

01 14 11

ALAN MURPHY,

demandeur

c.

CHAMBRE DE LA SÉCURITÉ
FINANCIÈRE,

organisme

L'OBJET DU LITIGE :

Le demandeur conteste le refus motivé de la Chambre de la sécurité financière (la «Chambre») de lui donner accès «aux dossiers d'enquête et autres documents afférents et informations pertinentes quant aux plaintes disciplinaires» portées par lui, contre X et Y, dans deux dossiers qu'il identifie avec précision.

LA PREUVE :

En octobre 2000, M. Murphy a personnellement déposé une plainte contre X et une plainte contre Y auprès du comité de discipline de la Chambre. Il veut obtenir les documents visés dans sa demande d'accès du 30 mai 2001 pour en prendre connaissance et pour les fournir aux intimés X et Y dans le cadre de la divulgation de la preuve qui serait éventuellement effectuée devant ce comité de discipline; à son avis, la communication de ces documents aux intimés X et Y leur permettra de se défendre pleinement et entièrement.

M. Murphy, qui témoigne sous serment, dépose copie d'une lettre (D-1), datée du 30 juillet 1999, par laquelle l'avocat du syndic de la Chambre explique que :

- la Chambre a une obligation de confidentialité à l'égard des renseignements personnels qu'elle détient et à l'égard de ses enquêtes ;

- la Chambre ne peut remettre à M. Murphy, à ce stade, les dossiers d'enquête qui ont été constitués ;
- M. Murphy pourra, lors de l'audition des plaintes privées qu'il entend déposer, citer les enquêteurs à comparaître avec leur dossier d'enquête.

M. Murphy en a conclu que les documents en litige avaient acquis un caractère public depuis le dépôt de ses plaintes privées, en octobre 2000, auprès du comité de discipline ; il a donc demandé, le 30 mai 2001, que les documents en litige lui soient remis.

M. Murphy spécifie que sa demande vise particulièrement les renseignements sur le contexte des plaintes, les démarches des enquêteurs, les personnes avec lesquelles les enquêteurs sont entrés en communication, la date et la durée des rencontres ou échanges avec ces personnes, les témoignages et documents obtenus par les enquêteurs, les sujets abordés, la forme selon laquelle les renseignements ont été recueillis, somme toute, tout renseignement qui fait partie du dossier d'enquête et qui permet une défense pleine et entière.

Selon M. Murphy, la preuve recueillie par les enquêteurs doit lui être divulguée, de même qu'aux intimés, avant l'audition de ses plaintes privées devant le comité de discipline de la Chambre.

M. Murphy réitère que le dossier d'enquête est public une fois l'enquête complétée, après le dépôt d'une plainte auprès du comité de discipline de la Chambre.

L'avocate de la Chambre dépose, en liasse, copie de documents comprenant les suivants (O-1) :

- les plaintes déposées personnellement par M. Murphy contre X et Y, toutes deux appuyées d'une déclaration solennelle par lesquelles M. Murphy affirme être au

courant des faits mentionnés dans ces plaintes et avoir des motifs raisonnables de croire que ces faits sont vrais ;

- la demande adressée à la Chambre le 22 mai 2001, par M. Murphy, dans les termes qui suivent : *«Me Patrick Richard, Vice-président du Comité de discipline, ayant statué pour ce qui est de ma requête en assignation de témoins, nous pouvons donc procéder dans les susdits dossiers ; et pour ce faire, et afin que je puisse divulguer à la partie intimée la preuve, pourriez-vous diligemment me faire parvenir copies intégrales et exhaustives des dossiers d'enquête afférents à mes plaintes privées, dossiers devant inclure obligatoirement et il s'agit d'une liste indicative seulement et ouverte... : la liste de tous les témoins contactés, les rapports des enquêteurs, les minutes du comité de surveillance lorsque celui-ci a étudié les plaintes soumises, la liste de tout membre de la Chambre ayant participé à l'élaboration des dits dossiers, toutes les notes afférentes aux dossiers, tout document, nonobstant sa nature, signé par les témoins ou tous les enregistrements mécaniques des témoignages obtenus en cours d'enquête ou pas ; tout document interne à la Chambre...pertinent et/ou afférent aux dits dossiers, la liste des membres de la Chambre ayant été impliqués, de quelque façon que ce soit et à quelque moment que ce soit, dans les enquêtes et décisions prises dans ces susdits dossiers ainsi que tout document et/ou information que raisonnablement et légitimement l'on est en droit de s'attendre de trouver dans un dossier d'enquête... »* ; la demande d'accès du 30 mai 2001 réfère à cette demande du 22 mai et l'intègre;

- la décision motivée de la responsable de l'accès, datée du 18 juin 2001.

L'avocate de la Chambre fait entendre M^e Antonietta Di Girolamo, avocate et responsable de l'accès aux documents de la Chambre, qui témoigne sous serment. Les éléments essentiels du témoignage de M^e Di Girolamo sont ci-après rapportés.

La Chambre, instituée par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*¹, a pour mission d'assurer la protection du public en maintenant la discipline et en veillant à la formation et à la déontologie de ses cotisants. Le syndic et le cosyndic de la Chambre ont pour fonction d'enquêter, de leur propre initiative ou à la suite d'une information, sur une infraction qui aurait été commise à une disposition de cette loi ou des règlements adoptés en vertu de celle-ci.

Sa décision du 18 juin 2001, contestée par M. Murphy devant la Commission, est, entre autres motifs, fondée sur les 3^{ième} et 5^{ième} paragraphes du 1^{er} alinéa de l'article 28 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* :

28. Un organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement obtenu par une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, lorsque sa divulgation serait susceptible:

3° de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information, un programme ou un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois;

5° de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet;

Les enquêteurs de la Chambre enquêtent dans tous les cas ; ils communiquent, dans le cadre de leurs enquêtes, avec des tiers, notamment des assurés ou des assureurs et ils leur garantissent la confidentialité de leurs propos jusqu'à l'audition de la plainte par le comité de discipline de la Chambre.

La confidentialité de l'identité d'un plaignant est, à l'instar d'autres renseignements d'enquête, garantie jusqu'à l'audition de la plainte ; la publicité de pareils renseignements serait susceptible de causer un préjudice à un plaignant et la crainte de représailles dissuaderait les plaignants potentiels.

¹ L.Q 1998, c. 37 (D-9.2).

La divulgation prématurée des renseignements d'enquête nuirait à la protection du public que la Chambre a pour mission d'assurer adéquatement. Il est essentiel que la Chambre protège, jusqu'à l'audition d'une plainte, les renseignements qu'elle recueille au cours d'une enquête.

L'ARGUMENTATION :

L'avocate de la Chambre rappelle que M. Murphy a été avisé (D-1) qu'il pourra, lors de l'audition de ses plaintes privées, citer les enquêteurs à comparaître et leur demander d'apporter tous les documents constituant leur dossier d'enquête.

Elle prétend que la divulgation de la preuve relative aux plaintes déposées par M. Murphy doit se faire devant le comité de discipline de la Chambre qui est saisi de ces plaintes et qui constitue le forum approprié pour décider, en vertu de règles spécifiques, de la preuve qui pourra ou ne pourra être divulguée, ce, après avoir entendu les possibles objections concernant l'admissibilité de certains renseignements. Elle prétend spécifiquement que la Commission n'a pas compétence pour déterminer la preuve qui peut être divulguée dans le cadre d'un procès, notamment devant le comité de discipline de la Chambre.

L'avocate de la Chambre prétend aussi que l'article 28 de la *Loi sur l'accès* s'applique à la demande d'accès parce qu'il y a eu, relativement aux plaintes déposées par M. Murphy, enquête en vertu des articles 329 et 335 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* afin de déterminer si des infractions à cette loi avaient été commises par X et par Y. Elle rappelle à cet égard que la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* prévoit que :

329. Les syndics et le cosyndic, soit de leur propre initiative, soit à la suite d'une information selon laquelle un représentant aurait commis une infraction à une disposition de la présente loi ou de ses règlements, ont pour fonction d'enquêter à ce sujet.

335. Les syndics et le cosyndic peuvent échanger des renseignements personnels entre eux et avec le Bureau pour détecter ou réprimer toute infraction à la présente loi ou à ses règlements.

Ils peuvent également obtenir tout renseignement du Fonds.

344. Un syndic ou le cosyndic dépose une plainte devant le comité de discipline contre un représentant lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise.

376. Les dispositions du Code des professions (chapitre C-26) relatives à l'introduction et à l'instruction d'une plainte ainsi qu'aux décisions et sanctions la concernant s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, aux plaintes que reçoit le comité de discipline.

L'avocate de la Chambre prétend par ailleurs que :

- les renseignements personnels visés par la demande d'accès sont confidentiels en vertu des articles 53 et 59 de la *Loi sur l'accès* ;
- le droit d'accès ne s'étend pas aux notes personnelles des enquêteurs, en vertu du 2^{ième} alinéa de l'article 9 de la *Loi sur l'accès* ;
- les échanges avec les avocats sont protégés par le secret professionnel.

L'avocate de la Chambre signale que les plaintes privées de M. Murphy sont appuyées de déclarations solennelles (O-1) par lesquelles M. Murphy affirme être au courant des faits mentionnés dans ces plaintes et avoir des motifs raisonnables de croire que ces faits sont vrais. Elle explique que les plaintes privées ne sont pas celles du syndic de la Chambre ; elle prétend que dans les cas de plaintes privées, le plaignant a le fardeau de la preuve et doit conséquemment procéder à la divulgation de sa preuve. Elle avance que c'est le comité de discipline, non pas la Commission, qui a compétence pour déterminer si M. Murphy peut contraindre à la production des documents en litige.

L'avocate de la Chambre soutient enfin que :

- M. Murphy ne peut prétendre à un droit d'accès particulier parce qu'il a déposé des plaintes ;
- M. Murphy ne peut demander accès aux documents en litige au nom de X et de Y.

DÉCISION :

La preuve démontre que M. Murphy a déposé deux plaintes privées et que l'audition de ces plaintes devant le comité de discipline de la Chambre n'est pas commencée à la date de sa demande d'accès.

La Commission comprend que les règles régissant l'instruction des plaintes devant le comité de discipline, laquelle inclut l'administration de la preuve, notamment celle que doit présenter M. Murphy, sont celles que prévoit le *Code des professions*, non pas la *Loi sur l'accès*. M. Murphy doit donc adresser sa demande de communication de documents ou de renseignements au comité de discipline qui a compétence pour en décider et qui peut, entre autres, suivant l'article 142 du *Code des professions*, ordonner le huis clos ou interdire l'accessibilité de renseignements ou de documents qu'il indique :

142. Toute audience est publique.

Toutefois, le comité de discipline peut, d'office ou sur demande, ordonner le huis clos ou interdire l'accessibilité, la publication ou la diffusion de renseignements ou de documents qu'il indique, dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public, notamment pour assurer le respect du secret professionnel ou la protection de la vie privée d'une personne ou de sa réputation.

Se rend coupable d'outrage au tribunal, toute personne qui, par son acte ou son omission, enfreint une ordonnance de huis clos, de non accessibilité, de non publication ou de non diffusion.

L'article 171 (3°) de la *Loi sur l'accès* prévoit spécifiquement l'obligation à laquelle est tenu un responsable de l'accès lorsqu'une demande de communication de documents ou de renseignements résulte de l'ordonnance d'un organisme compétent :

171. Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre :

...

3° la communication de documents ou de renseignements exigés par le Protecteur du citoyen ou par assignation, mandat ou ordonnance d'une personne ou d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à leur communication.

M. Murphy devait d'abord s'adresser au comité de discipline qui, dans le cadre de l'instruction des plaintes et en présence des intimés, a compétence pour entendre sa demande de communication de documents ou de renseignements et en décider. Il ne l'a pas fait ; il a plutôt choisi de s'adresser directement à la secrétaire du comité de discipline (O-1) et au syndic de la Chambre (O-1).

La Commission a pris connaissance des documents en litige, précisés lors de l'audience, tels qu'ils sont détenus par la Chambre dans l'exercice de ses fonctions. Il s'agit substantiellement :

- de documents obtenus par les enquêteurs chargés de détecter les infractions à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* ou à des règlements adoptés en vertu de celle-ci dans les dossiers concernant X et Y ; la preuve établit que la divulgation des renseignements constituant ces documents serait susceptible de révéler une source confidentielle d'information et de causer un préjudice à des personnes qui sont les auteurs de ces renseignements ou qui en sont l'objet ;
- de renseignements nominatifs émanant des enquêteurs.

La responsable de l'accès n'avait d'autre choix, compte tenu des circonstances mises en preuve, d'invoquer les articles 28, 53 et 59 de la *Loi sur l'accès* qui appuient sa décision (O-1).

La Commission est entièrement d'accord avec tous les arguments présentés par l'avocate de la Chambre. La Commission n'a rien à ajouter à l'évidence dont l'avocate a su traiter et qui s'impose.

ATTENDU les documents visés par la demande d'accès, précisés en séance et détenus par la Chambre ;

ATTENDU la preuve ;

ATTENDU l'application de l'article 28 de *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, tel qu'il a été invoqué par la Chambre ;

ATTENDU l'application des articles 53 et 59 de la *Loi sur l'accès* ;

PAR CES MOTIFS, la Commission

REJETTE la demande de révision.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

Québec, le 9 août 2002.

M^c Chantal Masse, M^c Sophie Dorneau
McCarthy Tétrault

01 14 11

11

Avocates de l'organisme.