre 2008 concernant la possibilité de souscrire une assurance erreurs et omissions, il a décidé de ne pas obtenir cette assurance, principalement en raison du coût. On ne nous a présenté aucune preuve qui montrerait qu'une demande avait effectivement été remplie et, possiblement, rejetée par un assureur approuvé. M. Babbar a clairement reconnu qu'il savait qu'une assurance erreurs et omissions était exigée en vertu de la *Loi* et que, comme le lui avait expliqué à plusieurs reprises la CSFO dans sa correspondance, son assurance à titre de courtier immobilier n'était pas applicable pour satisfaire aux exigences découlant de la *Loi*. Son manquement à l'obligation de souscrire une assurance erreurs et omissions exigée était intentionnel.

Le deuxième critère est le préjudice ou le préjudice potentiel causé à des tiers par la contravention ou l'inobservation. Compte tenu du témoignage non contesté de M. Babbar selon lequel il n'avait exercé aucune activité de courtage hypothécaire, le fait qu'il n'ait pas souscrit d'assurance erreurs et omissions n'est à l'origine d'aucun préjudice réel démontré à des tiers. Le préjudice potentiel découle de la possibilité de se présenter comme une personne 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. M. Babbar a obtenu des devis d'assurance en juillet et octobre 2008. Il a sciemment décidé de ne pas contracter l'assurance en raison des coûts. Il a en

fin de compte remis son permis de maison de courtage, qu'il avait obtenu le 1^{er} juillet 2008 de façon à bénéficier de l'exemption octroyée aux courtiers immobiliers concernant l'exigence en de formation prévue par la *Loi*. La remise du permis de maison de courtage a supprimé le besoin d'une assurance erreurs et omissions à partir de la date de remise.

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 de la *Loi*. M. Babbar 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 20 mars 2009, date à laquelle son permis a été résilié.

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, le Tribunal est 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 M. Babbar tire des avantages économiques de son omission de payer les primes pendant huit mois.

E. Ordonnance

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

FAIT dans la ville de Toronto, le 27 novembre 2009.

« John M. Solursh »

John M. Solursh

Président du Tribunal et président du comité