

**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** Cosmopolitan Mortgage Group Inc.;

**ET DANS L’AFFAIRE D’**une demande d’audience déposée en vertu du paragraphe 39(5) de la *Loi*.

**ENTRE :**

**COSMOPOLITAN MORTGAGE GROUP INC.**

Requérant

-et-

**LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS**

Intimé

**DEVANT :**

M. Colin McNairn  
Membre du Tribunal et président du comité

**ONT COMPARU :**

M. Marin Maican, courtier principal du requérant,  
représentant le requérant

M. Robert Conway, avocat,  
représentant l’intimé, le surintendant des services financiers

**DATE DE L’AUDIENCE :**

Le 30 novembre 2009

## MOTIFS DE LA DÉCISION

Cette affaire découle d'une demande d'audience devant ce Tribunal présentée par le requérant, Cosmopolitan Mortgage Group Inc. (« Cosmopolitan »), relativement à une proposition du surintendant des services financiers (le « surintendant ») de lui imposer une pénalité administrative de 1 000 \$. Le motif invoqué pour cette proposition est le fait que Cosmopolitan avait à titre de maison de courtage d'hypothèques titulaire d'un permis à cet effet omis de souscrire une assurance erreurs et omissions, tel que l'exige 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 »).

J'ai décidé, après la tenue d'une audience orale portant sur la proposition du surintendant, de confirmer cette proposition et d'ordonner au surintendant d'y donner suite.

### A. Contexte législatif

La *Loi* a pris effet le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Elle prévoit que nul ne peut faire le courtage d'hypothèques ou effectuer des opérations hypothécaires en Ontario à moins d'être titulaire d'un permis de maison de courtage d'hypothèques (paragr. 2(2) et 3(2)). Les permis de maison de courtage d'hypothèques sont délivrés par le surintendant, qui est également directeur général de la Commission des services financiers de l'Ontario (la « CSFO »), en vertu de la *Loi* (articles 13 et 14).

Le Règlement de l'Ontario 408/07, *Maisons de courtage d'hypothèques : octroi des permis*, stipule que l'une des exigences pour être titulaire d'un permis de maison de courtage est d'avoir une adresse postale en Ontario qui n'est pas une case postale et qui se prête à la signification de permis par courrier recommandé (paragr. 2 des art. 1(1), 2(1) et 3(1)). Le candidat à un permis doit présenter une demande au surintendant de la manière qu'il exige en lui remettant les renseignements qu'il exige (paragr. 13(1)). Le formulaire de demande de permis de maison de courtage d'hypothèques utilisé par le surintendant exige entre autres que l'auteur de la demande fournisse les renseignements suivants sur la personne-ressource de la société : l'adresse postale aux fins de signification en Ontario, un numéro de téléphone, un numéro de télécopieur (le cas échéant), une adresse électronique et l'URL du site Web (le cas échéant). Le Règlement de l'Ontario 193/08, *Exigences en matière de déclaration applicables aux titulaires de permis*, stipule que le titulaire de permis qui change d'adresse postale en Ontario, d'adresse électronique, de numéro de téléphone ou de numéro de télécopieur doit donner la nouvelle adresse ou le nouveau numéro au surintendant au plus tard cinq jours après le changement (art. 6 et 7).

Le Règlement de l'Ontario 188/08, *Maisons de courtage : Normes d'exercice*, prescrit que chaque maison de courtage d'hypothèques titulaire d'un permis doit souscrire une assurance erreurs et omissions procurant des niveaux de couverture minimaux et sous la forme approuvée par le surintendant (art. 42). Cette exigence est une norme de pratique obligatoire que les maisons de courtage d'hypothèques titulaires d'un permis doivent observer en vertu de la *Loi* (paragr. 7(4)).

La *Loi* stipule que le surintendant peut, par ordonnance, imposer une pénalité administrative à une personne s'il est convaincu qu'elle a contrevenu à une exigence établie en application de la *Loi* ou qu'elle ne l'a pas observée (paragr. 39(1)). Si une audience est demandée concernant une proposition du surintendant de rendre une telle ordonnance, le Tribunal peut, après la tenue de l'audience, ordonner au surintendant de donner suite à son intention, avec ou sans modification, ou substituer son opinion à celle du surintendant (paragr. 39(6)).

La *Loi* autorise l'imposition d'une pénalité administrative pour une de deux fins, voire les deux, à savoir encourager la conformité avec les exigences établies en application de la *Loi* et empêcher qu'une personne tire des avantages économiques de la contravention à une exigence établie en application de la *Loi* ou de son inobservation (paragr. 38(1)). En vertu du Règl. de l'Ont. 192/08 *Pénalités administratives*, le surintendant doit se fonder uniquement sur les critères suivants pour déterminer le montant d'une pénalité administrative imposée pour une de ces deux fins :

- le degré d'intention, d'insouciance ou de négligence que manifeste la contravention ou l'inobservation;
- l'étendue du préjudice ou du préjudice potentiel causé à des tiers par la contravention ou l'inobservation;
- la mesure dans laquelle la personne a tenté d'atténuer les pertes ou de prendre d'autres mesures correctives;
- la mesure dans laquelle la personne a tiré ou s'attendait raisonnablement à tirer des avantages économiques de la contravention ou de l'inobservation;
- toute autre contravention à une exigence établie en application de la *Loi* ou à une autre loi 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. (art. 3)

## **B. Faits pertinents**

Cosmopolitan était enregistrée en tant que courtier en hypothèques en vertu de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, L.R.O. 1990, c. M.39, qui précédait la *Loi*. Cosmopolitan a présenté en vertu de la *Loi* une demande de permis de maison de courtage d'hypothèques datée du 27 mars 2008, que la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO a reçue le 31 mars 2008. La demande était signée par M. Marin Maican (« M. Maican ») en sa qualité de propriétaire/courtier principal de Cosmopolitan. Cosmopolitan s'est vu délivrer un permis de maison de courtage d'hypothèques le 18 avril 2008.

La demande de permis remplie donnait entre autres les renseignements suivants :

- le courtier principal proposé pour la maison de courtage d'hypothèques était M. Maican;
- l'assurance erreurs et omissions exigée serait en place d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2008;
- M. Maican, le signataire autorisé de Cosmopolitan qui a signé la demande, connaissait les lois de l'Ontario relatives à la délivrance des permis de maisons de courtage d'hypothèques et promettait de respecter ces lois et règlements, tel que l'établissait l'attestation imprimée incluse à la demande.

Le formulaire rempli contenait également une adresse postale, une adresse courriel, un numéro de téléphone et un numéro de télécopieur pour Cosmopolitan, ainsi qu'une adresse courriel pour le courtier principal proposé, M. Maican, laquelle était identique à l'adresse courriel de Cosmopolitan.

Le 26 novembre 2008, la CSFO a envoyé un courriel urgent à l'adresse électronique indiquée dans la demande de permis de maison de courtage d'hypothèques de Cosmopolitan. Ce courriel était adressé au courtier principal et était conforme au modèle préétabli utilisé pour communiquer avec toutes les maisons de courtage d'hypothèques titulaires d'un permis qui, selon une vérification réalisée le 15 octobre 2008, n'avaient pas contracté d'assurance erreurs et omissions. Ce courriel expliquait le fondement réglementaire de l'exigence selon laquelle les maisons de courtage d'hypothèques devaient être couvertes par une assurance erreurs et omissions et mentionnait entre autres les points suivants :

- 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, dont la liste était fournie;
- une assurance erreurs et omissions demeurait obligatoire même si aucune activité de courtage d'hypothèques n'était exercée (cette déclaration faisait partie de la section présentant des questions et réponses supplémentaires qui figurait à la fin du courriel);
- le message exigeait l'envoi par courriel, au plus tard le 3 décembre 2008, d'une réponse donnant une explication détaillée du fait qu'aucune assurance erreurs et omissions n'était en place, accompagnée des documents à l'appui, y compris toute page de déclaration ou police d'assurance et une déclaration sur le volume d'activités de la maison de courtage depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

La CSFO a reçu immédiatement un avis selon lequel son courriel du 26 novembre 2008 envoyé à l'adresse de M. Maican et de Cosmopolitan était non distribuable. L'avis indiquait que le « nom d'hôte ou de domaine [était] inaccessible » et suggérait que l'expéditeur fasse une nouvelle tentative. M. Maican a déclaré que le compte de messagerie électronique de sa société devait être transféré à sa nouvelle résidence lorsqu'il a acheté une maison en septembre 2008, mais que ce compte avait finalement été annulé et qu'un nouveau compte avait été créé. Ce n'est qu'en janvier 2009 qu'il a

pris conscience du problème lié à son adresse électronique. Le problème a été réglé peu de temps après.

Le 12 décembre 2008, la CSFO a envoyé à M. Maican, à titre de courtier principal de Cosmopolitan, une lettre recommandée indiquant qu'elle n'avait reçu aucune réponse à son courriel du 26 novembre 2008 (dont une copie était jointe à la lettre) et exigeant une réponse écrite au plus tard le 31 décembre 2008, avec une explication de l'omission de répondre au courriel initial. Cette lettre était adressée à M. Maican à l'adresse postale de Cosmopolitan fournie dans sa demande de permis de maison de courtage d'hypothèques. Cependant, Postes Canada a renvoyé la lettre à la CSFO en mentionnant que la lettre avait été réexpédiée le 17 décembre 2008 à trois membres désignés de la famille Maican, dont Marin Maican, à une adresse à Maple, en Ontario, mais qu'elle était demeurée non déclarée. L'adresse à Maple était apparemment l'adresse de la maison située à Vaughan, en Ontario, que M. Maican avait achetée, avec son épouse et son fils, en septembre 2008. M. Maican a déclaré que la maison se trouvait dans un nouveau lotissement où Postes Canada ne livrait pas le courrier recommandé et se contentait de laisser avec le courrier un avis de livraison mentionnant qu'une lettre recommandée pouvait être ramassée au comptoir postal indiqué. Il a déposé en preuve une photocopie d'un avis de livraison de Postes Canada daté du 18 décembre. Selon son témoignage, cet avis lui était parvenu avec son courrier et se rapportait à la lettre recommandée du 12 décembre 2008 de la CSFO. Toutefois, l'avis de livraison était adressé à Felix Maican, son fils adulte. Toujours selon les déclarations de M. Maican, son fils pensait que la lettre recommandée à laquelle se rapportait l'avis lui était adressée, mais il n'a pas été la chercher du fait qu'il estimait qu'elle était probablement sans importance.

Mme Helen Hrebik, une employée de la CSFO, a déclaré qu'elle était chargée d'appeler certaines des maisons de courtage d'hypothèques qui n'avaient pas répondu aux communications de la CSFO à la suite des résultats de la vérification montrant que les maisons de courtage n'étaient pas couvertes par une assurance erreurs et omissions. Selon son témoignage, elle avait appelé Cosmopolitan le 22 janvier 2009 au numéro indiqué dans sa demande de permis de maison de courtage d'hypothèques et avait laissé un message à quelqu'un à ce numéro, sans toutefois recevoir d'appel en retour. La véracité de l'appel était confirmée par ses notes dans un registre des appels téléphoniques, qui a été produit en preuve. Dans son témoignage, M. Maican a affirmé ne rien savoir de cet appel et a indiqué que les autres résidents de sa maison ne répondaient pas aux appels de la ligne professionnelle de Cosmopolitan, qui étaient pris par le répondeur automatique.

Le 17 février 2009, le surintendant a émis un avis d'intention de révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques de Cosmopolitan, un avis d'intention d'imposer à Cosmopolitan une pénalité administrative d'un montant de 1 000 \$ et une ordonnance provisoire suspendant le permis de Cosmopolitan pendant la période de 15 jours durant laquelle cette dernière avait droit, en vertu de la *Loi*, de présenter une demande d'audience devant ce Tribunal concernant la proposition de révoquer son permis. M. Maican a reçu ces documents et, le 4 mars 2009, a déposé au nom de Cosmopolitan une demande d'audience devant le Tribunal. Par une autre ordonnance rendue le 10 mars 2009, le surintendant a prorogé l'ordonnance provisoire de suspension du

permis jusqu'à la prise d'une décision définitive par le Tribunal sur l'avis d'intention de révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques de Cosmopolitan.

Le 4 mars 2009, M. Maican a écrit au surintendant en expliquant pourquoi il n'avait pas reçu le courriel et la lettre recommandée de la CSFO (une explication similaire à celle donnée plus tard dans son témoignage au Tribunal) et en précisant les points suivants :

- il avait pris contact avec des « assureurs recommandés par la CSFO » afin d'obtenir une assurance erreurs et omissions, mais, compte tenu de limites de trésorerie, il ne lui pas été possible de payer la prime d'environ 800 \$;
- il a pris des dispositions pour qu'une assurance erreurs et omissions soit en place dans les jours suivants;
- depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008, Cosmopolitan « n'avait pratiquement aucune activité », si ce n'est la conclusion d'un contrat privé de prêt à la construction, qui était initialement prévue avant le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Cosmopolitan a fait une demande d'assurance erreurs et omissions datée du 4 mars 2009, et une police d'assurance conforme aux exigences découlant de la *Loi* a été émise au nom de Cosmopolitan. Un certificat attestant la mise en place de cette police a été envoyé à la CSFO le 11 mars 2009. Le surintendant a donc révoqué l'ordonnance provisoire suspendant le permis de maison de courtage d'hypothèques de Cosmopolitan et a retiré la proposition de révoquer ce permis, laissant au Tribunal la seule responsabilité de prendre une décision concernant l'avis d'intention d'imposer une pénalité administrative.

Le 17 mars 2009, M. Maican a informé par écrit la CSFO du fait que l'adresse postale de Cosmopolitan était désormais celle de sa résidence à Vaughan (c.-à-d. à Maple) et que toute la correspondance devait être envoyée par courrier ordinaire étant donné que le courrier recommandé n'était pas livré dans ce quartier.

M. Maican a expliqué l'omission de Cosmopolitan d'obtenir une assurance erreurs et omissions avant le 17 février 2009 par le fait qu'il n'avait pas reçu les communications de la CSFO et par ses problèmes financiers, qui l'empêchaient de payer la prime d'assurance à cette époque. Il a précisé qu'il s'attendait à tirer un revenu de ses activités de maison de courtage d'hypothèques lorsqu'il a présenté en mars 2008 la demande de permis de maison de courtage d'hypothèques au nom de Cosmopolitan de manière à demeurer autorisé à exercer ses activités. En fait, il a placé des annonces pour sa société dans les journaux et a maintenu un bureau pour Cosmopolitan jusqu'à l'été 2008, époque où il a fermé le bureau, car il ne pouvait plus en payer le loyer. Il a indiqué qu'une autre source de revenus prévue, sans rapport avec la maison de courtage, ne s'était pas concrétisée et qu'il espérait que l'emploi contractuel qu'il occupait dans un centre d'appels du gouvernement deviendrait permanent, ce qui ne s'est produit qu'en juin ou juillet cette année.

## C. Questions

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

1. L'imposition d'une pénalité administrative à l'encontre de Cosmopolitan 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?

## D. Analyse

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

Pour confirmer une proposition du surintendant d'imposer une pénalité administrative en vertu de la *Loi* et enjoindre au surintendant de donner suite à la proposition, je dois d'abord être convaincu qu'il y a eu contravention à une exigence établie en application de la *Loi* ou inobservation d'une telle exigence. Dans la présente affaire, je suis convaincu que Cosmopolitan a omis de se conformer à l'exigence établie en vertu de la *Loi* de souscrire une assurance erreurs et omissions relativement à sa maison de courtage d'hypothèques, omission qui a duré du 1<sup>er</sup> juillet 2008, date de l'entrée en vigueur de l'exigence relative à l'assurance erreurs et omissions, au 17 février 2009 (voire plus tard), lorsque le surintendant a publié ses avis d'intention et rendu une ordonnance suspendant le permis de maison de courtage d'hypothèques de Cosmopolitan. J'ai donc le pouvoir discrétionnaire d'ordonner l'imposition d'une pénalité administrative à Cosmopolitan. En conséquence, la question consiste à déterminer s'il existe un motif justifiant que je renonce à exercer ce pouvoir discrétionnaire dans cette affaire.

Rien dans les circonstances de la présente affaire ne m'incite à conclure qu'une pénalité administrative ne devrait pas être imposée à Cosmopolitan. M. Maican n'a pas nié connaître l'exigence relative à l'assurance erreurs et omissions qui était imposée aux maisons de courtage d'hypothèques titulaires d'un permis. La CSFO n'est pas responsable du fait que Cosmopolitan et lui-même n'aient pas reçu les communications de la CSFO concernant l'omission de Cosmopolitan de souscrire une telle assurance. La Commission avait utilisé l'adresse électronique, l'adresse postale et le numéro de téléphone fournis dans la demande de permis de maison de courtage d'hypothèques pour communiquer avec Cosmopolitan. Cosmopolitan a manqué à l'obligation qui lui incombait en vertu de la réglementation prise en application de la *Loi* d'informer la CSFO du changement de son adresse postale. Ce n'est que le 17 mars 2009 que cette information a été fournie, alors que le changement d'adresse s'était produit pendant l'été 2008.

Je ne suis pas convaincu que la situation financière de M. Maican et de Cosmopolitan avant le 17 février 2009 était telle qu'elle empêchait le paiement d'une prime d'assurance erreurs et omission de l'ordre de 800 \$, un montant relativement modeste, en particulier si l'on considère que Cosmopolitan a pu payer une telle prime au début de mars 2009,

peu après la réception des avis d'intention et de l'ordonnance provisoire suspendant le permis.

Je suis convaincu que l'imposition d'une pénalité administrative à Cosmopolitan 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 la contravention à une exigence établie en application de la *Loi* ou de l'inobservation d'une telle exigence. 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, je dois tenir compte exclusivement des critères que le surintendant est tenu d'appliquer en proposant une pénalité (ces critères et leur source sont indiqués à la fin de la section A des présents motifs).

Le premier critère est le degré d'intention, d'insouciance ou de négligence que manifeste la contravention à une exigence établie en application de la *Loi* ou l'inobservation d'une telle exigence. En l'espèce, il semble que l'inobservation par Cosmopolitan de l'exigence liée à l'assurance erreurs et omissions était intentionnelle. Le fait qu'il n'ait pas reçu les rappels de la CSFO concernant cette exigence ne rend pas cette omission involontaire.

Le deuxième critère est le préjudice ou le préjudice potentiel causé à des tiers par la contravention ou l'inobservation. Il existait un préjudice éventuel du fait que Cosmopolitan n'était pas protégée par une assurance erreurs et omissions, car elle a continué de se présenter comme exerçant des activités de courtage d'hypothèques après le 1<sup>er</sup> juillet 2008 et a même réalisé une opération hypothécaire après cette date.

Le troisième critère est la mesure dans laquelle la personne a tenté d'atténuer les pertes ou de prendre d'autres mesures correctives. Cosmopolitan n'a pris aucune mesure corrective avant l'obtention en mars 2009 d'une assurance erreurs et omissions. À l'évidence, cela était trop tard pour remédier à son omission de souscrire une assurance erreurs et omissions avant le 17 février 2009, et c'est sur cette omission qu'est fondée la proposition du surintendant d'imposer une pénalité administrative de 1 000 \$.

Le quatrième critère est la mesure dans laquelle la personne a tiré ou s'attendait raisonnablement à tirer des avantages économiques de la contravention ou de l'inobservation. Cosmopolitan a tiré un avantage économique limité dont il n'aurait pas bénéficié sans cela, 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 après le 1<sup>er</sup> juillet 2008 et de la conclusion d'une opération hypothécaire tout en évitant parallèlement de payer une prime d'assurance erreurs et omission pour la maison de courtage pendant cette période.

Le cinquième critère est toute autre contravention à une exigence établie en application de la *Loi* ou d'une autre autorité législative portant sur les services financiers, ou toute autre inobservation d'une telle exigence, 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.

Je suis d'avis, en me fondant sur l'application aux circonstances en l'espèce des critères pertinents pour l'établissement du montant d'une pénalité administrative, que l'imposition à Cosmopolitan d'une pénalité administrative de 1 000 \$ serait appropriée et devrait être confirmée.

## **E. Ordonnance**

Pour les motifs qui précèdent, j'enjoins par la présente ordonnance au surintendant de donner suite à son intention d'imposer une pénalité administrative de 1 000 \$ à Cosmopolitan.

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

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