

01 06 95

ROCK, M^e Daniel

Demandeur

c.

**FONDS D'INDEMNISATION DES
SERVICES FINANCIERS**

Organisme

LA DEMANDE

M^e Daniel Rock écrit au Fonds d'indemnisation des services financiers (l'organisme) afin d'obtenir des exemplaires de ses décisions. Il s'exprime comme suit dans sa lettre du 3 avril 2001 :

Nous aimerions obtenir copie des décisions déjà rendues par le Fonds et croyons que le Fonds a le devoir légal de nous faire parvenir ces décisions en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1)*. Nous estimons que ce sont des documents qui seront utiles afin de bien préparer notre dossier.

Il est vrai que les renseignements nominatifs n'entrent pas dans le cadre de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q. c. A-2.1)*. Ce ne sont pas les renseignements nominatifs qui nous intéressent, mais bien le *ratio decidendi* des décisions. Nous vous serions par conséquent gré de nous faire parvenir lesdites décisions, en remplaçant au besoin les noms ou renseignements nominatifs qui y apparaissent.

Le 11 avril 2001, la secrétaire institutionnelle, M^e Anne-Marie Beaudoin répond :

Nous réitérons la position qui vous a été communiquée récemment à l'effet qu'il est impossible de vous transmettre copie des décisions du Fonds. Celles-ci ne sont pas des documents de nature publique. Le Fonds n'étant pas un tribunal mais bien une instance administrative, il ne peut rendre publics ses délibérés et le résultat de ceux-ci.

Il nous faut vous souligner que le Fonds n'est pas un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des*

organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q. c. A-2.1). Il n'est pas non plus acquis qu'il soit même assujéti à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (L.R.Q., c. P-39.1, ci-après appelée « la LPRP ») puisque le Fonds n'est pas « une entreprise ». Il n'aurait donc pas nécessairement à se soumettre aux balises de transmission de documents établies par cette loi.

Cela dit, même si le Fonds était assujéti aux dispositions de la LPRP, il lui faudrait refuser votre demande en vertu de l'article 40 puisque les documents demandés ne concernent pas vos clients et contiennent plusieurs informations nominatives visant des réclamants et des représentants.

Quant à votre suggestion de retirer lesdites informations confidentielles sur les documents demandés, elle représente un travail colossal et, surtout, non justifié. En effet, votre demande est beaucoup trop large et constitue, à la limite une partie de pêche non permise.

M^e Rock demande à la Commission d'accès à l'information du Québec (la Commission) de réviser cette décision le 17 avril 2001.

L'AUDIENCE

Une audience est fixée pour le 24 août 2001, mais remise à la demande du demandeur. Lorsque l'audience se tient le 9 novembre aux bureaux de la Commission à Montréal, les parties s'entendent pour débattre de la question de l'assujéttissement de l'organisme à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (Loi sur l'accès). Ils réservent leurs droits à se faire entendre, après avoir pris connaissance de la décision de la Commission sur ce sujet, sur deux autres questions soit, la pertinence de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*² (Loi sur le secteur privé), par rapport à la demande de M^eRock et l'assujéttissement en droit et en fait (*rationae personae et rationae materiae*) du Fonds à la Loi sur le secteur privé.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

² L.R.Q., c. P-39.1.

LA POSITION DU DEMANDEUR

M^e Rock explique le contexte motivant sa demande de révision. Il représente, dit-il, des clients qui se pensent floués et qui souhaitent être indemnisés par le Fonds. Ils ont déjà reçu une décision finale mais ils veulent porter leur cause en Cour supérieure. Ces personnes voudraient savoir de quelle façon le Fonds est géré et quels critères sont appliqués dans les cas précis.

M^e Rock affirme que le Fonds obtient de l'argent du gouvernement. Il cite l'article 162 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*³ (Loi sur la distribution) qui prévoit un conseil d'administration de quinze membres, dont dix sont nommés par le Ministre. Il fait valoir que l'article 261 de la même loi prévoit que le conseil d'administration administre les affaires du Fonds. Ces dispositions feraient conclure à l'assujettissement du Fonds, selon lui :

Titre III - Chapitre I – Institution et Organisation

162. Les affaires du Bureau sont administrées par un conseil d'administration composé de 15 membres. Le ministre en nomme 10, dont le président et le vice-président, et les cinq autres membres sont désignés conformément aux articles 296, 297 et 301.

Choix des membres.

Cinq des membres nommés par le ministre sont choisis pour représenter le public et les cinq autres membres sont choisis parmi des personnes provenant du milieu de la planification financière, des assureurs de personnes, des assureurs de dommages, des institutions de dépôts ou des organismes de placement collectif.

Chapitre IV – Fonds d'indemnisation des services financiers

261. Les affaires du Fonds sont administrées par un conseil d'administration composé de sept membres nommés par le Bureau pour un mandat de trois ans, dont un président et un vice-président.

Représentants.

Deux des membres du conseil d'administration sont choisis pour représenter le public.

Fonctions continuées.

À l'expiration de leur mandat, les membres demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient nommés de nouveau ou remplacés.

³ L.R.Q., c. D-9.2.

Il dépose en preuve une page du système CIDREQ. CIDREQ est un fichier informatisé de l'Inspecteur Général des Institutions Financières. Sur une feuille intitulée « Etat des informations sur une personne morale Informations générales » sous le nom Fonds d'indemnisation des services financiers, on peut lire :

RÉG. CONSTITUTIF : 102 LOI DU CANADA À CARACTÈRE PUBLIC

RÉG. COURANT : 102 LOI DU CANADA À CARACTÈRE PUBLIC

Cette entrée constitue, selon lui, un autre indice quant à l'assujettissement du Fonds.

Examinant les structures prévues dans la Loi sur la distribution, le demandeur conclut que le Fonds est une créature du Bureau des services financiers (le Bureau) et est donc assujetti à la Loi sur l'accès. Le Fonds doit soumettre son rapport d'activités annuellement au Bureau. Un autre indice quant à son assujettissement, selon le demandeur, se trouverait dans la *Loi sur le Ministère des Finances*⁴ où dans le chapitre IV intitulé « Fonds de financement » on prévoit, à l'article 24.8 que le Fonds de financement du Ministère peut être affecté à tout fonds spécial ou tout autre organisme désigné à l'exception des municipalités et les organismes municipaux. Selon Me Rock, le fonds social du Fonds provient du gouvernement.

La Loi sur l'accès, à son article 3, n'énumère pas de façon limitative les organismes gouvernementaux, laissant ainsi place à l'interprétation quant à la portée possible de cet article, selon le demandeur.

Finalement, M^e Rock fait valoir que dans une société démocratique, les décisions du Fonds, épurées des renseignements nominatifs, devraient être accessibles.

⁴ Projet de loi n° 92 [1999, chapitre 77].

LA POSITION DE L'ORGANISME

Le procureur de l'organisme explique que la Loi sur les Services Financiers, adoptée en 1998, est une loi parapluie qui encadre le travail de quelques 35 000 personnes dans le secteur financier. Il explique que cette loi a prévu la création de quatre personnes morales distinctes, soit le Bureau, le Fonds, ainsi que deux Chambres.

Selon lui, le Fonds n'est pas un organisme public au sens de l'article 4 de la Loi sur l'accès pour trois raisons. Il rappelle que l'article 4 stipule que les organismes gouvernementaux comprennent ceux dont une majorité des membres est nommée par le gouvernement, ceux dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la Fonction publique*⁵ et ceux dont le fonds social fait partie du domaine de l'État.

Il souligne que l'article 261 de la Loi sur la distribution prévoit plutôt que le conseil d'administration du Fonds est nommé par le Bureau au lieu du Ministre. L'article 272 de cette même loi spécifie que le Bureau peut désigner le personnel requis selon les normes établies par règlement interne. En dernier lieu, il soumet que rien dans la Loi sur la distribution n'indique que le patrimoine fasse partie du domaine de l'État. À ce titre, il fait valoir que l'article 302 CCQ édicte la règle à l'effet que les personnes morales sont titulaires de leur propre patrimoine.

Les chambres et le Bureau sont soumis expressément à la Loi d'accès par l'article 286 de la Loi sur la distribution. Le procureur de l'organisme fait valoir que si trois des quatre entités sont assujetties, il faut conclure de l'absence de la mention du Fonds, à son non-assujettissement :

Selon lui, un examen attentif des dispositions législatives fait ressortir le statut de l'organisme. Le Fonds n'est pas une créature du Bureau mais de la Loi sur la distribution.

⁵ L.R.Q., c. F-3.1.

Les administrateurs sont des personnes physiques distinctes. Loin de dépendre d'un fonds spécial du gouvernement, le Fonds impose une cotisation spéciale aux personnes oeuvrant dans le secteur pour combler ses besoins financiers. Toutefois, il tient à ajouter que l'organisme est de nature professionnelle et n'est pas un tribunal.

Par analogie, la jurisprudence sur l'assujettissement des filiales et notamment les affaires *Nouveler*⁶ et *Pouliot*⁷ laisse croire, selon le procureur de l'organisme, que les filiales des organismes publics ne sont pas nécessairement assujettis à la Loi d'accès.

LA LEGISLATION PERTINENTE

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection de renseignements personnels

3. Sont des organismes publics: le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé ou de services sociaux.

Organismes publics.

Sont assimilés à des organismes publics, aux fins de la présente loi: le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, un organisme dont celle-ci nomme les membres et une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elle dirige.

Exception.

Les organismes publics ne comprennent pas les tribunaux au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16).

4. Les organismes gouvernementaux comprennent les organismes non visés dans les articles 5 à 7, dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou dont le fonds social fait partie du domaine public.

Organisme gouvernemental.

Aux fins de la présente loi, le curateur public est assimilé à un organisme gouvernemental, dans la mesure où il détient des documents autres que ceux visés par l'article 2.2.

Personne assimilée.

Est assimilée à un organisme gouvernemental, aux fins de la présente loi, une personne nommée par le gouvernement ou par

⁶ *Nouveler c. Gaétan Breton et la Commission d'accès à l'information*, [1995] C.A.I. 434.

⁷ *Pouliot c. Durand*, C.S. Montréal, 500-05-048200-990.

un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi, le gouvernement ou le ministre.

Loi sur la distribution des services financiers

Titre 1 – Chapitre I – Dispositions générales

Art. 1 Sont des représentants, le représentant en assurance, le représentant en valeurs mobilières, l'expert en sinistre et le planificateur financier.

Titre III – Chapitre I – Institution et Organisation

158. Constitution. - Est institué le "Bureau des services financiers".

159. Le Bureau est une personne morale.

160. Genre d'organisme. - Le Bureau n'est pas un organisme public, un organisme gouvernemental ou une entreprise du gouvernement au sens de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6), de la Loi sur le ministère des Relations internationales (chapitre M-25.1.1), de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30) et de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01).

161. Le Bureau a son siège dans la capitale nationale à l'endroit qu'il détermine. Un avis de la situation ou de tout déplacement du siège est publié à la Gazette officielle du Québec.

Les affaires du Fonds sont administrées par un conseil d'administration composé de sept membres nommés par le Bureau pour un mandat de trois ans, dont un président et un vice-président.

Représentants.

Deux des membres du conseil d'administration sont choisis pour représenter le public.

Fonctions continuées.

À l'expiration de leur mandat, les membres demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient nommés de nouveau ou remplacés.

Titre III - Chapitre I – Institution et Organisation

162. Les affaires du Bureau sont administrées par un conseil d'administration composé de 15 membres. Le ministre en nomme 10, dont le président et le vice-président, et les cinq autres membres sont désignés conformément aux articles 296, 297 et 301.

Choix des membres.

Cinq des membres nommés par le ministre sont choisis pour représenter le public et les cinq autres membres sont choisis parmi des personnes provenant du milieu de la planification

financière, des assureurs de personnes, des assureurs de dommages, des institutions de dépôts ou des organismes de placement collectif.

Titre III – Chapitre II – Fonctions et pouvoir

184. Le Bureau a pour mission de veiller à la protection du public dans les domaines soumis à son autorité.
Responsabilités du Bureau.

Il voit à l'application des dispositions de la présente loi et de ses règlements auxquelles sont assujettis les titulaires de certificat, les cabinets ainsi que les représentants autonomes et les sociétés autonomes.

Titre IV – Fonds d'indemnisation des services financiers

258. Est institué le «Fonds d'indemnisation des services financiers».

259. Le Fonds est une personne morale.

261. Administration. - Les affaires du Fonds sont administrées par un conseil d'administration composé de sept membres nommés par le Bureau pour un mandat de trois ans, dont un président et un vice-président.

Représentants

Deux des membres du conseil d'administration sont choisis pour représenter le public.

Fonctions continuées.

À l'expiration de leur mandat, les membres demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient nommés de nouveau ou remplacés.

Titre IV – Fonds d'indemnisation des services financiers

272. Le Bureau peut désigner un secrétaire et le personnel requis pour la poursuite des activités du Fonds.

Titre IV – Fonds d'indemnisation des services financiers

279. Les placements du Fonds doivent être effectués conformément aux règles du Code civil du Québec (Lois du Québec, 1991, chapitre 64) relatives aux placements présumés sûrs.

283. Le Fonds doit, au plus tard le 30 avril de chaque année, produire au Bureau ses états financiers ainsi qu'un rapport de ses activités pour l'exercice financier précédent.

Renseignements requis. Les états financiers et le rapport d'activités doivent contenir tous les renseignements exigés par le Bureau.

Titre V – Chapitre I – Institution et Organisation

284. Sont instituées la «Chambre de la sécurité financière» et la «Chambre de l'assurance de dommages».

285. Les chambres sont des personnes morales.

286. Une chambre, tout comme le Bureau, est soumise à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Titre IV – Fonds d'indemnisation des services financiers

302. Les personnes morales sont titulaires d'un patrimoine qui peut, dans la seule mesure prévue par la loi, faire l'objet d'une division ou d'une affectation. Elles ont aussi des droits et obligations extrapatrimoniaux liés à leur nature.

Titre XI – Dispositions transitoires

560. Advenant que les sommes provenant du Fonds d'indemnisation en assurance de personnes ou du Fonds d'indemnisation en assurance de dommages deviennent insuffisantes pour payer les réclamations, le Fonds d'indemnisation des services financiers impose une cotisation spéciale aux représentants en assurance de personnes ou, selon le cas, aux agents, aux courtiers en assurance de dommages et aux experts en sinistre.
Cotisation spéciale.

Un représentant visé au premier alinéa doit, dans les 30 jours de la mise à la poste d'un avis de cotisation, payer cette cotisation spéciale.

Loi sur le Ministère des Finances

24. Est institué, au ministère des Finances, un Fonds de financement affecté au financement des organismes, des entreprises et des fonds spéciaux suivants :

[...]

8° à tout fonds spécial ou tout autre organisme désigné par le gouvernement à l'exception des municipalités et des autres organismes municipaux.

Code civil du Québec

302. Les personnes morales sont titulaires d'un patrimoine qui peut, dans la seule mesure prévue par la loi, faire l'objet d'une division ou d'une affectation. Elles ont aussi des droits et obligations extrapatrimoniaux liés à leur nature.

DÉCISION

Il est bien établi que pour déterminer si un organisme est assujéti à la Loi sur l'accès, il faut le ranger sous la définition des organismes publics à l'article 3 ou sous un des critères identifiant un organisme gouvernemental à l'article 4 .

À la lecture de l'article 3 de la Loi sur l'accès, il est clair que le Fonds, par processus d'élimination, ne pourrait possiblement être assimilé qu'aux organismes gouvernementaux.

Examinons alors les critères de l'article 4.

Le premier critère est celui de la nomination de la majorité des membres par le gouvernement ou un ministre. À ce titre, on note que les sept membres du conseil d'administration du Fonds sont nommés par le Bureau (art. 261 de la Loi sur la distribution). Le Bureau est lui-même une personne morale distincte (art. 159). Il n'est pas un organisme public ou gouvernemental (art. 160). Le Fonds n'est donc pas assujéti à la Loi sur l'accès en vertu de ce premier critère.

Le deuxième critère est celui de la nomination ou la rémunération du personnel en vertu de la Loi sur la fonction publique. L'article 272 de la Loi sur la distribution prévoit spécifiquement que le Bureau peut, en créant ses propres normes par règlement interne, nommer et rémunérer son personnel sans référence aucune à la Loi sur la Fonction publique. Le Fonds n'est pas assujéti à la Loi sur l'accès en vertu de ce deuxième critère.

Le troisième critère est l'appartenance du fonds social au domaine de l'État. Or, dans la présente affaire, le Fonds d'indemnisation n'a pas de fonds social en ce qu'il n'est pas constitué de capital-actions.

Cette notion de fonds social est discutée dans le traité de M. Dussault et Borgeat, où on peut lire que la notion de fonds social réfère à la notion d'actions que le gouvernement détient en tout ou en partie, directement ou par l'intermédiaire du ministre des Finances. On ne peut que conclure que le Fonds n'est pas assujéti en vertu de ce troisième critère.⁸

L'omission du législateur de soumettre le Fonds à la Loi sur l'accès et l'inclusion exprime des trois autres personnes morales renforcent cette lecture de la Loi sur la distribution qui suggère que le Fonds n'est pas un organisme gouvernemental. À ce titre, on peut se référer au juriste Pierre-André Côté qui discute longuement de l'utilisation de l'argumentation *a contrario* dans son ouvrage sur l'interprétation des lois⁹. On peut retenir de la lecture de son ouvrage que l'application de la maxime *expressio unius est exclusio alterius* doit être sujete à caution selon le sujet et les circonstances. Toutefois, de la discussion du professeur Côté, deux de ses remarques peuvent éclairer le présent cas.

Le droit statutaire est un droit exceptionnel et donc d'interprétation stricte¹⁰. L'utilisation de l'argumentation *a contrario* est surtout un guide susceptible de mener à la découverte de l'intention du législateur¹¹.

Examinant la Loi sur la distribution, on peut conclure que l'absence de mention d'assujéttissement du Fonds à la Loi sur l'accès, dans le même article 286 où l'on assujéttit les trois autres personnes morales visées, est un indicateur très clair de l'intention du législateur en rédigeant cette loi sectorielle. Il n'y a pas besoin de recourir aux principes d'interprétation plus élaborés dans ce cas.

⁸ Dussault René et Borgeat Louis, Traité de droit administratif, Deuxième édition, Tome I, P.U.L., 1984, page 185.

⁹ Interprétation des Lois 3^e édition, Les Editions Thémis, 1999 pp 422 à 433.

¹⁰ Ibid., p. 423.

¹¹ Ibid., p. 429.

Si toutefois on se questionne sur le silence du législateur quant à la mention de l'application de la Loi sur l'accès au Fonds, cette analyse ne pourrait que soutenir la déduction que le Fonds échappe à cette application pour les raisons mentionnées ci-haut.

On peut comprendre les arguments du demandeur, qui reposent sur une lecture plus large de l'environnement dans lequel le Fonds œuvre, et qui souligne qu'au sens large et selon plusieurs indicateurs, le Fonds semblerait assujetti à la Loi sur l'accès et pour des raisons démocratiques, devrait l'être. Quels que soient les mérites de ces arguments, la Commission en tant que tribunal est tenue d'interpréter la Loi dans sa rédaction actuelle et selon la jurisprudence établie par les tribunaux supérieurs. Selon celle-ci, le Fonds n'est pas assujetti à la Loi sur l'accès.

POUR CES MOTIFS LA COMMISSION :

DÉCLARE que le Fonds d'indemnisation des services financiers n'est pas assujetti à la Loi sur l'accès.

Montréal, le 16 janvier 2002

JENNIFER STODDART
Commissaire

M^e Daniel Rock
Procureur du demandeur

M^e Pierre Laurin
Procureur de l'organisme