

**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, chap. 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 : Maisons de courtage : normes d’exercice, Règlement de l’Ontario 188/08, en particulier l’article 42, et Pénalités administratives, Règlement de l’Ontario 192/08, en particulier l’article 3;

**ET DANS L’AFFAIRE DE** Kirpa Nijjar;

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

**ENTRE :**

**KIRPA NIJJAR**

requérant

et

**LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS**

intimé

**DEVANT :**

M. David Short  
Membre du Tribunal et président du comité d’audition

**ONT COMPARU :**

M. Kirpa Nijjar, le requérant

Me Joe Nemet,  
représentant l’intimé,  
le surintendant des services financiers

**AUDIENCE :**

Le 26 octobre 2009

## MOTIFS DE LA DÉCISION

### A. Contexte et faits pertinents

Le surintendant des services financiers (le « surintendant »), qui est le directeur général de la Commission des services financiers de l'Ontario (la « Commission »), est autorisé à délivrer des permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de la *Loi de 2006 sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques*, L.O. 2006, chap. 29 (la « Loi »), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Kirpa S. Nijjar a demandé un permis de maison de courtage d'hypothèques en vertu de la Loi, par une demande datée du 21 juin 2008 (la « demande »). La demande était signée par M. Nijjar, propriétaire unique, et désignait M. Nijjar comme le courtier principal proposé pour la maison de courtage.

La demande contenait une section imprimée, qui stipulait ce qui suit :

15. Assurance-responsabilité civile professionnelle : (Cochez la case applicable)

La personne morale/la sociétés de personnes/le propriétaire unique détient actuellement l'assurance-responsabilité civile professionnelle exigée. Note : Si l'auteur de la demande a une police existante, elle doit comprendre des garanties annexes en cas de sinistre causé par des actes frauduleux.

ou

La personne morale/la sociétés de personnes/le propriétaire unique a jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2008 pour souscrire l'assurance-responsabilité civile professionnelle exigée, y compris les garanties annexes en cas de sinistre causé par des actes frauduleux.

Note : Seuls les requérants qui ont obtenu l'assurance-responsabilité civile professionnelle exigée sont titulaires d'un permis le 1<sup>er</sup> juillet 2008. [TRADUCTION]

La deuxième case a été cochée dans la demande.

En réponse à la demande, la CSFO a délivré à M. Nijjar le permis de maison de courtage d'hypothèques avec effet à compter du 2 juillet 2008.

Les maisons de courtage d'hypothèques sont tenues, en vertu de l'article 42 du Règlement de l'Ontario 188/08, Maisons de courtage : Normes d'exercice, prescrit des normes d'exercice, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008, de souscrire 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. L'assurance doit être d'au moins 1 million de dollars par an et suffisante pour prévoir une garantie d'au moins 500 000 \$

par événement (l'« assurance RCP »). Subsidiairement, les maisons de courtage doivent souscrire une autre forme d'assurance sous la forme approuvée par le surintendant. L'exigence d'obtenir une assurance RCP ou une autre forme d'assurance est une norme de pratique prescrite que les maisons de courtage d'hypothèques titulaires d'un permis doivent observer aux termes du paragraphe 7 (4) de la Loi.

M. Nijjar s'est correctement inscrit en vertu de la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier*, L.O. 2002, chap. 30, Annexe C, ce qui lui permet de mener des opérations immobilières. En tant que personne inscrite en vertu de cette loi, il est assuré, sur paiement des primes applicables, dans le cadre d'une police d'assurance-responsabilité civile professionnelle délivrée au nom du Real Estate Council of Ontario (« RECO »). Cette police ne couvre cependant pas les erreurs et omissions qui sont frauduleuses ou toute autre réclamation qui se rapporte à un assuré agissant en tant que courtier en hypothèques ou qui en découle.

M. Nijjar a déclaré dans son témoignage qu'il croyait au début que l'assurance-responsabilité civile professionnelle du RECO suffirait pour remplir l'exigence de souscription d'une assurance RCP qui s'applique aux maisons de courtage d'hypothèques.

L'assurance RCP, outre qu'elle doit être souscrite auprès d'un fournisseur approuvé, doit comprendre des garanties annexes en cas de sinistre causé par des actes frauduleux. Cet aspect essentiel a été indiqué dans diverses communications provenant de la CSFO, par exemple dans un document intitulé « Renseignements à l'intention des maisons de courtage d'hypothèques », qui a été affiché sur le site Web de la CSFO, le 20 décembre 2007, et distribué, dans le cadre de la trousse d'outils à l'intention des courtiers en hypothèques, lors de diverses séances d'information de la CSFO sur la Loi. Plusieurs communications émises par la CSFO et/ou affichées sur son site Web au sujet de l'exigence de souscrire l'assurance RCP sous la forme et dans les montants exigés par l'article 42 du Règlement de l'Ontario 188/08, ont été insérés dans le cahier de documents du surintendant des services financiers qui a été déposé à l'audience et produit en preuve avec le consentement de M. Nijjar.

Le 26 novembre 2008, la CSFO a envoyé un message urgent, d'une forme standard, adressé à l'adresse électronique de M. Nijjar, à l'attention du courtier principal. Ce message électronique déclarait ce qui suit :

- Le courtier principal a la responsabilité de veiller à ce que la maison de courtage se conforme à chaque exigence de la Loi;
- Il ressort d'une vérification que la maison de courtage n'avait pas obtenu l'assurance RCP au 15 octobre 2008;
- Il est très important de se conformer à l'exigence légale d'obtenir l'assurance RCP et l'inobservation de cette exigence peut entraîner la prise de mesures d'exécution, y compris une pénalité administrative et la révocation du permis;

- La seule assurance acceptable est l'assurance RCP pour courtiers en hypothèques souscrite auprès de l'un des cinq fournisseurs d'assurance approuvés par la CSFO qui étaient énumérés;
- L'assurance RCP qui peut être obtenue par le biais du RECO ne s'applique qu'aux opérations effectuées en vertu de la *Loi de 2002 sur le courtage commercial et immobilier* et ne couvre pas les services de courtage d'hypothèques;
- Un courriel de réponse est exigé avant le 3 décembre 2008. La réponse doit expliquer en détail pourquoi l'assurance RCP n'a pas été obtenue et contenir des documents à l'appui, comme la police d'assurance ou la page de déclaration et un relevé des opérations effectuées depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Dans son témoignage, Mme Yen Quan Low Sin, spécialiste principale de l'enregistrement à la CSFO, a déclaré que la CSFO n'avait pas reçu de réponse de M. Nijjar à ce courriel. Dans son témoignage, M. Nijjar a confirmé qu'il avait reçu le courriel, mais qu'il n'y avait pas répondu.

Le 12 décembre 2008, la CSFO a envoyé une lettre recommandée à M. Nijjar. Cette lettre mentionnait l'absence de réponse au courriel de la CSFO du 26 novembre 2008 et informait que la CSFO exigeait une réponse écrite au sujet de l'assurance RCP de la maison de courtage ainsi qu'une explication de l'omission de répondre au courriel du 26 novembre 2008, au plus tard le 31 décembre 2008. Dans son témoignage, Mme Low Sin a confirmé que la CSFO n'avait pas reçu de réponse de M. Nijjar à la lettre recommandée. Ce dernier a admis qu'il avait reçu la lettre, mais qu'il n'y avait pas répondu.

Mme Low Sin a aussi fait référence à une copie du registre des appels téléphoniques qui se trouve dans les dossiers de la CSFO et qui indiquait qu'un autre membre du personnel de la CSFO avait téléphoné à M. Nijjar le 22 janvier 2009 parce qu'il n'avait pas répondu aux deux communications précédentes. Le registre indiquait que M. Nijjar avait accusé réception de la lettre recommandée et qu'il s'était excusé de l'absence de réponse de sa part, qu'il a expliquée par des problèmes de famille. Le registre indiquait aussi que M. Nijjar avait promis d'obtenir l'assurance RCP exigée et de présenter une confirmation de l'assurance au plus tard le 30 janvier 2009.

Mme Low Sin a également mentionné une note dans le dossier, rédigée par Mme Helen Hrebik de la CSFO le 2 février 2009. La note précisait que Mme Hrebik s'était entretenue par téléphone avec M. Nijjar, qui l'avait informée qu'il ne pouvait pas obtenir l'assurance RCP d'un fournisseur qu'il avait contacté avant de devenir membre de l'Association canadienne des conseillers hypothécaires accrédités (ACCHA), et qu'il ne pourrait adhérer à cette association qu'à partir du 6 février 2009. La note précisait également que M. Nijjar avait promis d'envoyer un courriel d'explication à la CSFO.

Mme Low Sin a fait renvoi à un courriel envoyé par M. Nijjar à la CSFO le 24 février 2009, dans lequel il avisait qu'il avait souscrit l'assurance RCP auprès de l'Echelon General Insurance Company. Il avait joint un courriel du 24 février 2009 de LMS Prolink Ltd. adressé à M. Nijjar et l'informant de la couverture d'assurance. Un certificat d'assurance-responsabilité civile

professionnelle joint confirmait que la garantie était en vigueur à compter du 10 février 2009. Mme Low Sin a déclaré que l'assurance RCP que M. Nijjar avait obtenue remplissait les exigences de la Loi et des Règlements.

En attendant, le 17 février 2009, le surintendant a émis un avis d'intention, proposant de révoquer le permis de maison de courtage d'hypothèques de M. Nijjar, un avis d'intention d'imposer une pénalité administrative à M. Nijjar d'un montant de 1 000 \$ et une ordonnance provisoire suspendant le permis de M. Nijjar pendant une période de 15 jours, au cours de laquelle il avait le droit, en vertu de la Loi, de demander une audience au Tribunal sur l'intention de révoquer son permis.

M. Nijjar a déposé sa demande d'audience au Tribunal le 4 mars 2009.

Au début de l'audience, les parties ont annoncé que M. Nijjar avait, le 5 mai 2009, présenté à la CSFO une demande en vue de rendre son permis de maison de courtage d'hypothèques et que la CSFO avait accepté cette demande le 13 mai 2009. M. Nijjar a décidé de renoncer à son permis de maison de courtage parce qu'il était titulaire d'un permis de courtier en hypothèques dans une autre maison de courtage autorisée.

Dans son témoignage, M. Nijjar a reconnu qu'il n'avait pas répondu dans le délai imparti au courriel de la CSFO du 26 novembre 2008 et à la lettre de la CSFO du 12 décembre 2008. Il a expliqué son retard par une « affaire de famille », à savoir des problèmes de santé graves dont souffraient sa femme et son frère, qui le préoccupait grandement à cette époque. En particulier, il a expliqué qu'il avait dû, à plusieurs reprises, quitter le travail soudainement pour s'occuper de la santé de sa femme.

M. Nijjar a aussi précisé qu'au début il avait faussement cru que son assurance RCP obtenue par le biais du RECO pour ses activités de courtage immobilier, était suffisante et que lorsqu'il a compris son erreur, il a fait les démarches nécessaires pour souscrire l'assurance RCP sous la forme exigée.

## **B. Questions en litige**

Le Tribunal ne doit pas examiner l'intention du surintendant de révoquer le permis de maison de courtage de M. Nijjar car ce dernier a renoncé à son permis et le surintendant l'a accepté.

Les questions auxquelles il faut répondre en l'espèce sont les suivantes :

1. L'imposition d'une pénalité administrative contre M. Nijjar est-elle justifiée dans les circonstances de l'espèce?
2. Dans l'affirmative, quel devrait être le montant de la pénalité dans les circonstances?

## **C. Analyse**

1. *L'imposition d'une pénalité administrative est-elle justifiée?*

Le paragraphe 39 (1) de la Loi stipule que si le surintendant est convaincu qu'une personne a contrevenu à une exigence établie en application de la Loi, il peut lui imposer une pénalité administrative. Si une audience est demandée, à l'égard de l'intention du surintendant de rendre une ordonnance à cet effet, le Tribunal doit être convaincu qu'il y a bien eu contravention à l'exigence avant de confirmer l'intention, avec ou sans changement, et d'ordonner au surintendant de mettre son intention à exécution.

Je suis convaincu que M. Nijjar ne s'est pas conformé à l'exigence de souscrire une assurance RCP en vertu de la Loi. Cette inobservation a duré du 2 juillet 2008 au 10 février 2009, date à laquelle l'assurance a été souscrite sous la forme exigée. Dans ces circonstances, le Tribunal jouit clairement du pouvoir discrétionnaire d'ordonner que le surintendant impose une pénalité administrative à M. Nijjar pour inobservation de l'exigence de souscrire une assurance RCP.

M. Nijjar aimerait que le Tribunal refuse d'exercer son pouvoir discrétionnaire aux motifs suivants :

- Il croyait que son assurance du RECO suffirait pour remplir l'exigence de souscription d'une assurance RCP en vertu de la Loi (bien que je ne sois pas si sûr que ce soit le cas, car si c'était vrai, M. Nijjar aurait coché la première case de la question 15 de la demande de permis de maison de courtage mentionnée plus haut);
- Il n'était pas au courant de tous les aspects de cette exigence avant de recevoir le courriel de la CSFO du 26 novembre 2008;
- Ses problèmes personnels, en particulier les graves problèmes de santé de sa femme, le préoccupaient et il n'a pas pu répondre dans les délais aux communications de la CSFO;
- Il n'a pas effectué d'opération hypothécaire pendant la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2008 à la date à laquelle il a renoncé à son permis de maison de courtage.

Je ne suis pas persuadé, selon ces faits, que le Tribunal devrait s'empêcher d'ordonner au surintendant d'imposer une pénalité administrative.

Je suis convaincu que l'imposition d'une pénalité administrative à M. Nijjar remplira l'une ou l'autre des fins pour lesquelles une pénalité de ce genre peut être imposée, comme indiqué au paragraphe 38 (1) de la Loi. Ces fins sont d'encourager la conformité aux exigences établies en application de la Loi et d'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 Loi ou de son inobservation. Les circonstances du cas présent ne sont pas différentes des nombreux cas précédents, où le Tribunal a conclu que l'imposition d'une pénalité administrative servirait les deux fins autorisées de la pénalité. En particulier, l'omission première de M. Nijjar d'obtenir l'assurance RCP exigée et son omission de répondre aux communications de la CSFO du 26 novembre et du 12 décembre 2008 justifient l'imposition de la pénalité.

## *2. Le montant approprié de la pénalité administrative*

Pour déterminer le montant approprié de la pénalité administrative, le Tribunal doit tenir compte uniquement des critères énoncés à l'article 3 du Règlement de l'Ontario 192/08, Pénalités administratives, de la même façon que le surintendant est obligé de tenir compte de ces critères lorsqu'il propose une pénalité.

Le premier critère est le degré d'intention, d'insouciance ou de négligence que manifeste la contravention ou l'inobservation. Le Tribunal a conclu que M. Nijjar a fait preuve de négligence en omettant de souscrire l'assurance RCP exigée et de confirmer à la CSFO qu'il avait obtenu l'assurance avant le 17 février 2009, lorsque le surintendant a émis ses avis d'intention et l'ordonnance provisoire de suspension du permis, ou, subsidiairement, en ne déposant pas une déclaration à la CSFO demandant la renonciation à son permis de maison de courtage avant cette date. Toutefois, il y a des facteurs atténuants que je dois prendre en considération en l'espèce pour évaluer le degré de négligence de M. Nijjar dans son inobservation de l'exigence d'obtenir une assurance RCP.

Premièrement, de l'avis du Tribunal, M. Nijjar n'avait pas entièrement tort de croire que l'assurance du RECO remplirait l'exigence en vertu de la Loi. Deuxièmement, M. Nijjar avait des problèmes personnels qui, bien que ne justifiant pas son omission de répondre aux communications de la CSFO, rendent son omission un peu plus compréhensible. Troisièmement et surtout, M. Nijjar a vraiment fait l'effort de se renseigner sur le coût et la possibilité de souscrire une assurance RCP, dès qu'il a compris l'exigence, et en fait il a obtenu rapidement l'assurance RCP exigée après avoir parlé de cette question avec le personnel de la CSFO. Ces facteurs n'existaient pas dans l'affaire précédente de *Chen c. Le surintendant des services financiers* (Décision TSF n° M0359-2009-1), dans laquelle le Tribunal avait ordonné au surintendant de mettre à exécution son intention d'imposer une pénalité administrative de 1 000 \$ à une maison de courtage d'hypothèques pour omission de souscrire l'assurance RCP.

Le deuxième critère est l'étendue du préjudice ou du préjudice potentiel causé à des tiers par la contravention ou l'inobservation. À notre avis, nul préjudice réel n'a résulté de l'omission de souscrire l'assurance RCP car M. Nijjar n'a jamais commencé des activités de courtage d'hypothèques qui auraient pu causer des risques à ses clients en raison de l'absence de garantie. Bien que ce risque existât potentiellement, il était minime étant donné que M. Nijjar n'effectuait pas d'opération hypothécaire.

Le troisième critère est la mesure dans laquelle la personne ou l'entité a tenté d'atténuer les pertes ou de prendre d'autres mesures correctives. Comme indiqué ci-dessus, M. Nijjar a réellement fait l'effort de se renseigner sur les possibilités de souscrire l'assurance RCP et ses coûts, dès le début de 2009, lorsqu'il a compris que son assurance du RECO ne suffisait pas. Il a bien obtenu l'assurance exigée à compter du 10 février 2009 (avant que le surintendant n'envoie son avis d'intention d'imposer une pénalité administrative, bien que M. Nijjar et la CSFO aient été informés de l'entrée en vigueur de la garantie que peu de temps après la délivrance de l'avis d'intention).

Le quatrième critère est 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 de la Loi. M. Nijjar a retiré un modeste avantage économique qu'il n'aurait pas retiré autrement, s'il n'était pas compensé par la pénalité administrative, en raison du fait qu'il était titulaire d'un permis de maison de courtage depuis le début juillet 2008 et jusqu'à la prise d'effet de son assurance RCP exigée le 10 février 2009.

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 l'Ontario ou d'un autre territoire, de la part de la personne ou de l'entité au cours des cinq années précédentes. Il n'a pas été suggéré qu'une contravention ou une inobservation de ce genre a été commise en l'espèce.

Dans des cas précédents de nature semblable, le directeur général de la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie à la Commission a expliqué dans son témoignage que le surintendant proposait une pénalité administrative de 1 000 \$ en cas d'omission de souscrire l'assurance RCP, parce qu'il estimait que c'était un montant minimal pour véhiculer le message que l'inobservation des exigences sera prise au sérieux. Par ailleurs, ce montant était approximativement égal au montant qu'une maison de courtage économiserait, par année, en ne payant pas les primes d'assurance RCP, qui varient en général entre 800 \$ et 1 200 \$. De l'avis du Tribunal, il y a des cas où lorsque tous les faits sont entendus à l'audience (ce qui n'arrive pas avant que le surintendant propose l'imposition d'une pénalité administrative), il devient évident qu'une pénalité inférieure ou supérieure à 1 000 \$ se justifie. Il y a eu plusieurs cas où, sur la base de circonstances atténuantes, le Tribunal avait jugé qu'une pénalité inférieure à 1 000 \$ était pertinente (et plusieurs cas où le Tribunal a maintenu la pénalité de 1 000 \$).

En l'espèce, compte tenu des critères pertinents pour déterminer le montant de la pénalité administrative et des circonstances particulières, le Tribunal est d'avis que l'imposition d'une pénalité administrative à M. Nijjar d'un montant de 500 \$ serait convenable.

#### **D. Ordonnance**

Pour les motifs qui précèdent, le Tribunal ordonne par la présente au surintendant, par voie d'ordonnance, d'exécuter son intention d'imposer à M. Nijjar une pénalité administrative mais en modifiant le montant proposé, de 1 000 \$ à 500 \$.

**FAIT** dans la ville de Toronto, ce 3<sup>e</sup> jour de novembre 2009.

“David Short”

---

David Short, membre du Tribunal  
et président du comité d'audition