

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 le paragraphe 29(1) et les articles 38 et 40, et du règlement *Exigences en matière de déclaration applicables aux titulaires de permis*, Règl. de l’Ont. 193/08, en particulier les articles 2 et 15;

ET DANS L’AFFAIRE D’une ordonnance rendue par le surintendant des services financiers le 18 novembre 2009, qui impose une pénalité administrative monétaire de 1 000 \$ à Gregory A. Viau (« GAV ») pour son omission de déposer une Déclaration de renseignements annuelle au plus tard le 31 mars 2009;

ET DANS L’AFFAIRE D’un avis d’appel déposé le 11 décembre 2009 par Gregory A. Viau au nom de GAV, en vertu du paragraphe 40(4) de la *Loi*.

ENTRE :

GREGORY A. VIAU

Requérant

- et -

LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

Intimé

DEVANT :

M. Denis Boivin
Membre du Tribunal

OBSERVATIONS ÉCRITES :

M. Gregory A. Viau, courtier principal pour le requérant GAV

M. Stephen Scharbach, représentant le surintendant

MOTIFS DE LA DÉCISION

A. CONTEXTE

Le 18 novembre 2009, le surintendant des services financiers (le « surintendant ») a imposé par ordonnance une pénalité administrative monétaire de 1 000 \$ à la maison de courtage d'hypothèques Gregory A. Viau (appelée ci-après « GAV ») du fait de son omission de déposer une Déclaration de renseignements annuelle au plus tard le 31 mars 2009. Cette pénalité a été imposée en vertu du paragraphe 40(1) 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 (appelée ci-après la « *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* »).

Le paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* stipule qu'une personne ou une entité, telle GAV, peut interjeter appel de l'ordonnance du surintendant devant le Tribunal des services financiers (appelé ci-après le « Tribunal ») par écrit « dans les 15 jours qui suivent la réception de l'ordonnance ». Un renvoi précis au paragraphe 40(4) était incorporé à l'ordonnance rendue par le surintendant et signifiée à la maison de courtage d'hypothèques. Le 11 décembre 2009, la greffière du Tribunal a reçu un avis d'appel préparé et déposé par M. Gregory Viau, courtier principal de la maison de courtage GAV.

Dans une lettre datée du 17 décembre 2009, la greffière du Tribunal a informé M. Viau que son avis d'appel, reçu le 11 décembre, avait été déposé après le délai réglementaire de 15 jours imposé par le paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques*. La greffière a invité M. Viau à présenter des observations écrites sur les questions de compétence suivantes : 1) le Tribunal peut-il renoncer au délai réglementaire ou le proroger? Dans l'affirmative, 2) le Tribunal devrait-il exercer ce pouvoir dans les circonstances de la présente affaire? Dans cette lettre, la greffière attirait l'attention de M. Viau sur le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1990, chap. S.22, une disposition permettant de renoncer, « avec le consentement des parties et du tribunal, à toute exigence en matière de procédure ». Une copie de la lettre de la greffière a été envoyée à M. Stephen Scharbach, avocat du surintendant, qui a lui aussi été invité à présenter des observations écrites concernant les questions de compétence soulevées.

B. OBSERVATIONS ÉCRITES

Le 18 décembre 2009, M. Viau a répondu à la lettre envoyée la veille par la greffière. Dans cette réponse, M. Viau présente plusieurs raisons justifiant selon lui l'annulation de la pénalité administrative monétaire imposée à sa maison de courtage, mais ne fait qu'une courte observation concernant les questions soulevées dans la lettre de la greffière en date du 17 décembre. D'après M. Viau, ce n'est que le 10 décembre 2009 – le jour précédant l'envoi de l'avis d'appel par la greffière – que l'ordonnance du surintendant a été reçue dans les bureaux de la maison de courtage d'hypothèques. De plus, en ce qui concerne le mode de signification utilisé par le surintendant, M. Viau affirme que l'ordonnance a été « reçue par courrier ordinaire, et non par courrier recommandé ». En conséquence, pour

ce qui a trait aux questions soumises ici au Tribunal, il semble que M. Viau affirme simplement que le délai réglementaire imposé par le paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* a été respecté (c.-à-d. pas dépassé) dans les circonstances de la présente affaire du fait que « la réception » de l'ordonnance en question n'a eu lieu que le 10 décembre.

L'avocat du surintendant a déposé des observations écrites concernant les questions de compétence le 21 janvier 2010. Essentiellement, M. Scharbach soutient que le délai de 15 jours prévu pour interjeter appel en vertu du paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* est obligatoire et qu'aucun texte législatif ne confère au Tribunal le pouvoir exprès de renoncer à ce délai ou de le proroger de manière à entendre un appel interjeté après l'expiration de ce délai. Toutefois, dans l'éventualité où le Tribunal rejetterait cet argument, M. Scharbach fait remarquer que le surintendant serait disposé à consentir à la prorogation du délai dans les circonstances de la présente affaire « du fait que la demande d'appel a été déposée peu de temps après l'expiration du délai ».

Les observations présentées au nom du surintendant le 21 juin ne traitent pas des affirmations de fait formulées par M. Viau concernant le mode de signification de l'ordonnance ou la date de réception de l'ordonnance par la maison de courtage. Les observations de M. Scharbach mentionnent simplement que l'appel a été interjeté « trois jours après l'expiration du délai de 15 jours ». En conséquence, dans une lettre datée du 24 février 2010, la greffière du Tribunal demandait des observations complémentaires de l'avocat du surintendant afin d'éclaircir ces importantes questions de fait. Ces faits sont importants, car le paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* stipule expressément que le délai réglementaire pour interjeter appel ne commence qu'à « la réception » de l'ordonnance du surintendant par la personne ou l'entité concernée. En conséquence, si les allégations formulées par M. Viau dans sa lettre du 18 décembre sont correctes, les questions de compétence soumises ici au Tribunal seraient théoriques dans les circonstances de la présente affaire.

Le 11 mars 2010, l'avocat du surintendant a répondu à la demande d'observations complémentaires de la greffière. À partir des documents joints à la lettre de M. Scharbach, les faits suivants semblent évidents pour le Tribunal : 1) l'ordonnance rendue par le surintendant et la lettre d'accompagnement datée du 18 novembre 2009 ont été envoyées à la maison de courtage GAV par courrier recommandé; 2) ce courrier a bel et bien été remis au destinataire le 20 novembre 2009; 3) la personne qui a accusé réception de cette lettre par sa signature est décrite comme « Gregory Viau ».

En ce qui concerne l'allégation de M. Viau selon laquelle l'ordonnance en question a seulement été reçue le 10 décembre par courrier ordinaire, l'avocat du surintendant suggère que M. Viau confond probablement deux lettres envoyées à sa maison de courtage – par deux ministères différents du gouvernement. Effectivement, le 27 novembre 2009, le ministère des Services gouvernementaux a envoyé à GAV une facture d'un montant de 1 000 \$ pour une « pénalité/amende administrative ». Il donnait à la maison de courtage des renseignements sur le lieu et la voie à suivre pour effectuer le paiement et joignait à la facture une copie de l'ordonnance du surintendant rendue

précédemment et signifiée à la maison de courtage par la Commission des services financiers de l'Ontario. Selon M. Scharbach, cette deuxième lettre est probablement celle à laquelle M. Viau fait référence lorsqu'il affirme avoir reçu l'ordonnance par courrier ordinaire le 10 décembre seulement; cet argument est corroboré par le fait que M. Viau a joint à son avis d'appel une copie de la facture envoyée par le ministère des Services gouvernementaux ainsi qu'une deuxième copie numérisée de l'enveloppe contenant ladite facture, avec le cachet de la poste en date du 1^{er} décembre 2009.

C. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Trois dispositions législatives s'appliquent aux questions de compétence soulevées en l'espèce. La première est le paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques*, qui donne à une personne ou une entité telle GAV le droit d'interjeter appel d'une ordonnance imposée par le surintendant en vertu de l'article 40. Le paragraphe 40(4) est libellé comme suit : « La personne ou l'entité peut interjeter appel de l'ordonnance du surintendant devant le Tribunal par écrit dans les 15 jours qui suivent la réception de l'ordonnance visée au paragraphe (1) ».

La deuxième disposition est l'article 6 du Règlement de l'Ontario 190/08, qui s'applique à la remise des ordonnances et des ordonnances provisoires en vertu de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* et des avis que le surintendant est tenu de donner en vertu de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* à une personne ou une entité. Aux fins de la présente instance, la pertinence de cette disposition découle du fait que le délai imposé par le paragraphe 40(4) commence à la « réception » par la personne ou l'entité de l'ordonnance rendue par le surintendant. L'article 6 est formulé comme suit :

6. (1) Une ordonnance, une ordonnance provisoire ou un avis est réputé avoir été remis à un titulaire de permis ou à l'auteur d'une demande par le surintendant si la remise s'est faite selon l'un ou l'autre des modes suivants :
 1. Par courrier recommandé, à l'adresse postale en Ontario du titulaire de permis ou de l'auteur de la demande qui figure dans les dossiers conservés par le surintendant.
 2. Par télécopie, au numéro de télécopieur du titulaire de permis ou de l'auteur de la demande qui figure éventuellement dans les dossiers conservés par le surintendant.
- (2) La remise d'une ordonnance, d'une ordonnance provisoire ou d'un avis par le surintendant prend effet le jour indiqué :
 1. Dans le cas d'un envoi par courrier recommandé, le premier en date du cinquième jour suivant sa mise à la poste et du lendemain du jour de l'accusé de sa réception par le destinataire ou un particulier qui l'accepte pour le compte de ce dernier.
 2. Dans le cas d'un envoi par télécopie, le jour de l'envoi.
- (3) L'ordonnance, l'ordonnance provisoire ou l'avis qui est remis après 17 h est réputé avoir été remis le lendemain.

La troisième disposition applicable aux questions de compétence soulevées en l'espèce est le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, formulé comme suit : « Il peut être renoncé, avec le consentement des parties et du tribunal, à toute exigence en matière de procédure de la présente loi, ou d'une autre loi ou d'un règlement qui s'applique à une instance ». C'est la disposition portée par la greffière du Tribunal à l'attention de M. Viau dans sa lettre du 17 décembre 2009.

D. QUESTION

Comme nous le discutons ci-dessous, la question est en définitive de savoir si le délai de 15 jours établi par la loi en vertu du paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* est une « exigence en matière de procédure... qui s'applique à une instance » au sens du paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*. Dans l'affirmative, le Tribunal serait disposé à renoncer à l'imposition du délai compte tenu du consentement exprimé par l'avocat du surintendant dans ses observations complémentaires. Toutefois, si la réponse est négative, le Tribunal n'aurait pas compétence pour entendre cet appel, peu importe que M. Viau ait répondu très peu de temps après l'expiration du délai impart.

E. ANALYSE

Avant d'examiner la question de compétence, je dois d'abord me prononcer sur le seul argument de M. Viau dans cette affaire, à savoir que le délai réglementaire imposé par le paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* a été respecté dans les circonstances de la présente affaire du fait que la « réception » par lui-même de l'ordonnance en question n'a eu lieu que le 10 décembre 2009, soit un jour avant qu'il n'envoie son avis d'appel à la greffière. Même si le Tribunal est seulement saisi à ce stade d'une question de compétence, il doit néanmoins examiner l'affirmation de fait formulée par M. Viau pour s'assurer que cette question n'a pas un caractère théorique.

Après avoir examiné les documents présentés par l'avocat du surintendant conjointement à ses observations du 11 mars 2010, je conclus que l'ordonnance rendue par le surintendant a été envoyée à la maison de courtage GAV par courrier recommandé, que cette ordonnance a été effectivement remise le 20 novembre 2009 et que la personne qui a accusé réception de l'ordonnance était M. Viau. De ce fait, en vertu du paragraphe 6(2) du Règlement de l'Ontario 190/08, l'ordonnance du surintendant est réputée avoir été remise à GAV – et que la « réception » a donc eu lieu au sens du paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* – le 21 novembre, à savoir le lendemain du jour de l'accusé de la réception de la lettre recommandée par GAV ou un particulier qui l'a acceptée pour le compte de GAV. Même si ces conclusions me suffisent pour me prononcer sur l'argument de M. Viau, je tiens à faire une remarque supplémentaire. Compte tenu des documents joints par M. Viau à son avis d'appel, il est possible, lorsqu'il affirme que la réception de l'ordonnance n'a eu lieu que le 10 décembre, qu'il confonde deux lettres différentes : la lettre recommandée envoyée par la Commission des services financiers de l'Ontario et la lettre envoyée par le ministère des Services gouvernementaux le 27 novembre à laquelle était jointe une facture d'un montant de 1 000 \$. Toutefois, que cet argument soit fondé ou non sur une erreur, il n'en demeure pas moins que GAV est réputée avoir reçu l'ordonnance du surintendant le 21 novembre et, en conséquence, l'avis d'appel communiqué à la greffière le 11 décembre a été envoyé après l'expiration du délai de 15 jours imposé par le paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques*.

En ce qui concerne la question de compétence, le point de départ de mon analyse est le fait que le Tribunal est créé par une disposition législative, à savoir le paragraphe 6(1) de la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario* (la « Loi sur la CSFO »). Les articles 6 et 7 de la Loi sur la CSFO déterminent la composition du Tribunal et établissent un cadre général pour la gouvernance de ce dernier. L'article 20 confère au Tribunal la compétence exclusive d'« exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi et toute autre loi qui lui confère des pouvoirs ou lui assigne des fonctions », alors que les articles 21 à 24 confèrent au Tribunal plusieurs pouvoirs en matière de procédure pour la tenue des « instances introduites devant lui », y compris le pouvoir d'adopter des règles de pratique et de procédure à l'égard de ces instances. Néanmoins, la Loi sur la CSFO ne confère aucunement au Tribunal la compétence de diriger une instance sur une affaire quelle qu'elle soit, c'est-à-dire que rien dans cette loi ne stipule quelles affaires peuvent effectivement être présentées « devant » le Tribunal. La compétence du Tribunal de diriger des instances – qu'il s'agisse d'audiences ou d'appels – est conférée par plusieurs lois habilitantes, comme la *Loi sur les assurances*, L.R.O. 1990, c. I.8, la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions*, L.O. 1994, c. 11, la *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, ch. P.8, et, plus récemment, la *Loi de 2006 sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques*.

Comme d'autres tribunaux administratifs, le Tribunal est d'origine législative. Il a la compétence exclusive d'exercer les pouvoirs que lui a conférés la législature de l'Ontario, mais il n'a pas de pouvoir inhérent de diriger des instances. En conséquence, à moins qu'une personne ou une entité n'ait un droit expressément conféré par la loi de demander une audience devant le Tribunal ou d'interjeter appel d'une décision du surintendant devant le Tribunal, le grief de cette personne ou entité ne peut pas être déposé devant le Tribunal. Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* ne modifie pas ce principe fondamental du droit administratif. Comme je l'ai déjà fait observer, cet article stipule qu'il « peut être renoncé, avec le consentement des parties et du tribunal, à toute exigence en matière de procédure... qui s'applique à une instance ». Toutefois, ce passage ne signifie pas qu'un tribunal administratif peut s'accorder lui-même le pouvoir de conduire une instance concernant une affaire sur laquelle il n'a pas par ailleurs compétence expresse, simplement parce que les parties conviennent que l'affaire devrait être entendue. Exposé quelque peu différemment, le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* n'est pas une source indépendante de compétence; il confère simplement un pouvoir disponible relativement à une instance sur laquelle un tribunal administratif a compétence en vertu de sa loi habilitante.

Après avoir fait ces observations d'ordre général, je me penche sur la loi la plus pertinente aux fins de la présente affaire, la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques*. Pour commencer, il convient de remarquer que la législature de l'Ontario a établi deux sortes de pénalités monétaires en vertu de ce régime législatif : les « pénalités administratives générales » (article 39) et les « pénalités administratives : processus sommaire » (article 40). Ces pénalités peuvent être imposées par le surintendant pour plusieurs sortes de contraventions. De plus, chaque pénalité s'accompagne d'un processus différent : en vertu de l'article 39, une pénalité administrative générale peut être imposée après la délivrance par le surintendant d'un

« avis d'intention » à la personne ou l'entité visée, avis qui doit l'informer de son droit de « demander que le Tribunal tienne une audience » et « de la marche à suivre pour ce faire »; une pénalité administrative relevant du processus sommaire en vertu de l'article 40 peut être imposée « par ordonnance » dans la mesure où le surintendant donne à la personne ou à l'entité « une occasion raisonnable de présenter des observations écrites » au préalable.

Dans les deux cas, la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* confère au Tribunal la compétence pour conduire des instances. Il existe toutefois des différences notables dans le libellé de cette compétence. Le paragraphe 39(2) reconnaît à une personne ou une entité le droit de demander une « audience » sur l'avis d'intention, et le paragraphe 39(5) stipule que le Tribunal « tient une audience si la personne ou l'entité en fait la demande par écrit dans les 15 jours qui suivent la réception de l'avis ». En conséquence, pour ce qui a trait aux pénalités administratives générales, on peut affirmer qu'une distinction est établie entre le droit d'une personne de demander une audience (paragraphe 2) et la marche à suivre pour demander une telle audience (paragraphe 5). De plus, dans ce contexte, on pourrait avancer que le délai de 15 jours prévu au paragraphe 39(5) se rapporte à la marche à suivre pour demander une audience et est donc une « exigence en matière de procédure... qui s'applique à une instance » au sens du paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* – c'est-à-dire une exigence à laquelle il peut être renoncé avec le consentement des parties et du Tribunal. Toutefois, aux fins de la présente instance, il suffit de relever que le libellé de l'article 40 est bien différent. En fait, en ce qui concerne les pénalités administratives relevant du processus sommaire, le paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* stipule que la personne ou l'entité « **peut interjeter appel** de l'ordonnance du surintendant devant le Tribunal par écrit **dans les 15 jours** qui suivent la réception de l'ordonnance » [je souligne]. Aucune distinction n'est faite ici entre le droit et la marche à suivre.

Dans ses observations écrites, l'avocat du surintendant a cité quatre juridictions d'appel pour étayer son point de vue selon lequel le délai de 15 jours stipulé au paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* est obligatoire ou fondamental plutôt que directif ou procédural, et que le Tribunal n'a pas le pouvoir de proroger ce délai ou d'y renoncer : *Upper Lakes Shipping Ltd. c. Sheehan et autre*, [1979] 1 R.C.S. 902; *Kirchmeir v. Edmonton (City) Police Service*, [2001] A.J. No. 1507 (C.A.); *Wascana Energy inc. V. Gull Lake (Rural Municipality No. 139)*, [1999] 1 W.W.R. 280 (Sask. C.A.); *Pagee v. Manitoba (Director, Winnipeg Central)*, [2000] M.J. No. 180 (C.A.). De même, dans l'arrêt *Treeshin v. Yellowknife (City)*, [1994] N.W.T.J. No. 22 (S.C.), le juge Vertes fait l'observation générale suivante au paragraphe 2 : « Il est bien établi en droit qu'il n'existe aucun pouvoir de proroger ou de modifier le délai dans lequel un appel peut être interjeté lorsque le délai est établi par une loi et que la loi n'autorise pas la cour à proroger le délai » [TRADUCTION]. Enfin, au moins deux autres décisions, qui concernent également un délai de 15 jours prévu par la loi, soutiennent l'interprétation avancée par l'avocat du surintendant : *Larivee v. Prince Edward Island Eastern School Board*, [2002] P.E.I.J. No. 22 (S.C.) et *1512179 Ontario Ltd. v. Ontario (Ministry of Health)*, [2008] O.E.R.T.D. No. 9 (Tribunal de l'environnement).

Certains précédents soutiennent l'opinion contraire, en particulier une décision du Tribunal même qui interprétait un délai de 30 jours imposé par l'article 89 de la *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, c. P.8, et une décision de la Cour divisionnaire de l'Ontario interprétant un délai de 30 jours imposé par l'article 4 de la *Loi sur les contrats à terme sur marchandises*, L.R.O. 1990, ch. C.20 : *Constantin Munteanu c. Surintendant des services financiers* (décision du TSF n° P0240-2004-1); *Derivative Services Inc. v. Investment Dealers Assn. of Canada*, [2002] O.J. No. 1595 (Cour div.). Toutefois, les dispositions législatives applicables à chacun de ces arrêts étaient assez différentes du paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques*. En fait, elles étaient proches de l'article 39 de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques* au sens où elles créaient un droit à une audience, d'une part, et précisaient un délai de procédure pour l'exercice de ce droit, d'autre part.

F. CONCLUSION

En me fondant sur une interprétation textuelle et contextuelle du paragraphe 40(4) de la *Loi sur les maisons de courtage d'hypothèques*, je suis tenu de conclure que le délai de 15 jours prévu dans cette disposition n'est pas une « exigence en matière de procédure... qui s'applique à une instance » au sens du paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, mais une condition de fond du droit d'appel créé en vertu de la loi. En conséquence, en l'absence du pouvoir exprès de proroger ce délai ou d'y renoncer, le Tribunal n'a pas compétence pour examiner cette affaire.

FAIT dans la ville de Toronto, le 23 avril 2010.

« Denis Boivin »

Denis Boivin
Membre du Tribunal