

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

DANS L’AFFAIRE de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, L.R.O. 1990, chapitre M.39 (la « Loi »);

ET DANS L’AFFAIRE DE l’inscription de 894182 Ontario Limited, exploitant une entreprise appelée VR Mortgages (l’« auteur de la demande »)

ET DANS L’AFFAIRE DE l’audience tenue en vertu du paragraphe 7 (2) de la Loi.

ENTRE :

VR MORTGAGES

Appelante

-et-

LA SURINTENDANTE DES SERVICES FINANCIERS

Intimée

DEVANT :

M. Colin H. H. McNairn,
vice-président du Tribunal et président du comité

M^{me} Martha Milczynski,
présidente du Tribunal et membre du comité

M^{me} Kathryn M. Bush,
vice-présidente du Tribunal et membre du comité

ONT COMPARU :

pour l’appelante :
M^e Al Ladha
avec des observations écrites de M^e Jack S. Lambert

pour l’intimée :
M^e Joe Nemet

DATE DE L'AUDIENCE : le 7 mars 2001

MOTIFS DE LA DÉCISION DE LA MAJORITÉ

La demande

L'auteur de la demande est une personne morale : 894182 Ontario Limited, exploitant une entreprise appelée VR Mortgages (l'« auteur de la demande »), qui a présenté à la surintendante des services financiers (la « surintendante »), en juin 2000, une demande d'inscription comme courtier en hypothèques conformément aux dispositions de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*, L.R.O. 1990, chap. M.39 (la « Loi »).

Dans son avis d'intention daté du 27 novembre 2000 (l'« avis d'intention »), le directeur de la Division de la délivrance des permis et de l'application des mesures législatives de la Commission des services financiers de l'Ontario, exerçant le pouvoir que lui avait délégué la surintendante, a proposé de refuser d'inscrire l'auteur de la demande en raison du fait que le seul dirigeant et administrateur actif de l'auteur de la demande ne remplissait pas les exigences en matière de formation et d'expérience professionnelle qui sont prévues à l'article 4 du Règlement 798 pris en application de la Loi.

L'auteur de la demande a demandé une audience devant le Tribunal des services financiers (le « Tribunal ») et a sollicité une ordonnance enjoignant à la surintendante d'inscrire l'auteur de la demande. Pour les motifs indiqués ci-dessous, la demande est rejetée.

Les faits

L'auteur de la demande a présenté sa demande d'inscription comme courtier en hypothèques datée du 25 juin 2000 en indiquant que les deux actionnaires, administrateurs et dirigeants de l'auteur de la demande étaient Amin Haji et Fatima Haji. Cette dernière ne participe pas à l'entreprise; Amin Haji est le seul dirigeant et administrateur actif de l'auteur de la demande.

En mars 1990, M. Haji a passé avec succès l'examen du cours de formation offert sous l'égide de l'Ontario Mortgage Brokers Association. L'auteur de la demande a été inscrit comme courtier en hypothèques de 1990 à 1995. Sa dernière inscription a cependant expiré en juin 1995. M. Haji a quitté le courtage en hypothèques en 1995 et n'a pas renouvelé l'inscription de l'auteur de la demande comme courtier en hypothèques. Ni l'auteur de la demande ni M. Haji n'a été inscrit comme courtier en hypothèques depuis juin 1995.

Au cours des cinq années où l'auteur de la demande a été inscrit comme courtier en hypothèques, le ministère des Finances, qui était responsable de la réglementation des

courtiers en hypothèques à l'époque, n'a reçu aucune plainte concernant l'auteur de la demande ou M. Haji à l'égard d'un aspect de l'entreprise en courtage en hypothèques qu'ils exploitaient.

Depuis avril 2000, M. Haji travaille chez CYR Mortgages and Investments Corporation, courtier en hypothèques inscrit. À ce titre, il a établi avec succès un certain nombre d'hypothèques. Par la suite, en juin 2000, M. Haji a demandé l'inscription de la société qui est l'auteur de la demande comme courtier en hypothèques.

L'avis d'intention à l'égard de la demande d'inscription indiquait un refus d'inscrire l'auteur de la demande comme courtier en hypothèques en raison du fait qu'aucun des dirigeants ou administrateurs actifs de l'auteur de la demande ne satisfaisait aux exigences en matière de formation et d'expérience professionnelle énoncées à l'article 4 du Règlement 798 pris en application de la Loi.

Voici ce que prévoit l'article 4 du Règlement 798 : [TRADUCTION]

4. (1) Il n'est fait droit à une demande d'inscription ou de renouvellement de l'inscription que si l'exigence suivante est remplie :

- a) dans le cas où l'auteur de la demande est un particulier, cette personne a terminé avec succès, au cours des deux années précédant la demande, un programme de formation approuvé par le surintendant concernant le courtage en hypothèques;

...

- c) dans le cas où l'auteur de la demande est une personne morale, chaque dirigeant et administrateur actif de la personne morale a terminé avec succès, au cours des deux années précédant la demande, un programme de formation visé à l'alinéa a);

4. (2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à l'égard d'un particulier ou d'un dirigeant ou administrateur d'une personne morale qui remplit les conditions suivantes :

- a) il a terminé avec succès un programme de formation visé à l'alinéa (1) a) à un moment donné antérieur à la demande;
- b) il a, au cours des deux années précédant la demande :

- (i) été actif à titre de courtier en hypothèques ou de [...] dirigeant ou administrateur d'un courtier en hypothèques,
- (ii) été employé pour établir ou négocier des hypothèques au nom d'un courtier en hypothèques ou autorisé à le faire.

...

L'auteur de la demande a déposé une demande d'audience datée du 7 décembre 2000 auprès du Tribunal. À l'audience tenue devant le Tribunal par suite de cette demande, le représentant de l'auteur de la demande a admis que M. Haji, à titre de seul dirigeant et administrateur actif de l'auteur de la demande, n'avait pas terminé, au cours des deux années précédant la demande, un programme de formation approuvé par la surintendante concernant le courtage en hypothèques. Il n'a pas non plus contesté le fait que M. Haji n'avait pas été employé pour établir ou négocier des hypothèques au nom d'un courtier en hypothèques, ou autorisé à le faire, au cours des deux années précédant la demande. Le représentant de l'auteur de la demande a cependant fait valoir que l'auteur de la demande remplissait essentiellement les conditions d'inscription comme courtier en hypothèques et qu'il ne serait pas contraire à l'objet des exigences en question d'inscrire l'auteur de la demande étant donné l'expérience et les antécédents satisfaisants de l'auteur de la demande et de M. Haji en matière de courtage en hypothèques.

L'avocat de la surintendante a soutenu que celle-ci n'était pas en mesure d'inscrire l'auteur de la demande parce que la pleine conformité à l'article 4 du Règlement 798 ne pouvait être établie.

À la conclusion de l'audience, le Tribunal a invité les parties à présenter d'autres observations, par écrit, sur les questions suivantes :

- L'auteur de la demande a-t-il le droit d'être inscrit comme courtier en hypothèques en vertu du paragraphe 5 (1) de la Loi, même s'il ne se conforme pas à l'article 4 du Règlement 798?
- L'article 4 du Règlement 798 est-il *intra vires* ou *ultra vires*, c.-à-d. dans les limites ou hors des limites des pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil de prendre des règlements en application de la Loi?

Analyse et décision

Les critères permettant d'établir si un règlement est ou non valide ont été définis dans les observations écrites de l'avocat de la surintendante. Dans l'affaire *Metropolitan Toronto School Board et al and the Minister of Education et al* (1986) 54 O.R. (2d) 458 (H.C.), le juge Steeles définit ainsi les critères permettant de déterminer la validité d'un règlement :

1. Le pouvoir doit se trouver dans la loi habilitante.
2. S'il s'inscrit raisonnablement dans les objectifs de la loi, il ne peut être déclaré invalide à moins d'être contraire à une disposition explicite d'une loi applicable.
3. Il ne peut en rien modifier la loi.

Dans une décision récente de la Cour divisionnaire de l'Ontario, *Alpha Laboratories v. Ontario*, [1999] O.J. No. 552, la cour a statué que l'on devait tenir compte des critères suivants :

1. La loi habilitante doit établir ou accorder clairement un pouvoir réglementaire qui est suffisamment large pour englober l'objet des règlements.
2. Le libellé des règlements proprement dit doit être clair et sans ambiguïté.
3. L'esprit de la loi habilitante établit l'étendue du pouvoir réglementaire et ce pouvoir ne peut être exercé que dans les limites fixées par la loi.

À notre avis, d'après une simple lecture des textes législatif et réglementaire, et compte tenu de l'objet de la Loi, l'article 4 du Règlement 798 se situe dans les limites des pouvoirs prévus par la Loi. Les dispositions de la Loi concernant l'inscription (article 5) et le pouvoir réglementaire accordé par la Loi (article 33) prévoient toutes les deux expressément et clairement que le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, prescrire les conditions et les exigences à remplir pour devenir un courtier en hypothèques inscrit en Ontario. La Loi a pour objet de protéger le public (aussi bien les prêteurs que les emprunteurs dans une opération hypothécaire) et établit certaines normes pour l'inscription des personnes qui se livrent au courtage en hypothèques. La prescription des exigences en matière de formation et d'expérience professionnelle qui doivent être remplies avant que la surintendante approuve une demande d'inscription s'inscrivent tout à fait dans ces objectifs.

L'article 5 de la Loi prévoit ce qui suit :

5. (1) L'auteur d'une demande à cet effet a le droit d'être inscrit ou d'être inscrit de nouveau par le surintendant, sauf dans les cas suivants :
 - a) compte tenu de sa situation financière, il est raisonnable de s'attendre à ce que l'auteur de la

demande ne soit pas financièrement en mesure d'exploiter son commerce;

- b) la conduite passée de l'auteur de la demande offre des motifs raisonnables de croire qu'il n'exploitera pas son commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi;
- c) dans le cas d'une personne morale :
 - (i) ou bien, compte tenu de sa situation financière, il est vraisemblable de s'attendre à ce qu'elle ne soit pas financièrement en mesure d'exploiter son commerce,
 - (ii) ou bien la conduite passée de ses dirigeants ou administrateurs offre des motifs raisonnables de croire qu'elle n'exploitera pas son commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi;
- d) l'auteur de la demande exerce des activités qui contreviennent ou contreviendront, s'il est inscrit, à la présente loi ou aux règlements;
- e) l'auteur de la demande ne se conforme pas à l'article 8 ou 9, selon le cas. [Les articles 8 et 9 imposent aux propriétaires d'une entreprise de courtage en hypothèques l'obligation de résider au Canada.]

Le paragraphe 5 (1) de la Loi doit être interprété en conjonction avec le paragraphe 5 (2) de la Loi qui prévoit ce qui suit :

5. (2) Pour la réalisation de l'objet de la présente loi, l'inscription est assujettie aux conditions que l'auteur de la demande accepte, qui sont imposées par le Tribunal ou le surintendant ou prescrites par les règlements. [C'est nous qui soulignons.]

L'article 33 de la Loi habilite le lieutenant-gouverneur en conseil à prendre des règlements, notamment pour :

- b) régir les demandes d'inscription ou de renouvellement d'inscription et prescrire les conditions de l'inscription.

L'auteur d'une demande ne peut être inscrit comme courtier en hypothèques en vertu de la Loi à moins de remplir les exigences des paragraphes 5 (1) et 5 (2) de la Loi. Tout droit à l'inscription mentionné au paragraphe 5 (1) de la Loi est par conséquent, comme le prévoit le paragraphe 5 (2) de la Loi, expressément « assujetti » ou subordonné aux conditions prescrites ou prévues par les règlements. Nous rejetons l'affirmation selon laquelle le paragraphe 5 (2) de la Loi a pour objet d'autoriser l'imposition de « conditions ultérieures » à l'inscription. Le libellé du paragraphe 5 (2) ne limite pas expressément son application aux conditions ultérieures. De plus, une distinction entre les conditions antérieures et postérieures ne favoriserait pas la réalisation des objectifs de la Loi. Les exigences prescrites à l'article 4 du Règlement 798 en matière de formation et d'expérience professionnelle sont des conditions de l'inscription que le lieutenant-gouverneur en conseil est expressément autorisé à promulguer par règlement, du moment qu'elles relèvent du paragraphe 5 (2) de la Loi. Or, à notre avis, cela ne fait aucun doute.

Nous ne constatons donc aucune contradiction entre les exigences ou dispositions de la Loi et celles du règlement.

Par conséquent, le Tribunal conclut que :

- a) les exigences de l'article 4 du Règlement 798 en matière de formation et d'expérience professionnelle se situent dans les limites des pouvoirs définis dans la Loi et sont valides;
- b) l'auteur de la demande ne remplit pas les conditions d'inscription prévues par la Loi et le règlement.

Ordonnance

Le Tribunal ordonne le rejet de la demande.

Fait le 5th juillet 2001.

“Martha Milczynski”

Martha Milczynski,
présidente du Tribunal et membre du comité

“Kathryn M. Bush”

Kathryn M. Bush,

vice-présidente du Tribunal et membre du comité

MOTIFS DISSIDENTS

1. La demande et les faits

J'accepte et j'adopte, aux fins des présents motifs, la description de la nature de la demande dans cette affaire et des faits pertinents qui sont exposés dans les motifs de la décision de la majorité.

2. Analyse

À mon avis, pour trancher la question de savoir si le présent Tribunal devrait enjoindre à la surintendante de donner suite à son intention de refuser d'inscrire l'auteur de la demande comme courtier en hypothèques ou lui enjoindre de s'abstenir de le faire, il faut répondre aux questions qui ont été posées aux parties à la conclusion de l'audience. Je vais donc traiter chacune de ces questions.

a) L'effet du paragraphe 5 (1) de la Loi interprétée en conjonction avec l'article 4 du Règlement 798

Voici ce que prévoit le paragraphe 5 (1) de la Loi :

5. (1) L'auteur d'une demande à cet effet a le droit d'être inscrit ou d'être inscrit de nouveau par le surintendant, sauf dans les cas suivants :

- a) compte tenu de sa situation financière, il est raisonnable de s'attendre à ce que l'auteur de la demande ne soit pas financièrement en mesure d'exploiter son commerce;
- b) la conduite passée de l'auteur de la demande offre des motifs raisonnables de croire qu'il n'exploitera pas son commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi;
- c) dans le cas d'une personne morale :
 - (i) ou bien, compte tenu de sa situation financière, il est vraisemblable de s'attendre à ce qu'elle ne soit pas financièrement en mesure d'exploiter son commerce,
 - (ii) ou bien la conduite passée de ses dirigeants ou administrateurs offre des motifs raisonnables de croire qu'elle n'exploitera pas son commerce de façon honnête, intègre et conforme à la loi;

- d) l'auteur de la demande exerce des activités qui contreviennent ou contreviendront, s'il est inscrit, à la présente loi ou aux règlements;
- e) l'auteur de la demande ne se conforme pas à l'article 8 ou 9, selon le cas.

Même si le paragraphe 5 (1) n'est pas expressément assujéti au paragraphe 5 (2), l'application possible de ce dernier doit être examinée dans le contexte de la présente affaire. Ce paragraphe prévoit ce qui suit :

5. (2) Pour la réalisation de l'objet de la présente loi, l'inscription est assujéti aux conditions que l'auteur de la demande accepte, qui sont imposées par le Tribunal ou le surintendant ou prescrites par les règlements.

Le paragraphe 6 (1) confirme le pouvoir de la surintendante de refuser d'inscrire l'auteur de la demande si elle est d'avis que ce dernier n'est pas admissible à l'inscription aux termes de l'article 5.

Il n'a pas été avancé, en l'espèce, qu'une des exceptions au droit à l'inscription, prévues aux alinéas a), b), c), d) ou e) du paragraphe 5 (1), s'applique. Même si aucune de ces exceptions ne s'applique, le paragraphe 5 (2) peut-il être interprété comme ajoutant une exception supplémentaire au droit de l'auteur d'une demande d'être inscrit comme courtier en hypothèques aux termes du paragraphe 5 (1)? Si tel était l'effet voulu du libellé du paragraphe 5 (2), on s'attendrait à trouver, au paragraphe 5 (1), une clause limitative à cet effet ou une réserve expresse au paragraphe 5 (1), selon laquelle il s'applique sous réserve du paragraphe 5 (2) (voir, à titre de comparaison, les paragraphes 5 (3), 6 (1), 6 (2), 8 (1) et 16 (2) de la Loi, qui contiennent tous une expression indiquant qu'ils s'appliquent sous réserve d'un autre paragraphe ou article de la Loi). Quoi qu'il en soit, le paragraphe 5 (2) a trait aux conditions auxquelles est assujéti une inscription, ce qui donne à croire qu'il concerne l'assortiment d'une inscription à des conditions lorsqu'elle est accordée ou après qu'elle l'a été, plutôt qu'à l'imposition de conditions préalables à l'inscription. Autrement dit, il traite des conditions postérieures, par opposition aux conditions antérieures à l'inscription. Plusieurs caractéristiques du paragraphe 5 (2) étayent cette interprétation, à savoir :

- le fait qu'il a trait aux conditions que l'auteur de la demande accepte, précision qui serait redondante s'il s'agissait de conditions préalables à l'inscription (l'auteur d'une demande d'inscription pourrait accepter de remplir une condition préalable à l'inscription sans qu'un pouvoir conféré par une loi soit nécessaire à cet effet mais il faudrait une base législative pour rendre exécutoire une condition que l'auteur d'une demande a simplement acceptée);

- le fait qu'il a trait aux conditions imposées par le Tribunal, étant donné que le pouvoir pertinent du Tribunal, en vertu du paragraphe 7 (5) de la Loi, est de « subordonner [...] l'inscription aux conditions » [c'est moi qui souligne] d'un courtier en hypothèques, après une audience;
- le fait qu'il a trait aux conditions imposées par la surintendante, étant donné que le pouvoir pertinent de la surintendante, en vertu des paragraphes 5 (3) et 7 (1) de la Loi, est d'« assortir de conditions, l'inscription de l'auteur de la demande ou de la personne inscrite » [c'est moi qui souligne], sous réserve de fournir à l'auteur de la demande ou à la personne inscrite l'occasion d'être entendu.

Il ne serait pas nécessaire de prévoir une audience portant précisément sur ces deux dernières situations s'il s'agissait de cas où l'auteur de la demande s'oppose à une condition préalable donnée à l'inscription. Dans ce cas, si la surintendante devait imposer le respect d'une condition préalable, elle communiquerait probablement son intention de refuser l'inscription et l'auteur de la demande aurait alors le droit de s'opposer à l'imposition de la condition préalable en demandant l'audience prévue par la Loi, à l'article 7, dans le cas où la surintendante a l'intention de refuser l'inscription. Autrement dit, la Loi n'aurait pas besoin de prévoir une audience portant précisément sur l'imposition d'une condition préalable à l'inscription. Cependant, il faut prévoir une audience portant précisément sur l'imposition d'une condition postérieure à l'inscription, sans quoi l'auteur de la demande ou la personne inscrite n'aurait pas la possibilité de contester cette condition. La surintendante n'aurait en effet pas exprimé l'intention de refuser l'inscription, ce qui aurait entraîné automatiquement la possibilité d'une audience.

Les paragraphes 5 (3) et 7 (1) de la Loi confèrent à la surintendante le pouvoir d'assortir l'inscription de l'auteur d'une demande d'inscription ou d'une personne inscrite de conditions, indiquant ainsi que la surintendante a le droit d'assortir l'inscription d'un courtier en hypothèques de conditions après l'étape de la demande d'inscription ou de renouvellement d'une inscription.

Comme, à mon avis, le paragraphe 5 (2) ne nuance pas ni ne modifie le droit de l'auteur d'une demande d'être inscrit en vertu du paragraphe 5 (1), je constate qu'il y a une contradiction entre le paragraphe 5 (1) de la Loi et l'article 4 du Règlement 798. Le paragraphe 5 (1) de la Loi donne à l'auteur d'une demande le droit d'être inscrit sauf dans les situations visées aux alinéas a) à e), dont aucune n'a trait au cas où l'auteur d'une demande ne satisfait pas à une des exigences établies par règlement en matière de formation et d'expérience professionnelle. L'article 4 du Règlement 798, en revanche, précise qu'il n'est pas fait droit à une demande d'inscription sans que soient remplies certaines exigences établies par cet article du règlement en matière de formation et d'expérience professionnelle.

D'habitude, la Loi doit l'emporter sur les textes réglementaires incompatibles avec celle-ci bien que, dans la mesure du possible, il faut préférer une interprétation qui permet de concilier les deux textes (voir *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)* (1992), 88 D.L.R. (4th) 1, p. 22-23 (C.S.C.)). Comme le montre clairement la discussion qui précède, je ne peux concilier le paragraphe 5 (1) de la Loi et l'article 4 du Règlement 798 et, par conséquent, je suis obligé d'accorder la priorité au paragraphe 5 (1) de la Loi. Par conséquent, l'auteur de la demande a le droit, à mon avis, d'être inscrit comme courtier en hypothèques en vertu de ce dernier paragraphe.

b) La validité ou l'invalidité de l'article 4 du Règlement 798

L'article 33 de la Loi habilite le lieutenant-gouverneur en conseil, c.-à-d. le Conseil des ministres, à faire un certain nombre de choses par règlement, notamment :

- b) régir les demandes d'inscription ou de renouvellement d'inscription et prescrire les conditions de l'inscription.

C'est cet alinéa qui est susceptible de servir de base aux dispositions de l'article 4 du Règlement 798.

Afin de discerner avec précision ce que veut dire l'expression « conditions de l'inscription », utilisée à l'article 33 de la Loi, j'examine le contexte dans lequel elle est utilisée, conformément aux principes d'interprétation des lois. Cela m'amène à étudier les autres dispositions de la Loi utilisant une expression semblable. Le paragraphe 5 (2) est particulièrement instructif à cet égard puisqu'il prévoit que l'inscription d'un courtier en hypothèques peut être assujettie à des « conditions », notamment celles qui sont « prescrites par les règlements ». Les « conditions de l'inscription [...] prescrites par les règlements » doivent désigner celles qui sont prescrites par les règlements pris en application de l'alinéa b) de l'article 33 de la Loi. Comme je l'ai mentionné, j'interprète le paragraphe 5 (2) comme s'appliquant aux conditions dont peut être assortie l'inscription lorsqu'elle est accordée ou après qu'elle est accordée plutôt qu'aux conditions préalables à l'inscription. Pour être compatible avec le paragraphe 5 (2), l'alinéa b) de l'article 33 doit être interprété comme autorisant des règlements qui prescrivent les conditions auxquelles l'inscription, nouvelle ou existante, d'un courtier en hypothèques peut être assujettie. L'article 4 du Règlement 798 ne s'inscrit pas dans ce pouvoir puisqu'il prescrit les conditions préalables à l'inscription. L'article 4 est donc *ultra vires*, c'est-à-dire hors des pouvoirs conférés par la loi habilitante, à savoir ceux visés à l'alinéa b) de l'article 33 de la Loi; il est donc sans effet.

Par conséquent, je conclus que, même s'il n'y avait pas de contradiction irréductible entre le paragraphe 5 (1) de la Loi et l'article 4 du Règlement 798, la surintendante ne peut

invoquer ce dernier article pour refuser l'inscription de l'auteur de la demande comme courtier en hypothèques puisque cet article est invalide.

3. Conclusion

Étant donné que le paragraphe 5 (1) de la Loi n'empêche apparemment pas l'inscription de l'auteur de la demande comme courtier en hypothèques, je serais d'avis d'enjoindre à la surintendante de s'abstenir de donner suite à ce que propose l'avis d'intention et de lui enjoindre d'inscrire l'auteur de la demande comme courtier en hypothèques.

Fait le 5th juillet 2001.

"Colin H.H. McNair"

Colin H. H. McNair,
vice-président du Tribunal et président du comité