

Demandeurs

c.

BUREAU DES SERVICES FINANCIERS

Organisme public

OBJET DU LITIGE

Le 1^{er} mars 2000, le demandeur veut obtenir la liste des cabinets, des représentants autonomes et des sociétés autonomes qui sont inscrits au registre de l'organisme. Il spécifie vouloir recevoir les renseignements sous format « Word ou l'équivalent d'une base de données », par ordre alphabétique avec les noms, adresses, numéros de téléphone, de télécopieurs et numéros de permis.

Le 14 mars 2000, l'organisme l'informe qu'il traite sa demande et qu'il recevra la liste des cabinets et des sociétés autonomes. Il l'avise toutefois qu'il ne donnera pas suite à sa demande en ce qui concerne les représentants autonomes.

Le 10 avril 2000, le demandeur écrit à la Commission qu'il a reçu la liste des cabinets et des sociétés autonomes, mais pas celle des représentants autonomes. Il présente à la Commission une demande pour que soit révisée la décision de l'organisme sur ce dernier point.

Le 11 septembre 2000, une audience a lieu à Montréal.

PREUVE

Le demandeur confirme au début de l'audience que sa demande a été faite au nom de son entreprise, Le Journal de l'Assurance (pièces O-1 et O-2). Le procureur de l'organisme reconnaît pour sa part que les renseignements contenus au registre ont un caractère public conformément aux articles 235 et 239 de la loi sur la distribution des produits et services financiers⁽¹⁾.

239. Le bureau tient les registres à la disposition du public sauf celui visé à l'article 240. Toute personne peut, en acquittant les frais exigés fixés par règlement, en obtenir copie.

Les parties soumettent que l'objet du litige est de déterminer si une entreprise, pour des fins de commerce, peut obtenir copie de la liste des représentants autonomes.

Le procureur de l'organisme remet sous pli confidentiel les documents en litige. Il mentionne qu'il s'agit d'une liste de 164 pages des quatre mille sept (4 007) représentants autonomes, accompagnée d'un CD-ROM qui vient compléter l'information contenue à cette liste. Il indique que le registre dont il est question est celui détenu par l'organisme pour assurer la protection des consommateurs en vertu de l'article 235 de la loi des services financiers.

235. Le Bureau tient et conserve un registre des cabinets, des représentants autonomes et des sociétés autonomes qu'il inscrit.

Ce registre contient, dans le cas d'un cabinet, son nom, l'adresse de son siège et de tout établissement qu'il maintient au Québec, chaque discipline pour laquelle il est inscrit et, pour chacun de ses représentants, son nom, chaque discipline ou catégorie de discipline dans laquelle il pratique et l'établissement auquel il est rattaché.

Dans le cas d'un représentant autonome, le registre contient son nom, l'adresse de son établissement et, pour chacun de ses associés et des représentants à son emploi, son nom, chaque discipline ou catégorie de discipline dans laquelle il pratique et l'établissement auquel il est rattaché.

Il explique que l'organisme doit surveiller diverses disciplines, émettre des certificats pour le droit de pratique et que certains représentants s'inscrivent à titre personnel et ne sont pas des personnes morales. L'article 234 de la loi de l'organisme, note-t-il, prévoit un registre de tous les représentants qui doivent s'inscrire s'ils veulent pratiquer, conformément aux articles 14, 235 et 128 de la loi sur les services financiers.

234. Le bureau tient et conserve un registre des représentants auxquels il délivre un certificat.

Ce registre contient, à l'égard d'un représentant qui agit pour le compte d'un cabinet, son nom, celui de chaque cabinet pour lequel il agit, l'adresse de chaque établissement auquel il est rattaché, chaque discipline ou catégorie de discipline dans laquelle il est autorisé à pratiquer, les conditions ou les restrictions que peut comporter son certificat et sa période de validité.

Ce registre contient, à l'égard d'un représentant autonome, son nom, l'adresse de son établissement, chaque discipline ou catégorie de discipline dans laquelle il est autorisé à pratiquer, les conditions ou les restrictions que peut comporter son certificat et sa période de validité.

Ce registre contient, à l'égard d'un représentant associé ou employé d'une société autonome pour laquelle il agit, l'adresse de l'établissement auquel il est rattaché, chaque discipline ou catégorie de discipline dans laquelle il est autorisé à pratiquer, les conditions ou les restrictions que peut comporter son certificat et sa période de validité.

14. Un représentant, autre qu'un représentant en valeurs mobilières, ne peut exercer ses activités que s'il agit pour le compte d'un cabinet, s'il est inscrit comme représentant autonome ou s'il est un associé ou un employé d'une seule société autonome.

Un représentant qui agit pour le compte de plusieurs

cabinets doit divulguer à la personne avec laquelle il transige le nom de celui pour le compte duquel il agit.

Un représentant en valeurs mobilières ne peut exercer ses activités à ce titre que s'il agit pour le compte d'un seul cabinet.

128. Un représentant en assurance de personnes ou un représentant en assurance collective, qui n'est pas visé à l'article 32, un courtier en assurance de dommages, un planificateur financier ou un expert en sinistre qui n'agit pas pour le compte d'un cabinet ou qui n'est pas un associé ou un employé d'une société autonome doit, pour exercer ses activités, s'inscrire auprès du Bureau comme représentant autonome dans toutes les disciplines ou catégories de disciplines, autres qu'une discipline en valeurs mobilières, pour lesquelles il est autorisé à agir en vertu de son certificat.

Une société dont tous les associés sont de tels représentants peut s'inscrire auprès du Bureau pour agir comme société autonome par leur entremise dans chaque discipline autre qu'une discipline en valeurs mobilières, pour laquelle un de ses représentants est autorisé à agir.

Le procureur fait remarquer que les représentants autonomes sont des personnes physiques. Comme la demande visait à obtenir pour des fins commerciales la liste de ces représentants autonomes, il en a refusé l'accès.

Le procureur soumet qu'il aurait présenté dans le délai prévu par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* [\(2\)](#) une requête de ne pas tenir compte de la demande en vertu de l'article 126 de la loi s'il n'y avait pas eu, au même moment où il devait répondre à la présente demande, la décision rendue dans l'affaire Schulze par la Cour du Québec [\(3\)](#). Il prétend que cette dernière décision lui permet de soulever en tout temps l'article 126 de la loi.

Le demandeur témoigne qu'il est fondateur, unique actionnaire et éditeur depuis 10 ans du Journal de l'Assurance. Il relate que 80% du tirage va aux acteurs du milieu de l'assurance. Il prétend que 14 à 15 000 lecteurs sont des intermédiaires des marchés et qu'il veut continuer d'offrir un outil d'information. Il affirme vouloir obtenir l'accès aux renseignements qu'il avait auparavant, pour pouvoir mettre à jour la base de données. Il note que le milieu des assurances a un taux de roulement important: 40% des gens ont déjà quitté après 4 ans. Il veut connaître qui entre sur le marché pour leur offrir un abonnement gratuit et ce, jusqu'à ce que la personne quitte le milieu des assurances. Il indique que l'entreprise compte 7 journalistes et que les revenus du journal sont, à 90%, des revenus de publicité. Il atteste que ses intérêts sont commerciaux.

Mme Manon Désy fait part qu'elle est directrice des services administratifs, responsable du registre. Elle confirme que les documents en litige sont bien ceux déposés par le procureur de l'organisme. Elle indique que son équipe répond aux demandes d'accès. Demandes qui la plupart du temps proviennent d'une personne qui veut vérifier si un représentant est bien inscrit au registre. Elle spécifie que le registre en litige est composé d'informations dictées par la loi sur les services financiers auxquelles

sont ajoutés des renseignements supplémentaires par le bureau des services financiers. Les informations colligées à ce registre ont été puisées au départ selon les renseignements fournis par le conseil des assurances de dommages et le conseil des assurances de personnes puis, mis à jour à l'aide du formulaire complété par le représentant. Elle certifie que le formulaire de mise à jour ou celui complété par une personne nouvellement arrivée dans l'industrie ne contient aucune formule de consentement à la communication de renseignements.

Mme Désy raconte que l'organisme a mis en place un centre de renseignements et de référence pour permettre aux personnes d'obtenir l'information désirée.

Le demandeur fait valoir qu'il veut recevoir sur une base annuelle, comme il l'a toujours eu, les informations contenues à cette liste parce qu'il s'agit d'un registre public. Il prétend vouloir rehausser le caractère professionnel dans ce secteur d'activité par la puissance d'une information objective. Il fait remarquer qu'il renseigne les gens de l'industrie et, parfois, il dénonce certaines pratiques commerciales. Il soumet que le milieu de l'assurance n'a que deux revues spécialisées: la sienne et celle produite par l'organisme. Il soutient que l'organisme jouit d'un accès privilégié au registre qu'il veut obtenir (pièce D-1, en liasse). Il manifeste le désir que l'organisme et son entreprise puissent se battre à arme égale. Il prétend que les renseignements de gens qui sont en affaires ne sont pas des renseignements nominatifs parce qu'ils sont d'ordre public.

Interrogée par la Commission, Mme Désy atteste que l'organisme a un magazine et que ce dernier a accès à la liste en litige. Elle souligne que le bureau de service financier perçoit les cotisations et reçoit donc, à ce titre, ladite liste. Elle confirme ne pas avoir transmis cette liste en raison du caractère commercial des activités du demandeur.

ARGUMENT

Le procureur reconnaît que les renseignements ont un caractère public en vertu de l'article 57, notamment le 5^{ième} paragraphe.

57. Les renseignements suivants ont un caractère public :

1. le nom, le titre, la fonction, la classification, le traitement, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail d'un membre d'un organisme public, de son conseil d'administration ou de son personnel de direction et, dans le cas d'un ministère, d'un sous-ministre, de ses adjoints et de son personnel d'encadrement ;
2. le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail et la classification, y compris l'échelle de traitement rattachée à cette classification, d'un membre du personnel d'un organisme public ;
3. un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de service conclu avec un organisme public, ainsi que les conditions de ce contrat ;
4. le nom et l'adresse d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire et tout renseignement sur la nature de cet avantage ;

5. le nom et l'adresse d'affaires du titulaire d'un permis délivré par un organisme public et dont la détention est requise en vertu de la loi pour exercer une activité ou une profession ou pour exploiter un commerce ;

Toutefois, les renseignements prévus au premier alinéa n'ont pas un caractère public si leur divulgation est de nature à nuire ou à entraver le travail d'une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime.

En outre, les renseignements prévus au paragraphe 2 ne peuvent avoir pour effet de révéler le traitement d'un membre du personnel d'un organisme public.

Comme le demandeur a reconnu le caractère commercial de sa démarche, le procureur allègue que la liste en litige ne peut lui être transmise⁽⁴⁾ en vertu du 2^{ième} alinéa de l'article 126 de la loi parce que la finalité du registre est la validation du droit de pratique et ne visent pas les objectifs poursuivis par le demandeur.

126. La Commission peut, sur demande, autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique.

Il en est de même lorsque, de l'avis de la Commission, ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la présente loi sur la protection des renseignements personnels.

Un membre de la Commission peut, au nom de celle-ci, exercer seul les pouvoirs que le présent article confère à la Commission.

Le procureur avance que l'organisme n'est pas un concurrent du demandeur et qu'il est prévu que l'organisme publie une revue pour ses membres (pièce D-1, en liasse). Il argue que le demandeur n'a aucun droit acquis et qu'il connaissait le motif pour lequel l'organisme lui refusait l'accès à la liste.

APPRÉCIATION

Je dois d'abord signaler que la loi reconnaît au citoyen à son article 9 le principe d'accès aux documents des organismes publics notamment pour que soit assuré l'objectif de la transparence des activités de l'organisme.

9. Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.

Ce droit ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature.

L'économie générale de la loi vise donc l'accès et, lorsqu'il y a lieu, cette même loi prévoit un mécanisme qui requiert du responsable de l'organisme d'informer le demandeur que l'accès lui est refusé en raison de l'un des motifs de refus déjà prévu à la loi. Tel est le sens des articles 47, 48 et 50

47. Le responsable doit, avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de la réception d'une demande :

1. donner accès au document, lequel peut alors être accompagné d'informations sur les circonstances dans lesquelles il a été produit ;
2. informer le requérant des conditions particulières auxquelles l'accès est soumis, le cas échéant ;
3. informer le requérant que l'organisme ne détient pas le document demandé ou que l'accès ne peut lui y être donné en tout ou en partie ;
4. informer le requérant que sa demande relève davantage de la compétence d'un autre organisme ou est relative à un document produit par un autre organisme ou pour son compte ;
5. informer le requérant que l'existence des renseignements demandés ne peut être confirmée ; ou
6. informer le requérant qu'il s'agit d'un document auquel le chapitre II de la présente loi ne s'applique pas en vertu du deuxième alinéa de l'article 9.

Si le traitement de la demande dans le délai prévu par le premier alinéa ne lui paraît pas possible sans nuire au déroulement normal des activités de l'organisme public, le responsable peut, avant l'expiration de ce délai, le prolonger d'une période n'excédant pas dix jours. Il doit alors en donner avis au requérant par courrier dans le délai prévu par le premier alinéa.

48. Lorsqu'il est saisi d'une demande qui, à son avis, relève davantage de la compétence d'un autre organisme public ou qui est relative à un document produit par un autre organisme public ou pour son compte, le responsable doit, dans le délai prévu par le premier alinéa de l'article 47, indiquer au requérant le nom de l'organisme compétent et celui du responsable de l'accès aux documents de cet organisme, et lui donner les renseignements prévus par l'article 45 ou par le deuxième alinéa de l'article 46, selon le cas.

Lorsque la demande est écrite, ces indications doivent être communiquées par écrit.

50. Le responsable doit motiver tout refus de donner communication d'un renseignement et indiquer la

disposition de la loi sur laquelle ce refus s'appuie.

(Le soulignement est mien)

Je peux difficilement passer sous silence l'argument du procureur lorsqu'il énonce comme un principe le fait qu'un organisme puisse faire connaître sa décision de refuser l'accès en vertu de l'article 126 de la loi que lors de l'audience, même s'il savait au départ qu'il en était pour en refuser l'accès en vertu de ce dernier article. Il tire cette interprétation de la décision rendue dans l'affaire Schulze qui a permis à un organisme de soulever l'article 126 de la loi et ce, après le délai prévu à l'article 47 de la loi. En toute déférence, il est permis de croire qu'il n'est pas de l'essence même de la loi de jouer au jeu du chat et de la souris. L'organisme qui connaît dès le départ le motif pour lequel il veut refuser l'accès à des documents qu'il détient ayant un caractère public doit, selon moi, respecter l'article 50 de la loi et faire connaître le motif de restriction à celui qui réclame le document.

Dans le cas qui nous concerne, l'organisme a répondu favorablement et dans le délai prévu à la loi à la demande au sujet de deux des trois listes que le demandeur a réclamées. Il ajoute lors de cette réponse qu'il refuse de donner la liste en litige en ces termes :

« (...) Nous ne donnerons toutefois pas suite à votre demande en ce qui a trait aux représentants autonomes. Cette demande ne concerne que des personnes physiques et son but ne vise pas à vérifier ou à s'assurer que ces personnes sont en droit d'exercer, mais de leur présenter une offre d'abonnement ».

Cette dernière réponse, même s'il n'est pas inscrit spécifiquement l'article 126 de la loi, est d'ailleurs conforme à la preuve qui m'a été soumise par l'organisme en vertu du deuxième alinéa de l'article 126 de la loi ainsi qu'au témoignage de M. Therrien. Ce dernier a confirmé cette compréhension du motif de refus de l'organisme.

J'ai examiné les documents en litige. Il s'agit d'un tableau où sont reproduits sur chacune des feuilles, par colonne de gauche à droite, les renseignements suivants : le numéro de certificat, le numéro d'inscription, le prénom et le nom du représentant, son adresse, le numéro de son bureau, selon le cas, la ville, la province, le code postal, le numéro de téléphone, le numéro de télécopieur. Le tableau est complété par trois autres colonnes qui identifient le représentant par champs d'activités, notamment l'assurance de personnes, l'assurance de dommages ou planificateur financier.

M. Therrien a reconnu le caractère commercial de son entreprise et le fait qu'il veuille obtenir cette liste pour poursuivre ses activités d'ordre commercial. Cette intention avouée du demandeur est suffisante pour conclure, à la lumière des décisions déjà rendues sur le sujet, à l'application du deuxième alinéa de l'article 126 de la loi. Le demandeur ne pourra pas obtenir la liste en litige.

POUR CES MOTIFS, la Commission,

AUTORISE l'organisme à ne pas tenir compte de la demande en ce qui concerne la liste des représentants autonomes.

MICHEL LAPORTE
Commissaire

Montréal, le 24 novembre 2000

Procureur de l'organisme public :

1. Loi sur la distribution de produits et services financiers, 1998, chapitre 37, sanctionné le 20 juin 1998 (ci-après désigné loi sur les services financiers).
2. L.R.Q., chap. A-2.1, ci-après appelée « Loi sur l'accès » ou « la loi ».
3. Ministère de la justice c Schulze, décision rendue par l'honorable juge Brigitte Charron de la Cour du Québec le 28 avril 2000 portant le numéro : 500-02-065681-988.
Publiquip inc. c Régie du bâtiment du Québec, décision de la Commission rendue dans le dossier 99 01 46 le 3 novembre 1999 par la commissaire Diane Boissinot ; Ville de LaBaie c Résidentex inc. [1999] CAI 433 ; Régie du bâtiment du Québec c Compagnie de gestion Optilog inc [1999] CAI 176 ; Régie du bâtiment du Québec c Les entreprises E.C.L.M. inc. [1999] CAI 31 ; Régie du bâtiment du Québec c Horizon date source inc. [1998] CAI 293 ;
4. Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation c Services sanitaires Transvick inc. [1998] CAI 225 ; Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation c Advantex marketing international inc. [1998] CAI 92 ; Service de réadaptation l'intégrale c Bolduc [1998] CAI 439 ; Régie du bâtiment du Québec c Ville de Beauport [1995] CAI 448(C.Q.) et [1994] CAI 213 ; Hydro-Québec c Glentec [1994] CAI 111 ; Conseil scolaire de l'Île de Montréal c Directron média inc. [1992] CAI 24.