

Re Carrigan

AFFAIRE INTÉRESSANT :

les Règles visant les courtiers en placement et règles partiellement consolidées

et

Darren Clayton Carrigan

2024 OCRI 70

Formation d'instruction de l'Organisme canadien de
réglementation des investissements (section de l'Ontario)

Audience tenue par vidéoconférence le 22 août 2024 à Toronto (Ontario)

Décision rendue le 16 septembre 2024

Motifs de la décision publiés le 16 septembre 2024

Formation d'instruction

Barry Bresner, président, Sarah Shody et Debbie Archer

Comparutions

Joe Kelly, avocat principal de la mise en application de l'OCRI
Cameron Rempel et Emma Parry pour Darren Clayton Carrigan

MOTIFS DE LA DÉCISION SUR LA REQUÊTE EN SUSPENSION

I. L'INTRODUCTION

¶ 1 Darren Clayton Carrigan (M. Carrigan), représentant de courtier et représentant inscrit (le représentant de courtier), sollicitait le consentement de la formation d'instruction afin de pouvoir présenter la requête et, dans l'éventualité où un tel consentement serait accordé, une ordonnance suspendant de manière permanente une enquête menée par le Service de la mise en application de l'OCRI (le personnel de la mise en application) ou, subsidiairement, toute mesure de redressement pouvant découler des manquements allégués à la justice naturelle ou, subsidiairement, une ordonnance prescrivant la tenue d'une audience sur le fond en procédure accélérée d'ici le 30 août 2024.

¶ 2 M. Carrigan fait valoir que le délai entre l'introduction officielle d'une procédure et la fixation de la date d'une audience depuis le 20 novembre 2020, date à laquelle une plainte a été déposée contre lui, et le 22 avril 2021, date à laquelle il a été informé que le personnel de la mise en application avait ouvert une enquête sur cette plainte, est excessif et lui cause un préjudice important, de sorte que la poursuite de l'enquête constituerait un abus de procédure justifiant une ordonnance de suspension. M. Carrigan a également fait valoir qu'il s'était fié, à son détriment, aux déclarations du personnel de la mise en application concernant l'imminence de l'introduction d'une procédure.

¶ 3 La formation d'instruction doit statuer sur une question préliminaire, soit celle de savoir si elle devrait consentir à la présentation de la requête. Le paragraphe 8413(2) des Règles visant les courtiers en placement et règles partiellement consolidées (les Règles) prévoit qu'une « requête peut être présentée : (i) soit avant

l'introduction de la procédure, avec le consentement de la formation d'instruction; (ii) soit à tout moment après l'introduction d'une procédure ».

¶ 4 Le personnel de la mise en application a demandé que la question du consentement soit instruite à titre préliminaire. Étant donné qu'il y aurait un chevauchement important entre les observations sur la question du consentement et celles concernant le bien-fondé de la requête, la formation d'instruction a demandé aux parties d'aborder ces deux questions en même temps afin d'assurer l'efficacité de la procédure. Comme nous l'avons indiqué aux parties lors de l'audience sur la requête, les présents motifs traiteront séparément de la question préliminaire du consentement.

¶ 5 Le personnel de la mise en application fait valoir que la formation d'instruction devrait refuser de consentir à la présentation de la requête, mais que si elle y consent, elle devrait rejeter la requête étant donné qu'aucune « procédure » n'a été introduite par un avis d'audience, de sorte qu'il n'existe aucune procédure pouvant faire l'objet d'une suspension. Le personnel de la mise en application soutient également qu'en l'absence d'une procédure, la formation d'instruction n'a pas compétence pour fixer la date d'une audience sur le fond. En outre, aucune disposition des Règles ne confère le pouvoir de suspendre une enquête en cours et, dans tous les cas, il serait inopportun qu'une formation d'instruction interfère avec une enquête.

I. La question préliminaire

¶ 6 La requête soulève une question nouvelle quant à la compétence d'une formation d'instruction d'accorder une réparation à une partie visée par une enquête avant l'introduction d'une procédure de mise en application contre cette personne. Le paragraphe 8201(1) des Règles stipule que la « Règle 8200 décrit le pouvoir de l'Organisation et des formations d'instruction de tenir des audiences aux fins de la mise en application ». Le paragraphe 8205(2) des Règles prévoit qu'une procédure aux termes de la Règle 8200 (Procédures de mise en application) « doit être introduite par un avis de demande ou un avis d'audience conformément aux Règles de procédure ». Les parties conviennent qu'aucun avis de demande ni avis d'audience n'a été délivré à ce jour. Il s'ensuit qu'aucune procédure de mise en application n'a encore été introduite.

¶ 7 Comme il est indiqué plus haut, l'alinéa 8413(2)(i) des Règles prévoit qu'une requête peut être présentée avant l'introduction de la procédure, avec le consentement de la formation d'instruction. Ni les Règles ni la jurisprudence ne donnent d'indication concernant le critère permettant de déterminer si un tel consentement devrait être accordé. Il semble que ce soit la première fois que la question se pose.

¶ 8 La formation d'instruction a conclu qu'elle devrait généralement consentir à la présentation d'une requête avant l'introduction d'une procédure de mise en application si la question qu'elle doit trancher dans le cadre de la requête est importante pour les droits des parties ou, plus généralement, pour l'interprétation des Règles et de la compétence des formations d'instruction. Bien qu'il soit nécessaire d'examiner la nature des questions soulevées par la requête proposée, il n'y a généralement pas lieu d'examiner le bien-fondé d'une telle requête, outre l'existence d'une question importante à trancher. Il se peut, dans certains cas, que le consentement doive être refusé, par exemple lorsqu'il est évident que la requête proposée est futile, qu'elle constitue une tactique pour retarder les procédures ou qu'elle est inappropriée. Ce n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

¶ 9 Il ressort des faits détaillés dans les présents motifs que les questions soulevées par M. Carrigan dans la requête sont importantes à la fois pour lui et pour l'interprétation des Règles et de la compétence des formations d'instruction. Il est dans l'intérêt de la justice que M. Carrigan ait la possibilité d'être entendu. Par conséquent, la formation consent à ce que la requête soit instruite avant l'introduction d'une procédure de mise en application.

II. LE CONTEXTE

¶ 10 Les principaux faits de la présente affaire sont exposés dans la déclaration sous serment de M. Carrigan datée du 5 juillet 2024 et dans la correspondance jointe comme pièces à l'appui de cette déclaration sous serment. Le personnel de la mise en application a choisi de ne pas contre-interroger M. Carrigan sur sa déclaration sous serment et de ne pas produire de preuves dans le cadre de la requête, que ce soit au moyen

de déclarations sous serment ou autrement. Le délai important qui s'est écoulé entre la plainte initiale et le début de l'enquête demeure inexpliqué. Bien que le personnel de la mise en application ait soutenu que la déclaration sous serment de M. Carrigan est une preuve intéressée, la séquence des événements qui y est présentée est confirmée par la correspondance, et les allégations de préjudice qui y sont formulées par M. Carrigan ne sont pas contestées.

¶ 11 M. Carrigan est inscrit depuis 2008 comme représentant de courtier. En novembre 2020, l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) (aujourd'hui l'OCRI) l'a informé qu'une plainte avait été déposée contre lui en ce qui concerne un conflit d'intérêts découlant de ses activités professionnelles externes dans le secteur du cannabis (la plainte). En avril 2021, le personnel de la mise en application a envoyé une lettre à M. Carrigan pour l'informer officiellement de l'ouverture d'une enquête sur la plainte.

¶ 12 Le 14 juillet 2021, à l'issue de l'enquête, le sous-comité de l'inscription du conseil de section de l'Ontario de l'OCRCVM a assujéti M. Carrigan à une surveillance stricte modifiée. Le 30 juillet 2021, M. Carrigan a présenté une demande de révision de la décision du sous-comité. Il a retiré sa demande de révision le 26 août 2021, après que ses avocats ont été informés par le personnel de la mise en application que l'enquête était presque terminée. À la suite d'une demande de suivi transmise par les avocats de M. Carrigan en août 2022, le personnel de la mise en application a indiqué que l'enquête serait terminée dans [traduction] « les semaines à venir ».

¶ 13 En octobre 2022, M. Carrigan a présenté une nouvelle demande de révision qui a débouché sur un accord avec l'OCRCVM prévoyant que M. Carrigan soit plutôt soumis à une surveillance étroite. À la suite de ce changement, M. Carrigan a retiré sa deuxième demande de révision.

¶ 14 Tout au long de l'enquête, M. Carrigan a nié avoir commis des actes répréhensibles et a coopéré avec le personnel de la mise en application en fournissant, par l'intermédiaire de ses avocats, les informations demandées et en se présentant à des entrevues.

¶ 15 En janvier 2023, M. Carrigan a été informé qu'un avocat de la mise en application avait été affecté à la présente affaire.

¶ 16 Un an plus tard, dans une lettre datée du 5 janvier 2024, le personnel de la mise en application a informé les avocats de M. Carrigan que son enquête avait révélé que [traduction] « la conduite de M. Carrigan constituait une contravention aux exigences réglementaires de l'OCRI » et qu'il [traduction] « recommandait la délivrance d'un avis d'audience pour introduire une procédure devant une formation d'instruction ».

¶ 17 Le 17 avril 2024, le personnel de la mise en application a envoyé sous toutes réserves un projet d'exposé des allégations aux avocats de M. Carrigan et les a invités à présenter une proposition de règlement avant le 30 avril 2024. Le courriel du 17 avril est joint à la déclaration sous serment de M. Carrigan, mais pas le projet d'exposé des allégations. À ce jour, aucun exposé des allégations officiel ni avis d'audience n'a été déposé.

¶ 18 Dans ce contexte, M. Carrigan affirme que sa capacité à travailler à titre de représentant de courtier a été compromise et qu'il est actuellement sans emploi, ayant été congédié par son dernier employeur en avril 2024 en raison du retard dans l'obtention de son inscription auprès de l'OCRI causé par l'enquête en cours. De plus, la situation a sérieusement nui à sa réputation professionnelle et à ses finances. Pour toutes ces raisons, M. Carrigan souffre également d'anxiété.

III. L'ANALYSE

¶ 19 Les questions que nous devons trancher dans le cadre de la requête sont les suivantes :

- i. La formation d'instruction a-t-elle compétence pour accorder l'une ou l'autre des mesures de redressement sollicitées par M. Carrigan?
- ii. À supposer qu'elle soit compétente, quelle mesure de redressement la formation d'instruction devrait-elle accorder, le cas échéant?

(I) LA COMPÉTENCE

¶ 20 Les formations d’instruction ont le pouvoir d’accorder les mesures de redressement expressément prévues par les Règles, mais celles-ci ne lui confèrent pas expressément le pouvoir de suspendre une procédure. Les formations d’instruction n’ont pas de compétence inhérente. Toutefois, lorsqu’elles exercent leurs pouvoirs, les formations d’instruction [traduction] « doivent respecter les principes fondamentaux du droit administratif, notamment l’obligation de garantir l’équité procédurale et le droit d’être entendu »¹.

¶ 21 L’obligation et le pouvoir des formations d’instruction de diriger le déroulement des procédures en vue de garantir l’équité sont prévus par la Règle 8403, qui stipule notamment ce qui suit :

- (1) Les Règles de procédure sont interprétées et appliquées en vue d’assurer une audience impartiale et une résolution équitable d’une procédure sur le fond dans les meilleurs délais et le plus économiquement possible [...]
- (3) Sous réserve d’une exigence prévue dans les Règles de procédure, la formation d’instruction a le pouvoir de diriger le déroulement de la procédure dont elle est saisie et peut exercer ses pouvoirs de sa propre initiative ou à la demande d’une partie, dont ceux :
 - (i) de donner des directives procédurales ou de rendre des ordonnances concernant l’application des Règles de procédure à l’égard d’une procédure [...]
- (4) À la demande d’une partie, la formation d’instruction peut déterminer la procédure applicable pour toute question de procédure qui n’est prévue ni dans les exigences de l’Organisation ni dans les Règles de procédure par analogie aux Règles de procédure ou par renvoi aux règles de procédure d’un autre OAR ou d’une autre association professionnelle ou aux règles applicables à une autorité en valeurs mobilières.

¶ 22 Alors que le paragraphe 8403(3) des Règles concerne expressément une procédure déjà introduite, les paragraphes 8403(1) et 8403(4) peuvent être interprétés comme s’appliquant à la fois avant et après l’introduction officielle d’une procédure. M. Carrigan invoque le paragraphe 8403(4) des Règles pour justifier le pouvoir qu’a la formation d’instruction d’accorder la mesure de redressement demandée dans la requête.

¶ 23 Il est bien établi que les principes de justice naturelle et le devoir d’équité s’appliquent à toute procédure administrative et qu’une suspension peut être appropriée lorsqu’un délai excessif compromet la capacité d’une partie à répondre à la plainte dont elle fait l’objet. Comme l’a déclaré la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*² :

Il est donc reconnu que les principes de justice naturelle et l’obligation d’agir équitablement comprennent le droit à une audience équitable et qu’il est possible de remédier au délai injustifié dans des procédures administratives qui compromettent l’équité de l’audience.

¶ 24 Dans *Blencoe*, un ministre avait été accusé de harcèlement sexuel par l’une de ses adjointes. Il avait alors été exclu du Cabinet et du caucus du NPD. Deux plaintes ont été déposées auprès de la Human Rights Commission de la Colombie-Britannique par deux autres femmes au cours de l’été 1995. Après l’enquête de la Commission, des audiences ont été fixées au mois de mars 1998, soit plus de 30 mois après le dépôt des plaintes initiales. M. Blencoe a fait l’objet d’une attention médiatique intense et a fait une grave dépression. Il n’a pas sollicité un nouveau mandat et se considérait comme inapte au travail en raison de la publicité à son sujet. Il a présenté une demande de contrôle judiciaire en vue d’obtenir l’arrêt des procédures au motif que le retard déraisonnable dans le traitement des plaintes lui avait causé un préjudice grave équivalant à un abus de procédure et à un déni de justice naturelle. Les juges majoritaires de la Cour suprême ont conclu que, dans les circonstances, les procédures engagées contre M. Blencoe ne devaient pas être suspendues.

¶ 25 M. Carrigan n’a pas établi que le délai a entraîné la perte d’éléments de preuve ni compromis l’équité d’une audience éventuelle. Dans l’arrêt *Blencoe*, la Cour suprême a expliqué qu’un retard injustifié peut constituer un abus de procédure même si l’équité de l’audience n’a pas été compromise :

¹ *Re Movassaghi* 2019 CanLII 151741 (CA MFDAC), par. 17

² [2000] 2 R.C.S. 307, par. 102

Je serais disposé à reconnaître qu'un délai inacceptable peut constituer un abus de procédure dans certaines circonstances, même lorsque l'équité de l'audience n'a pas été compromise. Dans le cas où un délai excessif a causé directement un préjudice psychologique important à une personne ou entaché sa réputation au point de déconsidérer le régime de protection des droits de la personne, le préjudice subi peut être suffisant pour constituer un abus de procédure. L'abus de procédure ne s'entend pas que d'un acte qui donne lieu à une audience inéquitable et il peut englober d'autres cas que celui où le délai cause des difficultés sur le plan de la preuve. Il faut toutefois souligner que rares sont les longs délais qui satisfont à ce critère préliminaire. Ainsi, pour constituer un abus de procédure dans les cas où il n'y a aucune atteinte à l'équité de l'audience, le délai doit être manifestement inacceptable et avoir directement causé un préjudice important. Il doit s'agir d'un délai qui, dans les circonstances de l'affaire, déconsidérerait le régime de protection des droits de la personne. La question difficile dont nous sommes saisis est de savoir quel « délai inacceptable » constitue un abus de procédure.³

¶ 26 La Cour suprême a également mentionné que, pour conclure qu'il y a eu abus de procédure, la cour doit être convaincue que « le préjudice qui serait causé à l'intérêt du public dans l'équité du processus administratif, si les procédures suivaient leur cours, excéderait celui qui serait causé à l'intérêt du public dans l'application de la loi, s'il était mis fin à ces procédures »⁴.

¶ 27 Plus récemment, dans l'arrêt *Law Society of Saskatchewan c. Abrametz*⁵, la Cour suprême du Canada a réexaminé les questions soulevées dans *Blencoe*. Dans cette affaire, la Law Society of Saskatchewan avait engagé des procédures disciplinaires contre l'un de ses avocats membres en 2012. En 2018, il a été déclaré coupable de quatre chefs d'accusation de conduite indigne d'un avocat et a été radié. Durant les procédures disciplinaires, l'avocat a demandé l'arrêt des procédures pour cause de délai excessif constituant un abus de procédure.

¶ 28 La Cour suprême a fait remarquer qu'elle avait précédemment décidé dans l'arrêt *Blencoe* que « les décideurs administratifs possèdent, corollairement à leur devoir d'agir équitablement, le pouvoir d'examiner les allégations de délai abusif »⁶ et que « [m]ême dans les cas où il n'y pas d'atteinte à l'équité de l'audience, il peut y avoir abus de procédure si un préjudice important a été causé en raison d'un délai excessif ».⁷ Bien que les commentaires de la Cour suprême concernent des tribunaux exerçant des pouvoirs décisionnels prévus par la loi, les pouvoirs de ces tribunaux sont circonscrits par leur loi habilitante et, comme les formations d'instruction en vertu des Règles, ces tribunaux n'ont pas la compétence inhérente d'une cour supérieure. En vertu du droit administratif et de l'article 8403 des Règles, la formation d'instruction a un devoir clair d'agir équitablement, et ce devoir a pour corollaire l'examen des allégations de délai abusif.

¶ 29 Dans l'arrêt *Abrametz*, la Cour suprême décrit comme suit l'analyse établie dans l'arrêt *Blencoe* :

L'arrêt *Blencoe* établit une analyse à trois volets pour déterminer si un délai qui ne porte pas atteinte à l'équité de l'audience constitue néanmoins un abus de procédure. Premièrement, le délai en cause doit être excessif. Deuxièmement, ce délai doit avoir directement causé un préjudice important. Lorsque ces deux conditions sont réunies, le tribunal judiciaire ou administratif procède à une dernière évaluation afin de déterminer si le délai constitue un abus de procédure. Un délai constituera un abus de procédure s'il est manifestement injuste envers une partie ou s'il déconsidère d'une autre manière l'administration de la justice.⁸

¶ 30 La Cour suprême a expliqué les conséquences des délais dans les procédures disciplinaires :

Dans le cadre de procédures disciplinaires, un délai excessif peut être préjudiciable aux membres des

³ *Idem*, par. 115

⁴ *Idem*, par. 120

⁵ 2022 CSC 29

⁶ *Idem*, par. 38

⁷ *Idem*, par. 42

⁸ *Idem*, par. 43

organismes professionnels, aux personnes plaignantes et au public en général. Des allégations d'inconduite formulées contre un membre peuvent avoir de lourdes conséquences pour cette personne. Elles peuvent entacher sa réputation professionnelle, menacer sa carrière et nuire à sa vie personnelle. L'angoisse et le stress causés par l'incertitude quant à l'issue de telles procédures ainsi que la stigmatisation liée à des plaintes non résolues représentent de bonnes raisons d'enquêter et de poursuivre dans les meilleurs délais. Les organismes disciplinaires ont l'obligation de traiter équitablement les membres dont le gagne-pain et la réputation sont touchés par de telles procédures.⁹

¶ 31 Dans l'arrêt *Abrametz*, la Cour suprême a cité la décision de la Cour d'appel de la Saskatchewan dans l'affaire *Investment Dealers Association of Canada v. MacBain*¹⁰ comme l'un des rares exemples où un délai excessif justifierait un arrêt des procédures. Cette affaire présente certaines similitudes avec l'espèce :

Bien que cela soit rare, un arrêt des procédures est parfois justifié. Un exemple d'une telle situation est l'affaire *MacBain*, dans laquelle l'accusation portée contre un courtier en valeurs mobilières ne soulevait pas de questions de fait ou de droit complexes, et le défendeur n'avait ni contribué ni renoncé au délai. De plus, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières n'avait pas fourni d'explications pour justifier le délai (trois ans et huit mois). Lorsque la Cour d'appel a entendu l'affaire, presque sept ans s'étaient écoulés depuis le début de l'enquête. En outre, le membre concerné avait été sérieusement affecté, son entreprise avait considérablement décliné et sa vie personnelle avait été bouleversée.¹¹

¶ 32 Il est clair qu'une formation d'instruction a le pouvoir d'ordonner la suspension de procédures, de fixer une date d'audience en procédure accélérée ou d'accorder d'autres mesures de redressement en cas de délai excessif une fois qu'un avis d'audience visant à introduire une « procédure » a été délivré¹². Toutefois, la question nouvelle sur laquelle la formation d'instruction doit statuer est celle de savoir si de telles mesures de redressement peuvent être accordées avant la délivrance d'un avis d'audience. Les avocats n'ont pas été en mesure de trouver de la jurisprudence sur cette question. Les arrêts *Blencoe*, *Abrametz* et les autres décisions citées par les avocats concernent tous des demandes d'arrêt des procédures ou de rejet présentées après l'introduction d'une procédure.

¶ 33 Comme il est indiqué plus haut, l'alinéa 8413(2)(i) des Règles prévoit qu'une requête peut être présentée avant l'introduction de la procédure, avec le consentement de la formation d'instruction. Aucune disposition des Règles ne limite la nature des requêtes qui peuvent être présentées avant la délivrance d'un avis d'audience. Une requête visant à obtenir une suspension en raison d'un délai excessif entraînant un abus de procédure peut être instruite après l'introduction d'une procédure même si aucun pouvoir d'accorder une suspension n'a été expressément octroyé. En vertu du droit administratif, une formation d'instruction a le pouvoir d'examiner de telles requêtes, car il s'agit du corollaire de son obligation et de son pouvoir de garantir l'équité de la procédure disciplinaire. Dans le cadre de ces requêtes, le délai invoqué s'étend généralement de la date du dépôt de la plainte et de l'ouverture de l'enquête à la date de l'audience.

¶ 34 Prétendre le contraire pourrait donner lieu à des situations intenable. Le personnel de la mise en application soutient que, comme le paragraphe 8206(2) des Règles¹³ prévoit un délai de prescription de six ans pour l'introduction d'une procédure, aucune objection ne peut être soulevée à l'égard d'un délai inférieur à six ans. Nous rejetons cette position. Le délai de prescription ne tient pas compte des questions de préjudice et d'abus de procédure survenant avant l'expiration du délai de six ans. Accepter la position du personnel reviendrait à tolérer une situation où la délivrance d'un avis d'audience serait retardée de mauvaise foi pendant près de six ans, alors que l'enquête est presque terminée, dans le but de faire pression sur l'intimé afin qu'il

⁹ *Idem*, par. 55

¹⁰ 2007 SKCA 70

¹¹ *Abrametz*, précitée, note 5, par. 87

¹² *Re Belisle* 2021 OCRCVM 09; *Azeff et al* 2012 ONSEC 16

¹³ Le paragraphe 8206(2) des Règles stipule ce qui suit : « L'Organisation peut introduire une procédure en vertu de la présente Règle contre une personne réglementée dans les six ans suivant la date à laquelle est survenu le dernier événement qui donne lieu à la procédure ».

accepte les conditions d'un règlement. Ce type de comportement serait inacceptable et déconsidérerait l'administration des procédures de mise en application. Nous tenons à préciser que nous n'insinuons pas que le personnel de la mise en application a agi de mauvaise foi dans la présente affaire, mais nous craignons qu'en acceptant sa position, nous niions le pouvoir des formations d'instruction de statuer sur cette question.

¶ 35 Nous ne voyons pas pourquoi une formation d'instruction n'aurait pas le pouvoir d'examiner une allégation d'abus de procédure la veille de la délivrance d'un avis d'audience, mais aurait un tel pouvoir le lendemain. Par conséquent, nous avons conclu que, dans les cas où il est allégué que le délai avant la délivrance d'un avis d'audience est excessif, qu'il entraîne un préjudice important et qu'il constitue un abus de procédure qui déconsidère l'administration de la justice, une formation d'instruction doit avoir le même pouvoir d'examiner ces questions avant et après la délivrance d'un avis d'audience.

(II) LA MESURE DE REDRESSEMENT

¶ 36 Ayant conclu que nous avons un tel pouvoir, nous passons à l'analyse à trois volets énoncée dans l'arrêt *Blencoe* :

- (i) Le délai est-il excessif?
- (ii) L'intimé a-t-il subi un préjudice important?
- (iii) Dans les circonstances, le délai constitue-t-il un abus de procédure?

¶ 37 En pratique, une suspension a le même effet qu'une ordonnance de rejet. C'est pourquoi la partie qui demande une suspension a le difficile fardeau d'établir les éléments de l'analyse à trois volets. Bien que nous ayons conclu que la formation d'instruction a le pouvoir de statuer sur les questions soulevées par la requête, nous reconnaissons également que ce n'est que dans les cas les plus rares que les circonstances justifient une suspension au cours d'une enquête. Dans les circonstances de la présente affaire, l'enquête est, ou devrait être, quasiment terminée puisqu'un projet d'exposé des allégations, accompagné d'une invitation à faire une proposition de règlement, a été communiqué à M. Carrigan. La seule étape restante est la délivrance de l'avis d'audience

Le délai

¶ 38 La plainte contre M. Carrigan a été déposée en novembre 2020, et l'enquête a commencé en avril 2021. M. Carrigan ne semble pas avoir contribué à ce délai ni y avoir renoncé. Il a coopéré au cours de l'enquête. Étant donné que le personnel de la mise en application a fourni à M. Carrigan un projet d'exposé des allégations et l'a invité à proposer un règlement, l'enquête doit être quasiment terminée, et aucune explication n'a été fournie pour justifier qu'aucun avis d'audience n'a été délivré.

¶ 39 Aucune preuve ne nous a été présentée concernant la durée habituelle ou moyenne des enquêtes portant sur des allégations de conflit d'intérêts telles que celles formulées dans la plainte déposée contre M. Carrigan. Toutefois, dans la décision *Re Castonguay*¹⁴, la formation d'instruction a décrit la procédure d'enquête comme suit :

L'OCRCVM s'est doté d'un guide interne pour accomplir son mandat d'autoréglementation. Lorsqu'une plainte est portée, on alloue de 45 à 90 jours pour faire l'étude de son sérieux. Le cas échéant, lorsqu'on est convaincu de son sérieux, on transfère le dossier aux enquêtes. Le guide prévoit comme points de repère ("*benchmarks*") pour la durée de l'enquête, une période de 12 à 24 mois. Lorsque l'enquête est complétée, le dossier passe à la mise en application, soit le traitement par un avocat qui examine la preuve, la fait compléter s'il y a lieu et rédige l'avis d'audience. Le délai de mise en application est généralement de 10 à 12 mois. Avant l'avis d'audience, il est aussi d'usage d'envoyer un projet à l'intimé afin de négocier, s'il y a lieu, une entente de règlement. S'il y a absence d'entente de règlement, on procède avec un avis d'audience formel¹⁵.

¹⁴ 2012 OCRCVM 42

¹⁵ *Idem*, par. 10

¶ 40 Le guide n'a pas été présenté en preuve en l'espèce, et nous ne savons pas si les lignes directrices actuelles, s'il y en a, sont les mêmes que le guide mentionné dans cette affaire. Toutefois, les mesures indiquées ci-dessus ont toutes été prises en l'espèce. La décision *Castonguay* indique une période d'enquête pouvant atteindre trois ans et trois mois. En l'espèce, trois ans et sept mois se sont écoulés sans qu'un avis d'audience soit délivré. Comme dans l'affaire *MacBain*, la plainte sous-jacente ne semble pas être particulièrement complexe, et le dossier ne révèle aucun facteur expliquant le délai. En effet, le personnel de la mise en application a informé les avocats de M. Carrigan en août 2021, et de nouveau un an plus tard, que la fin de l'enquête était imminente.

¶ 41 Au vu de la preuve et en l'absence d'explications quant au délai, nous concluons que le délai est excessif.

Le préjudice

¶ 42 Le préjudice allégué par M. Carrigan comprend son inaptitude au travail et les pertes financières qui en résultent, l'atteinte à sa réputation professionnelle et son anxiété. Ces types de préjudice sont reconnus par la jurisprudence comme pertinents dans le cadre d'une demande de suspension. Toutefois, la jurisprudence reconnaît également la difficulté de distinguer les conséquences attribuables au délai de celles imputables au fait d'être cité dans une plainte et de faire l'objet d'une enquête.

¶ 43 M. Carrigan a été soumis à une surveillance stricte par le sous-comité de l'inscription de l'OCRCVM le 14 juillet 2021 et a retiré sa demande de révision de la décision du sous-comité le 26 août 2021, après que le personnel de la mise en application a informé ses avocats que l'enquête était presque terminée. Le 2 août 2022, les avocats de M. Carrigan ont transmis une lettre au personnel de la mise en application indiquant : [traduction] « M. Carrigan a accepté de ne pas contester les conditions de la surveillance provisoire de l'OCRCVM après avoir été expressément informé que l'enquête de l'OCRCVM était presque terminée ». Plus d'un an s'est écoulé depuis, et il semble n'y avoir eu aucune activité dans le dossier ». Le personnel de la mise en application a répondu que l'enquête serait terminée dans [traduction] « les semaines à venir ».

¶ 44 M. Carrigan a ensuite demandé une date d'audience pour une nouvelle demande de révision le 16 septembre 2022. Il a retiré cette demande après que l'avocat de la mise en application a accepté de recommander que la surveillance soit réduite à une surveillance étroite modifiée. Comme M. Carrigan l'indique dans sa déclaration sous serment, il pensait que la modification des conditions de surveillance [traduction] « atténuerait le préjudice qu'[il] subissait en raison de l'enquête de l'OCRCVM ». Le 4 novembre 2022, le sous-comité de l'inscription a accepté la recommandation du personnel de la mise en application.

¶ 45 M. Carrigan affirme dans sa déclaration sous serment que le fait d'avoir été soumis à une surveillance stricte, puis à une surveillance étroite [traduction] « a eu un effet important et préjudiciable sur [sa] réputation, [sa] carrière et [ses] revenus. Ces effets sont largement, mais pas exclusivement, liés aux conditions auxquelles [il a] été soumis tout au long de l'enquête ». Bien que l'imposition de conditions de surveillance ait pu nuire à sa réputation, à sa carrière et à ses revenus, ce préjudice découle des décisions du sous-comité de l'inscription et non de la durée de l'enquête. M. Carrigan a retiré sa demande de révision et n'en a pas présenté d'autres. Nous reconnaissons que les décisions du sous-comité de l'inscription ont été influencées par l'enquête, mais le retard dans la délivrance d'un avis d'audience n'a pas empêché M. Carrigan de demander une autre révision de la décision du sous-comité.

¶ 46 En ce qui concerne l'aptitude au travail de M. Carrigan, il était au service de Gravitas Financial Inc. (Gravitas) jusqu'en janvier 2023, date à laquelle il a quitté son emploi pour se joindre à Vector Financial Services Ltd (Vector), courtier en placement inscrit auprès de la CVMO. Aucune preuve n'a été présentée concernant la raison pour laquelle il a quitté Gravitas. Vector exigeait que M. Carrigan soit inscrit auprès de la CVMO et a parrainé sa demande. La CVMO a demandé des renseignements supplémentaires concernant l'enquête de l'OCRCVM (maintenant l'OCRI) et a fixé au 18 janvier 2024 la date d'une entrevue avec M. Carrigan. Le projet d'exposé des allégations a été communiqué à la CVMO, qui a informé M. Carrigan que sa demande d'inscription ne serait pas approuvée en raison de l'enquête et des allégations formulées contre lui. M. Carrigan a retiré sa demande avant qu'elle ne soit refusée et a démissionné de Vector parce qu'il ne pouvait pas obtenir l'inscription requise. Le refus d'inscription semble découler des allégations formulées contre M. Carrigan plutôt que de la durée de l'enquête sur ces allégations. De plus, aucune preuve n'explique la raison

pour laquelle M. Carrigan a quitté son emploi pour se joindre à Vector, alors qu'il devait savoir que Vector exigerait qu'il soit inscrit auprès de la CVMO et qu'il n'avait aucune assurance que cette inscription lui serait accordée.

¶ 47 En mars 2024, M. Carrigan s'est joint à PI Financial Corp. (PI Financial) à titre de conseiller en placement. Pour pouvoir occuper ce poste, il devait être un représentant inscrit auprès de l'OCRI. Le 17 avril 2024, M. Carrigan a reçu le projet d'exposé des allégations et l'a communiqué à PI Financial. Il a été congédié deux jours plus tard. Le congédiement semble résulter des allégations formulées contre M. Carrigan dans le projet d'exposé des allégations et non du délai.

¶ 48 Il ne fait aucun doute que le délai associé à la présente affaire a causé un préjudice à M. Carrigan ou, du moins, a aggravé le préjudice causé par la plainte, l'ouverture d'une enquête, les restrictions imposées par le sous-comité de l'inscription et la menace de la CVMO de refuser son inscription. Toutefois, il est difficile de déterminer le préjudice directement attribuable au délai de délivrance d'un avis d'audience. Par exemple, si M. Carrigan était resté chez Gravitas, une grande partie du préjudice financier allégué aurait pu être atténuée.

¶ 49 En ce qui concerne l'anxiété de M. Carrigan et l'atteinte à sa réputation, il n'y a aucune preuve crédible attestant qu'elles résultent du délai plutôt que de la nature des allégations formulées contre lui.

¶ 50 Dans ces circonstances, M. Carrigan n'a pas établi qu'il a subi un préjudice important en raison de la durée de l'enquête sur la plainte déposée contre lui. Il s'ensuit également qu'en l'absence d'un préjudice important, il n'y a pas d'abus de procédure qui justifierait une suspension de l'enquête.

¶ 51 En ce qui concerne l'autre mesure de redressement demandée par M. Carrigan, nous sommes d'accord avec l'avocat de la mise en application pour dire que nous ne pouvons pas ordonner la tenue d'une audience en procédure accélérée pour une procédure qui n'a toujours pas été introduite et qui pourrait ne jamais l'être.

IV. CONCLUSION

¶ 52 Pour les motifs exposés ci-dessus, la requête est rejetée.

¶ 53 Cependant, la présente affaire ne peut pas durer indéfiniment. Comme l'enquête semble être presque terminée, le personnel de la mise en application doit délivrer un avis d'audience ou fermer officiellement son enquête dans un avenir proche. Si un avis d'audience est délivré, une audience en procédure accélérée serait appropriée.

FAIT à Toronto (Ontario) le 16 septembre 2024.

« Barry Bresner »

Barry Bresner, président

« Sarah Shody »

Sarah Shody

« Debbie Archer »

Debbie Archer

© *Organisme canadien de réglementation des investissements, 2024. Tous droits réservés.*