

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

DANS L'AFFAIRE DE la *Loi sur les assurances* (la Loi) L.R.O. 1990, chap. I.8 modifiée, plus particulièrement l'article 438 et les paragraphes 31 (1), 441 (2) et 441 (4), et le *Règlement de l'Ontario 7/00*, particulièrement l'article 1¶1;

ET DANS L'AFFAIRE D'une ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir et d'un avis de proposition d'ordonnance de cesser et de s'abstenir, datés du 16 août 2007, contre Roland Spiegel;

ET DANS L'AFFAIRE D'une audience tenue conformément au paragraphe 441 (3) de la Loi;

ENTRE :

ROLAND SPIEGEL

Requérant

- et -

SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

Intimé

DEVANT :

Denis Boivin
Membre du Tribunal et président du comité

ONT COMPARU :

Pour le requérant
M. Roland Spiegel

Pour le surintendant
M. Robert Conway

DATE DE L'AUDIENCE :

17 septembre 2007 (par téléconférence)

DÉCISION RELATIVE À LA REQUÊTE PRÉLIMINAIRE

Introduction

À la conférence préparatoire (« CP ») du 5 septembre 2007, le surintendant (représenté par M. Robert Conway) et M. Roland Spiegel (se représentant lui-même) ont convenu de demander des directives au tribunal concernant un certain nombre de questions préliminaires afin de faciliter le processus d'audience relatif à cette affaire. D'abord, M. Conway a demandé que soit rendue une ordonnance de procédure obligeant M. Spiegel à permettre au surintendant d'accéder librement à son télécopieur. Ensuite, les parties ont demandé qu'on réponde aux trois questions suivantes avant de poursuivre la CP :

- 1) M. Spiegel participe-t-il à des activités commerciales assujetties à la réglementation prise en application de la *Loi sur les assurances*?
- 2) Le cas échéant, quelles sont les répercussions de la décision du tribunal dans l'affaire *Robert Crosbie et 1460246 Ontario Inc., exerçant ses activités sous le nom de R.E.C. Paralegal, contre le surintendant des services financiers* (1^{er} décembre 2005) (n° R0251-2005-1) (*Crosbie*) sur l'instance en cours?
- 3) La doctrine en equity du *délai préjudiciable* fait-elle obstacle à cette instance?

Par conséquent, une requête a été entendue par téléconférence le 17 septembre 2007. À cette occasion, les deux parties ont présenté des observations orales au tribunal concernant ces questions.

L'ordonnance de procédure

Au cours de la première séance de la conférence préparatoire, l'avocat du surintendant s'est dit préoccupé par l'échange de documents entre son bureau et M. Spiegel. Il a souligné que la quantité de documents fournis par M. Spiegel et la taille de ceux-ci étaient inhabituelles à cette étape de l'instance. De plus, le télécopieur de M. Conway était toujours prêt à recevoir des documents, alors qu'il n'était pas aussi facile d'avoir accès au télécopieur de M. Spiegel pour répondre aux demandes de renseignements de ce dernier. Par conséquent, M. Conway a demandé que soit rendue une ordonnance de procédure obligeant M. Spiegel à permettre au surintendant d'accéder librement à un télécopieur, à savoir sept jours par semaine, 24 heures sur 24. Cela permettrait aux employés du bureau de M. Conway d'envoyer des documents au moment le plus opportun et le moins coûteux.

Bien que le tribunal comprenne les préoccupations de M. Conway, l'ordonnance demandée ne sera pas accordée. Le tribunal n'a été renvoyé à aucune disposition législative ou jurisprudence qui appuierait une telle ordonnance, c'est-à-dire une ordonnance qui obligerait M. Spiegel, qui fait l'objet d'une proposition d'ordonnance de cesser et de s'abstenir et d'une ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir, d'acheter et de conserver du matériel spécifique visant à faire économiser du temps et de l'argent au surintendant.

Les activités commerciales de M. Spiegel

La première question préliminaire soulevée par les parties touche la compétence du surintendant relativement aux activités professionnelles de M. Spiegel. Au cours de la CP et de l'audience relative à la requête, M. Spiegel a soutenu de façon véhémement qu'il n'« exerçait pas d'activités d'assurance » au sens du paragraphe 31 (1) de la *Loi sur les assurances*. Dans ses observations orales et écrites, il s'est plutôt décrit comme un « fournisseur de soins de santé » qui offre des services médicaux, de santé et de réadaptation aux personnes qui déposent des demandes d'indemnités d'accident en vertu du *Règlement de l'Ontario 403/96, Annexe sur les indemnités d'accident légales (AIAL)*. Par conséquent, il prétend que le surintendant n'a pas le pouvoir de l'obliger à fournir des renseignements sur ses activités commerciales en vertu du paragraphe 31 (1) et, par le fait même, de rendre une ordonnance de cesser ou de s'abstenir, qu'elle soit provisoire ou permanente, à la suite de son refus de fournir lesdits renseignements. M. Spiegel s'est dit prêt à coopérer avec les membres du personnel du surintendant chargés d'appliquer la loi, pas parce qu'il a l'obligation de leur fournir des renseignements, mais simplement par courtoisie professionnelle.

Le tribunal ne peut agir qu'en fonction de la preuve présentée devant lui. Mises à part les descriptions qu'a faites M. Spiegel de lui-même dans ses observations orales et écrites durant la CP et l'audition de la requête, l'unique preuve présentée à cette étape du processus relativement à la nature des activités commerciales exercées par M. Spiegel est constituée de sept lettres écrites par ce dernier et de deux lettres écrites par Robert Crosbie au nom de R.E.C. Paralegal, les parajuristes impliqués dans l'affaire *Crosbie* dont il est question dans l'introduction. Ces neuf lettres ont été jointes au mémoire présenté par le surintendant en vue de cette audience de requête. M. Spiegel n'a jamais contesté l'authenticité de ces lettres. Au contraire, il y a fait référence à plus d'une reprise dans ses observations orales et écrites. Par souci de commodité, ces lettres sont classées dans le tableau suivant en ordre chronologique. On a également attribué un numéro à chacune d'elles.

Lettre	Emplacement	Date	Expéditeur	Destinataire	Client
1.	Onglet 4	30 novembre 2004	Robert Crosbie R.E.C. Paralegal	H. M. Certas	D. P.
2.	Onglet 3	6 décembre 2004	Roland Spiegel	S. F. TTC	G. C.
3.	Onglet 4	27 janvier 2005	Roland Spiegel	H. M. Certas	D. P.
4.	Onglet 3	8 février 2005	Roland Spiegel	S. F. TTC	G. C.
5.	Onglet 3	16 février 2005	Roland Spiegel	S. F. TTC	G. C.
6.	Onglet 4	28 février 2005	Roland Spiegel	S. W. Injury Advisors	H. A.
7.	Onglet 4	3 mars 2005	Robert Crosbie R.E.C. Paralegal	L. C. Certas	D. P.
8.	Onglet 4	7 avril 2005	Roland Spiegel	C. S. AVIVA	H. A.
9.	Onglet 5	27 août 2007	Roland Spiegel	M. G. Allstate	N. N.

Dans les lettres 2 à 6, 8 et 9, les titres « Consultant en réadaptation et « Gestionnaire des cas » figurent sous la signature de M. Spiegel. Ces titres lui sont également attribués par M. Crosbie dans les lettres 1 et 7, écrites au nom de R.E.C. Paralegal. Chaque lettre écrite par M. Spiegel s'adresse directement à une compagnie d'assurance et constitue en fait une réponse à la décision de celle-ci de refuser de verser des indemnités d'accident. Au paragraphe d'introduction des lettres 2 à 6 et 8, M. Spiegel décrit son mandat comme suit :

Veuillez noter que nous avons été affectés/mandatés par le représentant mentionné ci-dessus (R.E.C. Paralegal) pour fournir des services de counselling en réadaptation et en gestion des cas en rapport avec certaines demandes d'indemnités d'accidents et autres dommages/demandes découlant du sinistre automobile susmentionné.

La première phrase est quelque peu ambiguë. Premièrement, les mots « nous avons été affectés/mandatés par le représentant mentionné ci-dessus (R.E.C. Paralegal) » laissent entendre que le mandant ou le client de M. Spiegel est R.E.C. Paralegal, une entreprise qui offre des services parajuridiques à des personnes présentant des demandes d'indemnités AIAL. Toutefois, le nom de ce représentant ne figure nulle part « au-dessus » de cette déclaration. Au contraire, les seuls noms qui figurent « au-dessus » du premier paragraphe (sous l'objet « Notre client ») sont ceux des personnes qui déposaient une demande d'indemnités d'accident. Ensuite, les mots « afin de fournir des services de counselling en réadaptation et en gestion des cas en rapport avec

certaines demandes d'indemnités d'accidents et autres dommages/demandes » font littéralement référence au « représentant mentionné ci-dessus ». Toutefois, un représentant juridique ne peut présenter une demande d'indemnités ou de dommages-intérêts. Ces demandes doivent plutôt être déposées par les personnes désignées par M. Spiegel comme « Notre client ». À des fins de comparaison, le paragraphe d'introduction de la lettre écrite le 27 août 2007 (lettre 9) est beaucoup plus clair : le mot « représentant » a été supprimé et M. Spiegel indique qu'il agit directement au nom d'une personne déposant une demande d'indemnités d'accident.

Cela dit, les autres sections des lettres écrites par M. Spiegel ne présentent aucune ambiguïté. Après avoir lu attentivement chaque lettre, le tribunal tire les deux conclusions suivantes concernant l'essence et le fond. Premièrement, aucune des sept lettres ne traite du bien-fondé de la demande d'indemnités d'accident correspondante, que ce soit du point de vue médical, de la santé ou de la réadaptation, ni même l'explique. On s'attendrait à ce qu'une lettre écrite par un « fournisseur de soins de santé » en vue de contester la décision d'une compagnie d'assurance de refuser le versement de prestations pour des soins de santé contienne un diagnostic, un pronostic et les motifs objectifs de toute proposition de plan de traitement. Toutefois, il est frappant de constater que, dans ses lettres, M. Spiegel n'utilise aucune terminologie expresse ou explicite liée aux soins de santé. Afin de ne pas commettre d'erreur, le tribunal ne tire aucune conclusion concernant la mesure dans laquelle M. Spiegel offrait effectivement des services médicaux, de santé et de réadaptation à chacun de ces clients. Aucune preuve n'a été présentée devant le tribunal relativement à ce point et, de toute façon, le surintendant ne conteste pas la déclaration de M. Spiegel selon laquelle il fournit des services de soins de santé à ses clients. La question est plutôt de savoir si les lettres 2 à 6 et 8 permettent d'appuyer la conclusion voulant que M. Spiegel a également exercé des activités d'assurance au sens du paragraphe 31 (1) de la *Loi sur les assurances*.

Deuxièmement, les lettres en question sont surtout écrites du point de vue d'un représentant juridique, c'est-à-dire le point de vue de quelqu'un qui défend fermement et passionnément les droits de son client. On pourrait ne pas être d'accord avec le langage et le ton choisis par M. Spiegel, mais l'objectif qu'il poursuit ne présente aucun problème. En substance, chacune des lettres présentées en preuve souligne : 1) les divers motifs permettant d'affirmer que la décision de l'assureur est invalide ou illégale aux termes de la loi, 2) les mesures qui doivent être adoptées afin de corriger la situation et 3) les conséquences auxquelles s'expose l'assureur s'il ne modifie pas sa décision. C'est ce en quoi consiste la défense d'une cause. Qui plus est, les lettres sont remplies de mots et d'expressions spécifiques que l'on peut s'attendre à lire dans des communications écrites par un représentant juridique, mais pas dans une lettre provenant d'un fournisseur de soins de santé. Par exemple, M. Spiegel a inclus de façon récurrente les déclarations suivantes dans les lettres 2 à 6 et 8 : « Votre refus du plan de traitement susmentionné est sans fondement et, de toute évidence, sensiblement incorrect »; « Vous avez été incapables et avez omis de mener les enquêtes appropriées »; « Vous êtes par les présentes officiellement mis en demeure pour violation des dispositions de la *Loi sur les assurances* »; « Vos actes délictueux comprennent les suivants » et « Le fait de ne pas répondre adéquatement

à la demande ou à l'avis susmentionné ne nous laissera d'autre option que celle d'entreprendre des démarches juridiques contre vous ». Dans ces lettres, M. Spiegel cite également de nombreuses dispositions législatives et, dans le cas de la lettre 9, fait référence à des conclusions tirées par des arbitres et des tribunaux dans le cadre de procédures judiciaires. Autrement dit, tout parajuriste ou avocat aurait pu écrire des lettres semblables à celles présentées en preuve sans être accusé, par conséquent, d'avoir fourni des services de soins de santé.

Une fois de plus, la question dont le tribunal est saisi ne vise pas à déterminer si ou dans quelle mesure M. Spiegel fournit des services de soins de santé à ses clients. Elle ne vise pas non plus à établir si les fournisseurs de soins de santé sont, en règle générale, assujettis au pouvoir du surintendant en vertu de la *Loi sur les assurances* et de ses règlements. La question préliminaire à l'étude est beaucoup plus précise. Il s'agit simplement de déterminer si les activités commerciales passées de M. Spiegel, telles qu'elles ont été divulguées par le biais de la preuve présentée devant le tribunal, suffisent à imposer l'obligation de fournir des renseignements aux termes du paragraphe 31 (1) de la *Loi sur les assurances*. Le fait que M. Spiegel et des milliers d'autres professionnels de la santé offrent des services médicaux, de santé et de réadaptation à des personnes qui déposent des demandes d'indemnités d'accident de la route a peu à voir avec cette question. Lorsqu'une personne « exerce des activités d'assurance » au sens du paragraphe 31 (1), elle est assujettie au pouvoir du surintendant relativement à ces activités commerciales. Cela s'applique sans égard au titre qu'elle utilise lorsqu'elle signe une lettre ni à toute autre activité professionnelle qu'elle exerce.

Dans l'affaire *Crosbie*, le tribunal a conclu que le paragraphe 31 (1) de la *Loi sur les assurances* s'applique aux représentants AIAL. En confirmant cette conclusion, la Cour divisionnaire de l'Ontario a formulé les observations suivantes au paragraphe 11 des motifs de sa décision :

Le tribunal a conclu à juste titre que M. Crosbie exerçait des « activités d'assurance » et qu'il était par conséquent assujetti à l'obligation de divulguer en vertu du paragraphe 31 (1) et sous réserve d'enquête par le surintendant conformément à l'article 440. Les représentants AIAL procèdent à des expertises relatives à des indemnités d'accident au nom de personnes physiques. Ils sont créés par la loi, étant donné que l'article 398 et le *Règlement de l'Ontario 7/00* définissent clairement les conditions leur permettant d'obtenir une exemption de pratique. Le *Code de conduite* auquel le *Règlement* fait référence traite d'emblée du rôle du surintendant en ce qui a trait à la supervision des représentants et à la protection du public.

M. Spiegel peut préférer s'appeler un « thérapeute et consultant en réadaptation », un « conseiller professionnel, social et de vie », un « fournisseur de services médicaux et de réadaptation » et un « gestionnaire de cas en réadaptation » (voir la lettre 9). Toutefois, la preuve présentée devant le tribunal permet de conclure qu'il procédait également à des expertises relatives à des indemnités d'accident au nom de personnes physiques. Par conséquent, le surintendant avait le pouvoir de l'obliger à fournir des renseignements relativement à ces activités commerciales en vertu du paragraphe 31 (1) de la *Loi sur les assurances*.

Les répercussions de la décision rendue dans l'affaire *Crosbie*

Même si M. Spiegel n'était pas une partie à l'affaire *Crosbie*, ses lettres ont été présentées comme preuve par le surintendant afin de soutenir l'allégation d'inconduite opérationnelle contre un autre parajuriste dont les activités commerciales comprenaient celles de représentant AIAL. En particulier, dans l'affaire *Crosbie*, le surintendant a rendu une ordonnance de cesser et de s'abstenir en vertu de l'article 441 de la *Loi sur les assurances*, en soulignant que M. Crosbie et une entreprise à laquelle il était affilié (R.E.C. Paralegal) avaient commis des actes ou des pratiques malhonnêtes ou mensongers en employant notamment des personnes, comme M. Spiegel, « qui fournissaient des services de représentation à des personnes ayant déposé des demandes d'indemnités d'accident légales, mais qui n'avaient pas rempli les conditions de dispense relatives à l'interdiction prévue dans la Loi à ce sujet ». Selon le surintendant, dans l'affaire *Crosbie*, les lettres écrites par M. Spiegel ont révélé que ce dernier fournissait en effet des « services de représentation à des personnes ayant déposé des demandes d'indemnité AIAL » et qu'il n'avait pas rempli les conditions de dispense au moment en question.

Dans sa décision touchant l'affaire *Crosbie*, le tribunal a rejeté toutes les allégations d'inconduite opérationnelle formulées à l'endroit de M. Crosbie et de R.E.C. Paralegal, y compris celle touchant l'emploi de M. Spiegel. Le tribunal traite surtout de cette allégation dans les deux paragraphes suivants, contenus dans sa décision de 17 pages. Selon M. Spiegel, on conclut dans cette section des motifs de décision du tribunal qu'il n'exerce pas d'activités commerciales au sens de la *Loi sur les assurances*, et cette conclusion s'applique à l'instance en cours :

À l'audience qui s'est tenue devant ce tribunal, le surintendant a laissé entendre que Roland Spiegel (« Spiegel »), qui a rédigé un certain nombre de lettres très agressives (qui ont été présentées comme preuve par le surintendant) à l'intention d'assureurs concernant les demandes d'assurés qui étaient représentés par Crosbie ou R.E.C. Paralegal, agissait en fait en tant que représentant AIAL, comme le prouvaient ces lettres, sans avoir rempli les conditions de dispense relatives à l'interdiction, prévue par la Loi, d'agir comme expert public en ce qui a trait à des demandes d'indemnités d'accident de la route. Dans chacune de ces lettres, Spiegel indiquait à l'assureur qu'il avait été « affecté/mandaté par [...] R.E.C. Paralegal afin de fournir des services de counselling en réadaptation et en gestion des cas en rapport avec certaines demandes d'indemnités d'accidents et autres dommages/demandes découlant du [...] sinistre automobile ». Plus d'un assureur a contesté le rôle de Spiegel, affirmant que ce dernier agissait en tant que représentant AIAL. Dans la preuve qu'il a présentée, Crosbie a décrit Spiegel comme un spécialiste en kinésiologie qui avait suivi une formation en réadaptation. Il a déclaré que Spiegel n'était pas employé par R.E.C. Paralegal, mais que ses services de conseiller avaient été retenus pour le volet médical des demandes d'indemnités AIAL. Il a en outre indiqué que lorsqu'il a été mis au courant que certains assureurs s'étaient plaints que Spiegel agissait à titre de représentant AIAL, il avait demandé à celui-ci de prendre les mesures nécessaires afin d'être dispensé de l'interdiction qui, autrement, l'empêcherait d'occuper cette fonction. Spiegel a finalement pris ces mesures, même s'il y a eu un retard quant à sa souscription à une assurance adéquate contre les erreurs et omissions.

À notre avis, le surintendant n'a pas été en mesure de prouver que les activités de Spiegel, en raison de leur nature, ne pouvaient être exercées légalement que par un représentant AIAL dispensé. Le fait que Spiegel a finalement pris les mesures lui permettant d'être dispensé ne peut constituer une preuve que ses activités ne pouvaient être exercées que par un représentant AIAL jouissant d'une dispense. **Quoi qu'il en soit**, nous ne sommes pas convaincus que l'on puisse dire que Crosbie ou R.E.C. Paralegal ait commis « des actes ou des pratiques malhonnêtes ou mensongers » **en retenant les services de Spiegel**, un conseiller indépendant qui ne jouissait pas d'une dispense, afin qu'il fournisse les services qu'il a fournis pour Crosbie ou R.E.C. Paralegal **même s'il est possible d'affirmer que ces services ne pouvaient être offerts que par un représentant AIAL jouissant d'une dispense**. Il pourrait être démontré, si la preuve de participation est suffisante, que Crosbie ou R.E.C. Paralegal ont encouragé ou conseillé Spiegel relativement à la perpétration d'une infraction en vertu de la Loi, ce qui pourrait constituer une infraction à la *Loi sur les infractions provinciales*, L.R.O. 1990, chap. P.33 (articles 77 et 78), mais, si tel est le cas, cela constituerait un acte interdit par cette dernière loi plutôt que par la Loi. En vertu de la Loi, ceux qui fournissent de l'aide ou des conseils relativement à la perpétration d'une infraction ne sont pas tenus responsables au même titre que l'auteur principal de l'infraction (les caractères gras ont été ajoutés).

L'argument de M. Spiegel n'est pas sans fondement. En effet, les deux premières phrases du deuxième paragraphe laissent entendre que la preuve présentée dans l'affaire *Crosbie* ne suffisait pas à établir que M. Spiegel fournissait des services de représentation, au sens de l'interdiction contre les experts publics énoncée à l'article 398 de la *Loi sur les assurances*, à des personnes ayant déposé des demandes AIAL. Bien entendu, cette observation n'empêcherait pas le surintendant de présenter d'autres preuves dans une instance séparée contre M. Spiegel. Toutefois, l'avocat du surintendant a admis qu'à l'exception de la lettre 9, la preuve sur laquelle reposait la cause en cours est essentiellement la même que celle à laquelle le tribunal a fait référence dans l'affaire *Crosbie*. Étant donné cette admission, on peut comprendre la frustration de M. Spiegel.

Cela dit, ces deux phrases ne peuvent être sorties de leur contexte. Une lecture attentive du paragraphe en entier – particulièrement de la troisième phrase – démontre clairement que le tribunal n'a pas appuyé sa décision finale sur une évaluation négative de la preuve présentée par le surintendant relativement à la nature des activités exercées par M. Spiegel. Il l'a plutôt fondée sur le fait que M. Crosbie et R.E.C. Paralegal n'ont pas commis d'actes ou de pratiques malhonnêtes ou mensongers en **employant** simplement M. Spiegel, même si les activités de ce dernier peuvent être décrites comme étant interdites en vertu de l'article 398 de la *Loi sur les assurances*. Autrement dit, l'allégation d'inconduite opérationnelle contre M. Crosbie et R.E.C. Paralegal n'était pas liée au fait que M. Spiegel était ou non un représentant AIAL – ce n'était pas la question dont était saisi le tribunal. En effet, la nature des activités commerciales de M. Spiegel n'avait rien à voir avec la conduite de M. Crosbie et de R.E.C. Paralegal. L'allégation d'inconduite concernait plutôt le fait que ces derniers avaient **employé** une personne qui n'avait pas rempli les conditions de dispense relatives à l'interdiction prévue à l'article 398 de la *Loi sur*

les assurances. Selon le tribunal, même en supposant que cette allégation est vraie, il aurait fallu intenter une poursuite contre M. Crosbie et R.E.C. Paralegal en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Tous les avocats et étudiants en droit connaissent la différence entre le *ratio decidendi* d'une décision – l'argument sur lequel est fondé un jugement dans une cause – et un *obiter dictum* – les mots d'une opinion entièrement inutiles à la décision relative à la cause. Ils connaissent également l'importance de cette différence : les mots écrits dans un jugement n'ont pas tous force exécutoire sur les instances judiciaires à venir. Ayant lu attentivement la décision rendue dans l'affaire *Crosbie*, j'en arrive à la conclusion que les deux phrases sur lesquelles s'appuie M. Spiegel n'ont aucun effet sur l'instance en cours. Ces mots ne constituaient qu'un *obiter*. Par conséquent, la décision rendue dans l'affaire *Crosbie* n'annule pas les conclusions du tribunal énoncées dans la section précédente relativement aux activités commerciales de M. Spiegel.

La doctrine du délai préjudiciable

La troisième question préliminaire concerne les délais liés à l'avis de proposition d'ordonnance de cesser et de s'abstenir et à l'ordonnance provisoire de cesser et de s'abstenir (les ordonnances) rendues contre M. Spiegel. Le surintendant a rendu les ordonnances le 16 août 2007. Dans le rapport joint aux ordonnances, le surintendant explique que des plaintes ont été déposées contre M. Spiegel en 2004 et en 2005 concernant ses activités à titre de représentant AIAL. Il indique également qu'un enquêteur (M. Fred Hollis) a été affecté au dossier, que des « demandes répétées » de renseignements ont été adressées à M. Spiegel dès le 8 janvier 2006 et que les détails des allégations ont été présentés dans une lettre datée du 13 mars 2006.

Dans sa demande d'audience officielle datée du 20 août 2007, M. Spiegel a joint trois lettres datées du 16 mars 2006, du 22 mars 2006 et du 13 mars 2007 qu'il avait envoyées à M. Hollis. Dans la première lettre, M. Spiegel conteste vigoureusement la compétence du surintendant en matière d'enquête sur ses affaires car, selon lui, ni les fournisseurs de soins de santé ni les représentants AIAL n'exercent d'activités d'assurance au sens de la *Loi sur les assurances*. Il nuance toutefois cette position dans les deuxième et troisième lettres. En effet, il y concède que la responsabilité de fournir des renseignements s'applique à ses activités de représentant AIAL, mais indique que les plaintes déposées en 2004 et en 2005 ne visent pas ces activités et qu'il est « principalement » (d'abord et avant tout) un fournisseur de soins de santé. Dans les trois lettres, M. Spiegel fait part de son désir de répondre par écrit à toute question ou préoccupation que M. Hollis ou le surintendant aurait concernant ses affaires. Toutefois, il refuse catégoriquement de participer à une entrevue orale.

Aux fins du présent argument, il convient d'indiquer que deux délais sont en cause dans cette affaire. Le premier est le délai intervenu entre le moment de la réception des plaintes contre M. Spiegel et le début de l'enquête du surintendant qui a suivi. En supposant qu'un nombre suffisant de plaintes ait été déposé avant janvier 2005 pour justifier la tenue d'une enquête (il

s'agit de l'hypothèse la plus favorable à M. Spiegel), il semble que les demandes de renseignements n'aient pas été faites avant janvier 2006, soit près d'un an plus tard. Le second délai concerne le temps qui s'est écoulé entre la réception de la lettre écrite le 22 mars 2006, dans laquelle M. Spiegel clarifie sa position, et l'émission des ordonnances le 16 août 2007, environ dix-sept mois plus tard. Compte tenu de ces délais, est-il inéquitable de permettre la poursuite de cette instance?

Le tribunal rejette l'argument du *délai préjudiciable* invoqué par M. Spiegel pour les trois raisons suivantes. Premièrement, qu'ils soient pris isolément ou ensemble, ces délais n'ont rien d'injuste relativement à l'affaire en cours. Ensuite, des explications raisonnables peuvent être fournies pour ces deux délais. Le tribunal a rendu sa décision dans l'affaire *Crosbie* le 1^{er} décembre 2005. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette décision visait une importante question de principe, à savoir si les représentants AIAL étaient assujettis à l'obligation de fournir des renseignements prévue au paragraphe 31 (1) de la *Loi sur les assurances*. Par conséquent, il est raisonnable que le surintendant ait attendu cette décision avant d'entreprendre une enquête sur un autre représentant AIAL. De plus, puisque la décision du tribunal a été portée en appel devant la Cour divisionnaire puis la Cour d'appel, il est compréhensible que les ordonnances contre M. Spiegel n'aient pas été rendues avant août 2007. Enfin, même en supposant que le surintendant ait omis de se prévaloir de ses droits en temps et lieu, rien ne prouve que M. Spiegel s'appuyait sur l'inaction alléguée du surintendant à son détriment. En effet, rien ne prouve que M. Spiegel a modifié sa situation ou sa position à la suite du comportement, du silence ou d'une déclaration inexacte du surintendant. En fait, les documents présentés par M. Spiegel relativement à l'affaire en cours ainsi que ses observations orales au moment de la CP et de l'audience de requête révèlent exactement le contraire : dès le début, il n'a cessé de contester le pouvoir du surintendant de réglementer ses activités commerciales.

Conclusion

Pour les raisons énoncées ci-dessus, le tribunal conclut que certaines des activités de M. Spiegel sont assujetties à la réglementation prise en application de la *Loi sur les assurances* et que ni la décision dans l'affaire *Crosbie* ni la doctrine du *délai préjudiciable* n'empêche l'instance en cours de se poursuivre. Le tribunal refuse toutefois de rendre l'ordonnance de procédure demandée par l'avocat au nom du surintendant.

FAIT à Toronto (Ontario) le 12 octobre 2007.

« Denis Boivin »

Denis Boivin

Membre du Tribunal et président du comité