

00 08 22

TOTAH, Selim
Demandeur

c.

**INSPECTEUR GÉNÉRAL DES INSTITUTIONS
FINANCIÈRES GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**
Organisme

et

BANQUE NATIONALE DU CANADA
Tierce partie

LA DEMANDE

M. Selim Totah cherche à obtenir des informations qu'il croit être détenues par l'inspecteur général des institutions financières du Québec (l'inspecteur général). Ces informations seraient contenues dans des documents se rapportant aux circonstances de la cession des biens et de l'entreprise de l'institution financière Trust Général à la Banque Nationale du Canada en vertu d'une loi spéciale adoptée en 1993, *Loi concernant la cession des biens et de l'entreprise du Trust Général du Canada et de la Compagnie Sherbrooke Trust*¹.

Dans sa demande d'accès auprès de l'inspecteur général, en date du 18 février 2000, M. Totah écrit ce qui suit:

En résumé : en date du 11 Nov. 1993 & sanctionné le 13 Dec 1993, adopté le 10 dec. 1993 - il y a eu un "private member's bill in the Assemblée Nationale (Assemblée Nationale) - Québec" au titre exact: "1993, chapitre 98 loi concernant la cession des biens et l'entreprise de trust général du Canada et de la compagnie Sherbrooke trust" (projet de loi 231). "

Le nom de votre Institution "Inspecteur Général des Institutions Financières" est mentionné spécifiquement dans ce document. Auriez-vous l'obligeance de faire part au soussigné - si depuis la sanction est-ce qu'il y a eu d'autres documents ou législations à ce même sujet et chapitre. Quels sont leur titres exacts et ou peut-on

¹ L.Q. 1993, c. 98, art. 1 à 9.

les obtenir. Une copie envoyée à l'adresse ci-dessous sera très apprécié. En plus, y a-t-il eu d'autres directives ou d'autres documents "légaux" qui accompagnent le document ci-haut (de p. 2213 à 2218 -- 5 pages) de la part de votre institution ou de la part du gouvernement du Québec pour donner cours à la dissolution du TRUST GENERAL DU Canada et l'achat de même de la part de la BANQUE NATIONALE DU CANADA.

En date du 7 mars 2000, la Direction générale des services administratifs de l'inspecteur général écrit à M. Totah pour l'aviser qu'un autre dix jours seraient nécessaires pour répondre à sa demande.

En date du 5 avril 2000, le responsable de l'accès à l'information de la Direction des services administratifs de l'inspecteur général répond longuement pour justifier son refus d'accorder cette demande. Voici ce qu'il écrit :

À la suite de la correspondance que nous avons eue avec la Banque Nationale du Canada, je vous informe que cette dernière refuse que nous donnions accès aux documents qui font l'objet de votre demande et qui lui appartiennent. Par conséquent, en vertu des articles 23, 24, 49 50 et 53 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics, nous devons en refuser l'accès.

Les raisons invoquées par la banque sont les suivantes :

Les deux conventions identifiées, de même que les annexes qui en font partie intégrante, constituent des renseignements fournis par la Banque Nationale du Canada et qui doivent être protégés aux termes des articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après la « Loi sur l'accès ». En effet, il s'agit de documents de nature confidentielle ainsi traités par la banque comme il est d'ailleurs d'usage, en pareil milieu, de les traiter. On porte à notre attention qu'à de nombreuses reprises, des interventions ont été faites auprès des tribunaux de droit commun pour protéger le caractère confidentiel de telles informations. À chaque fois, ces tribunaux sont intervenus favorablement à la position de la banque.

À titre d'exemple, voici une liste de diverses ordonnances rendues :

- Dossier de la Cour supérieure du district de Montréal portant le numéro 500-05-006448-946 : ordonnance de l'honorable juge Hélène Lebel du 26 juin 1996 ;
- Dossier de la Cour supérieure du district de St-François portant le numéro 450-05-000658-950 :

- ordonnance de l'honorable juge François Rolland du 16 août 1996 ;
- Dossier de la Cour supérieure du district de Montréal portant le numéro 500-05-014076-929 : ordonnance de l'honorable juge Pierre Jasmin du 29 mai 1995 ;
 - Dossier de la Cour supérieure du district de Montréal portant le numéro 500-05-011230-958 : ordonnance de l'honorable Sylviane Borenstein du 18 juin 1997.

La Banque Nationale du Canada fait valoir que la divulgation des informations risquerait vraisemblablement de lui causer une perte, de nuire de façon substantielle à sa compétitivité ou encore de procurer un avantage appréciable à une autre personne.

Par ailleurs, les informations contenues aux annexes des deux conventions, qu'il s'agisse d'informations relatives à des personnes physiques ou à des personnes morales, constituent des informations à l'égard desquelles la Banque Nationale du Canada doit assurer la confidentialité. La banque est en effet liée à ses clients par le secret bancaire, ce qui lui impose une obligation de discrétion et de confidentialité. Omettre ou négliger de remplir cette obligation pourrait faire en sorte que sa responsabilité soit engagée à l'égard de ceux dont les noms apparaissent aux annexes concernées.

Ainsi, au soutien notamment de l'application des articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès*, la Banque Nationale du Canada réitère son devoir de préserver le secret des affaires de ses clients alors que la demande d'accès formulée ne peut la libérer, de quelque façon que ce soit, de cette obligation.

Au surplus, les annexes aux deux conventions comportent des renseignements personnels puisqu'ils concernent dans plusieurs cas des renseignements sur des personnes physiques et qu'ils permettent de les identifier. Ces renseignements personnels sont nominatifs au sens de l'article 53 de la *Loi sur l'accès* ; aucun de ces renseignements ne peut être considéré comme étant un renseignements à caractère public en vertu de la loi.

Selim Totah demande, en date du 23 avril 2000, à la Commission d'accès à l'information du Québec (la Commission) de réviser ce refus. L'audience a lieu le 18 mai 2001 aux bureaux de la Commission à Montréal.

L'AUDIENCE

La position du demandeur

Selim Totah explique les circonstances qui motivent sa demande d'accès. Au moment de la cession du Trust général et du Sherbrooke Trust à la Banque Nationale, M. Totah était client du Trust général. Il avait obtenu une hypothèque de 300 000\$ ainsi qu'une marge de crédit pouvant aller jusqu'à 200 000\$. Depuis ce temps, ses relations avec la Banque n'ont cessé de se détériorer au point où il a dû cesser de faire affaires avec elle.

Bien qu'il constate dans la législation autorisant la cession des biens du Trust général à la Banque Nationale que rien ne doit modifier les droits existants, il avoue avoir eu des difficultés avec la Banque depuis. Il cherche à savoir comment on a pu faire adopter cette loi et quelles informations ont été détenues par les parties impliquées au moment de la fusion. Il croit que la Banque possède toutes les informations relatives aux individus qui faisaient affaires avec le Trust général auparavant.

Quant aux raisons avancées par l'inspecteur général et la Banque nationale, M. Totah affirme ne pas accepter le principe de la confidentialité des banques car il croit que ce principe sert d'écran derrière lequel on a pu agir pour porter atteinte à ses droits. L'article 5 de la loi spéciale de 1993 n'a pas été respectée, dit-il, car ses droits ont été affectés en ce qu'il n'a pas eu les documents qu'il recherchait. Il souhaite que les détails de la transaction financière entre les deux institutions qui ne sont pas explicités dans la loi de 1993, soient rendus publics.

Il se demande comment le nom du créancier a pu être modifié dans ce qu'il qualifie de l'enregistrement des droits sans avoir une liste de tous les clients avec l'état de leurs créances personnelles. C'est cette liste que M. Totah aimerait obtenir.

La position de l'inspecteur général des institutions financières

Le procureur de l'organisme rappelle que l'inspecteur général détient les documents conformément à ses pouvoirs généraux et au cadre législatif général régissant les sociétés de fiducie. Le procureur soulève, à titre d'argument préliminaire, l'article 395 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et sur les sociétés d'épargne*² lequel interdit à l'inspecteur général de communiquer les renseignements qu'il a obtenus dans le cadre de l'application de cette loi. Cet article se lit comme suit :

395. Aucune personne employée par le gouvernement ou autorisée par l'inspecteur général à exercer des pouvoirs d'inspection ou d'enquête ne doit communiquer ou permettre que soit communiqué à qui que ce soit, un renseignement obtenu en vertu des dispositions de la présente loi ou d'un règlement pris par le gouvernement pour son application ni permettre l'examen d'un document produit en vertu de ceux-ci sauf dans la mesure où elle y est autorisée par l'inspecteur général.

Malgré les articles 9, 23, 24 et 59 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (chapitre A-2.1), seule une personne autorisée généralement ou particulièrement par l'inspecteur général lui-même a accès à un tel renseignement ou document.

Cette disposition, fait remarquer le procureur, déroge expressément au principe de l'accès consacré à l'article 9 de la *Loi sur l'accès* ainsi qu'aux restrictions à l'accès prévues aux articles 23, 24 et 59.

Dans l'hypothèse où la Commission ne retiendrait pas cet argument, le procureur de l'organisme soulève les articles 23 et 24 de la loi au soutien du refus de communiquer les documents demandés.

Or, les articles 23 et 24 de la Loi traitent de la protection accordée au secret financier, entre autres, et de la nature de certains renseignements fournis par un tiers qui ne peuvent être divulgués sans le consentement de celui-ci.

De plus, selon le procureur, il n'y a, de toute façon, aucune information contenue dans les transactions autour de la fusion du Trust Général avec la Banque qui concerne le demandeur. Le procureur fait aussi valoir que la demande fut transmise à la Banque Nationale pour commentaires. La Banque a répondu qu'elle considérait confidentielle toute information se rapportant à la transaction de 1993 et, en conséquence, l'organisme était obligé de la garder confidentielle conformément aux articles 23 et 24 de la Loi.

Finalement, le procureur fait valoir que la *Loi concernant la cession des biens et de l'entreprise de Trust Général du Canada et de La Compagnie Sherbrooke Trust*³ (la loi spéciale) à son article 2 fait une exception au régime général de publicité de la *Loi sur les sociétés de fiducies et les sociétés d'épargne*⁴, et place les conventions de cession et les conventions accessoires sous l'autorité de l'inspecteur général.

La position de la Banque Nationale

La procureure de la Banque explique que sa cliente a été consultée par l'inspecteur général relativement à la demande d'accès du demandeur en conformité avec les articles 25 et 49 de la *Loi sur l'accès*. Lors de cette consultation, l'identité du demandeur ne lui a pas été révélée.

Elle tient cependant à préciser qu'elle a été informée peu de temps avant le début de l'audience que les documents au sujet desquels elle a été invitée à fournir des commentaires à l'inspecteur général ne sont pas les mêmes documents que ceux déposés sous le sceau de la confidentialité par le procureur de l'organisme. Ce faisant, la procureure de la Banque soutient ne pas être en mesure, à si brève échéance, de présenter une preuve au sujet des articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès*.

² L.R.Q. c. S-29-01.

Dans l'éventualité où l'argument préliminaire fondé sur l'article 395 de la *Loi sur les sociétés et fiducie et les sociétés d'épargne* qu'elle entend soulever n'était pas retenu par la Commission, elle se réserve la possibilité de présenter ultérieurement une preuve relative aux articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès*.

À ce propos, la procureure soutient qu'il importe peu que les renseignements demandés soient visés ou non par les articles 23 et 24 de la loi puisque le législateur, à l'article 395 de la loi précitée, a reconnu un caractère confidentiel aux renseignements obtenus par l'inspecteur général en vertu des dispositions de cette même loi.

De plus, quant au régime particulier s'appliquant aux renseignements détenus par la Banque dans le cadre de l'application de la loi spéciale, la procureure souligne que les documents recherchés ne sont pas des documents auxquels le public en général a un droit d'accès. Elle note que la loi spéciale spécifie, à son article 5, que la transaction qui a eu lieu ne devait pas affecter les droits des personnes ayant des réclamations ou diminuer les responsabilités des institutions financières impliquées dans la cession envers des personnes :

5. Rien dans la présente loi n'affecte les droits d'une personne ayant une réclamation contre l'une des sociétés ou diminue, modifie ou affecte la responsabilité de la société envers une telle personne. Cependant, tous ces droits peuvent être exercés contre le cessionnaire du bien ou du droit qui fait l'objet de la réclamation ou contre l'une ou l'autre des nouvelles sociétés de fiducie qui ont acquis les activités de fiducie des sociétés.

Cependant, dans le contexte de la cession de 1993, le législateur a choisi, par le biais de l'article 2 de la loi spéciale, de soustraire les conventions au régime de publicité habituelle et de le placer sous l'autorité de l'inspecteur général.

³ L.Q. 1993, c.98.

⁴ L.R.Q. c. S-29.01.

LA PREUVE

Le procureur de l'organisme fait entendre comme témoin, M. Pierre Morin, Directeur adjoint des services administratifs chez l'inspecteur général. En février 2000, au moment de la demande de M. Totah, il était, de fait, responsable de l'accès à l'information au sein de l'organisme. Il a compris que M. Totah cherchait une liste des prêts en vigueur au moment de la cession ainsi que des copies des conventions qui pouvaient exister entre la Banque Nationale et le Trust Général et le Sherbrooke Trust.

Une lettre, déposée comme pièce O-1, est transmise au Président de la Banque Nationale en date du 14 mars 2000 lui demandant si la Banque traitait les informations recherchées de manière confidentielle :

Notre organisme a reçu le 18 février dernier, une demande d'accès à un renseignement qui nous a été transmis par la Banque Nationale du Canada.

Il s'agit de deux conventions, l'une entre Banque Nationale du Canada et Trust Général du Canada, l'autre entre Banque Nationale du Canada et la Compagnie Sherbrooke Trust. Dans les deux cas, une liste des prêts et des débiteurs fait partie des documents demandés.

Avant que nous ne puissions communiquer le renseignement réclamé, nous aimerions évaluer avec certitude si ce renseignement est de nature confidentielle ou si vous-même le traitez habituellement de façon confidentielle.

La Banque lui répond, en date du 3 avril, et ce sont les raisons motivant le refus de la banque de partager l'information qui sont reproduites dans la réponse finale de l'inspecteur général à M.Totah, le 5 avril 2000.

M. Morin témoigne quant à la nature de trois documents déposés sous pli confidentiel, soit la Convention d'Accord-cadre sur la réorganisation du Trust

Général du Canada et de la Compagnie Sherbrooke Trust, la Convention relative à la cession et à la liquidation volontaire des affaires de Trust Général du Canada et la Convention relative à la cession et la liquidation volontaire des affaires de la compagnie Sherbrooke Trust, tous les trois datés du 1^{er} juillet 1994. Il est d'avis que ces documents ne concernent pas le demandeur car ceux-ci décrivent des transactions entre des institutions financières et ils sont de nature technique. Le témoin explique que son expérience dans ce domaine totalise près de vingt-cinq années et qu'il est très familier avec ce type de documents. Ces documents lui sont acheminés par des entreprises financières sous condition de confidentialité. L'inspecteur général doit les détenir en vertu de son rôle de surveillance et de contrôle des sociétés d'épargne au Québec. L'inspecteur général doit approuver les transactions et faire des inspections.

Contre-interrogé par M. Totah, M. Morin affirme n'avoir jamais vu le nom de M. Totah dans aucun document détenu par l'inspecteur général.

LA DÉCISION

M. Totah cherche à obtenir, auprès de l'inspecteur général, des documents qui l'aideraient à élucider les circonstances dans lesquelles les relations existant auparavant entre lui et le Trust Général semblent s'être modifiées depuis la cession de celui-ci à la Banque Nationale.

Tant le procureur de l'organisme que celui de la Banque ont soulevé comme argument préliminaire l'article 395 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* au soutien de leur refus de communiquer les documents recherchés par le demandeur.

Suivant cette disposition, le législateur aurait instauré, à l'égard des renseignements obtenus par l'inspecteur général en vertu de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les*

sociétés d'épargne, un régime particulier en matière d'accès qui aurait préséance sur celui instauré par la *Loi sur l'accès*.

Sans décrire précisément les documents qu'elle vise, cette disposition dérogatoire octroie à l'inspecteur général une discrétion pratiquement absolue en matière d'accès. Ce faisant, sur la base de cette restriction, l'inspecteur général n'est pas tenu de justifier légalement les refus d'accès aux documents visés par cette restriction.

Dans le cas qui nous occupe, il appert que les documents ont été soumis à l'inspecteur général dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de surveillance et de contrôle des sociétés d'épargne au Québec.

La loi spéciale, *Loi concernant la cession des biens et de l'entreprise du Trust Général du Canada et de la Compagnie Sherbrooke Trust*, régissant les conditions de la cession des deux fiducies à la Banque Nationale prévoit spécifiquement, à l'article 2, que les conditions et les modalités de ces conventions doivent être autorisées par l'inspecteur général.

Toujours à l'article 2 de cette loi spéciale, le législateur a volontairement choisi de soustraire les conventions des règles de publicité auxquelles ces documents auraient pu être assujettis une fois détenus par l'inspecteur général et ce, en écartant l'application des articles 156 à 160 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*.

Les documents en litige ont été obtenus par l'inspecteur général dans le cadre de l'application de la loi et par conséquent, ils sont visés par l'article 395 de cette même loi.

Bien que la *Loi sur l'accès* prévoit à son article 9 que toute personne a droit d'accès aux documents des organismes publics :

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.

Et que l'article 168 règle les conflits entre une loi particulière et la *Loi sur l'accès* :

168. Les dispositions de la présente loi prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi.

L'article 395 in fine de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, pour sa part, constitue une clause dérogatoire, puisqu'à titre de disposition postérieure à la *Loi sur l'accès*, elle énonce expressément déroger au droit d'accès consacré dans la *Loi sur l'accès*.

Or, suivant l'article 395, l'inspecteur général possède l'entière discrétion pour autoriser une personne à avoir accès à de tels documents et la Commission n'a pas compétence pour permettre l'accès aux renseignements visés par l'article 395 de cette loi.

La Commission a déjà eu à se prononcer sur une disposition analogue à l'article 395 reproduit dans la *Loi sur les assurances*⁵ et elle concluait dans le même sens que dans le cas présent.

Enfin je note qu'en justifiant le rejet de la demande de M. Totah, le représentant de l'inspecteur général affirme sous serment n'avoir jamais vu aucun document en la possession de cet organisme qui porte le nom de Selim Totah.

POUR CES MOTIFS, la Commission d'accès à l'information :

REJETTE la demande de révision.

Montréal, le 16 octobre 2001.

JENNIFER STODDART
Commissaire

M^e Jean-François Boulais
Procureur de l'organisme

M^e Marie Saint-Pierre
Procureure de la tierce partie

⁵ *Association Nationale des camionneurs artisans inc. c. Inspecteur général des institutions financières* [1998] CAI 307.