

**Commission d'accès à l'information
du Québec**

Dossier : 03 07 35

Date : 9 novembre 2004

Commissaire : M^e Hélène Grenier

X

Demandeur

c.

**AGENCE NATIONALE D'ENCADREMENT
DU SECTEUR FINANCIER (AUTORITÉ
DES MARCHÉS FINANCIERS)**

Organisme

DÉCISION

OBJET

ACCÈS (COPIE) À UNE PARTIE SUBSTANTIELLE D'UN REGISTRE DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS À CARACTÈRE PUBLIC; DEMANDE DE RÉVISION DU REFUS DE DIVULGUER ET REQUÊTE EN VERTU DE L'ARTICLE 126 (2IÈME ALINÉA) DE LA *LOI SUR L'ACCÈS*.

[1] La demande d'accès vise l'obtention de listes de personnes physiques qui sont des représentants au sens des articles 3 (assurance de personnes) et 11 (planificateur financier) de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (L.R.Q., c. D-9.2).

[2] Le refus de l'organisme s'appuie sur le 2ième alinéa de l'article 126 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des*

*renseignements personnels*¹ ainsi que sur des décisions de la Commission confirmant l'application de cette disposition à des demandes d'accès comparables.

[3] La demande de révision exprime le désaccord du demandeur qui, entre autres arguments, indique que :

- L'article 126 de la *Loi sur l'accès* ne trouve pas application;
- Le registre des représentants est public et le droit d'en obtenir copie est prévu par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*.

[4] L'organisme requiert pour sa part l'autorisation de ne pas tenir compte de la demande d'accès en vertu du 2ième alinéa de l'article 126 précité :

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.

PREUVE

i) de l'organisme

[5] De consentement avec le demandeur, l'avocat de l'organisme dépose copie de :

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

- la demande d'accès du 2 avril 2003 (O-1) : le demandeur requiert copie des listes de représentants des régions administratives de Montréal et de Laval qui sont autorisés à agir en assurance de personnes ou comme planificateurs financiers; il indique que ces listes seront utilisées pour « *faire la promotion d'une formation continue accréditée par l'IQPF (Institut québécois de planification financière) et la CSF (Chambre de la sécurité financière).* »;
- l'avis de réception de cette demande, daté du 4 avril 2003 et signé par M^{me} Michèle Dufour de l'organisme (O-2);
- le refus de l'organisme, daté du 8 avril 2003 (O-3); dans sa réponse au demandeur, la directrice des affaires juridiques de l'organisme spécifie ce qui suit : « *Votre demande vise à obtenir une liste de personnes physiques qui serait utilisée à des fins commerciales et lucratives, soit faire la promotion de cours de formation continue que vous offrez auprès de ces représentants. Le registre du Bureau est constitué dans le but de permettre au public de vérifier si une personne est autorisée à agir comme représentant. Votre requête est donc non conforme à l'objet de la loi... Cependant, cette règle ne trouve pas application dans le cas de renseignements concernant des personnes morales. Le Bureau peut donc vous fournir la liste des cabinets inscrits par discipline ou par région administrative sous réserve de certains coûts.* ».
- la demande de révision du 25 avril 2003 (O-4).

ii) du demandeur

Témoignage de M^{me} Michèle Dufour :

[6] Madame Michèle Dufour témoigne sous serment. Elle reconnaît l'avis de réception de la demande d'accès qu'elle a signé le 4 avril 2003 (O-2) en qualité de responsable du service des ressources matérielles et de l'accès aux registres tenus et conservés par l'organisme.

[7] Madame Dufour est la personne qui reçoit les demandes d'accès à ces registres. Elle prépare et donne elle-même communication des listes demandées concernant les cabinets; c'est cependant la direction des affaires juridiques de l'organisme qui traite les demandes d'accès à des listes de représentants (personnes physiques) après que M^{me} Dufour ait donné avis de la réception de ces demandes.

[8] Madame Dufour reçoit, régulièrement et de sources variées, des demandes d'accès à des listes de renseignements contenus dans ces registres.

Ces demandes concernent autant les cabinets que les représentants (personnes physiques).

[9] Le montant des frais exigibles pour la production de ces listes est tributaire de la durée du traitement informatique requis; il est déterminé en vertu du *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs*. Le montant des frais exigibles pour la production de la liste des cabinets inscrits en planification financière et en assurances de personnes pour les régions visées par la demande d'accès serait de 59,00 \$; celui des frais exigibles pour la production des listes visées par la demande d'accès serait de 282,44 \$, taxes incluses.

[10] Madame Dufour ne prépare que rarement des listes de représentants (personnes physiques); le cas échéant, elle agit seulement avec l'autorisation de la direction des affaires juridiques de l'organisme (O-3).

Contre-interrogatoire de M^{me} Dufour par l'organisme :

[11] Toutes les demandes d'accès aux registres tenus et conservés par l'organisme doivent être faites selon le formulaire prévu à cet effet (O-5).

[12] Le site internet de l'organisme permet à toute personne de vérifier si un représentant ou une entreprise ont le droit d'exercer des activités dans un secteur de distribution de produits ou services financiers. La recherche sur le site se fait dans le registre public des représentants et des entreprises et à partir du nom d'un représentant ou celui d'une entreprise (O-6). Dans le cas d'un représentant, les renseignements divulgués sont le numéro et la date d'échéance de son certificat de même que les mentions au certificat, la discipline ou catégorie de discipline dans laquelle le représentant est autorisé à pratiquer, les conditions ou restrictions afférentes ainsi que les entreprises auprès desquelles le représentant exerce ses activités. La recherche effectuée dans le registre pour les fins de l'audience permet de constater qu'un représentant préalablement identifié est détenteur d'un certificat portant le numéro 100 000 (O-6).

[13] Les renseignements en litige sont enregistrés dans un fichier. M^{me} Dufour ne prépare pas de listes de représentants (personnes physiques) avant d'être autorisée à le faire par la direction des affaires juridiques.

Témoignage du demandeur :

[14] Le demandeur témoigne sous serment. Il souhaite obtenir les renseignements qui sont en litige dans le but d'offrir aux représentants qu'il a ciblés par discipline le programme de formation continue qu'il a conçu et qui est accrédité par l'Institut québécois de planification financière (IQPF) et par la Chambre de la sécurité financière (CSF); le demandeur admet que l'offre de son programme puisse avoir un effet lucratif.

[15] Selon lui, la Chambre de la sécurité financière utilise elle-même les renseignements en litige pour rejoindre les représentants et leur offrir ses propres programmes de formation continue. Le demandeur doit avoir, pour l'offre de son programme de formation, un droit d'accès équivalent à celui de la Chambre.

[16] L'Institut québécois de la planification financière publie un répertoire des représentants en planification financière classés par champ d'intervention, par ville ou autrement (D-1, en liasse); cet organisme donne à ses membres l'occasion de refuser que des renseignements personnels les concernant soient inscrits dans ce répertoire qui peut être mis à la disposition de tiers (D-1, en liasse). Il en est de même de la Commission des valeurs mobilières du Québec qui, en février 2004, publiait la liste complète des représentants et dirigeants inscrits en valeurs mobilières (D-1, en liasse).

ARGUMENTATION

i) de l'organisme

[17] La demande d'accès vise l'obtention de renseignements identifiant des personnes physiques qui agissent comme représentants; cette demande est formulée à des fins (O-1) autres que celles prévues par la loi.

[18] L'obtention des renseignements en litige à des fins de promotion n'est pas conforme à l'objet des dispositions que la *Loi sur l'accès* prévoit sur la protection des renseignements personnels².

[19] Les renseignements en litige ont un caractère public; l'organisme tient et conserve le registre des représentants pour publiciser certains renseignements concernant les représentants de produits ou services financiers et ainsi informer

² *Bureau des services financiers c. Assep inc.*, dossier CAI 01 05 25, 10 mai 2001; *Journal de l'assurance c. Bureau des services financiers* [2000] CAI 381.

et protéger toute personne relativement au droit de pratique d'un représentant dans une discipline donnée.

[20] Le demandeur admet qu'il utiliserait les renseignements en litige à des fins lucratives s'il les obtenait; la demande d'accès n'étant pas conforme à l'objet des dispositions que la *Loi sur l'accès* prévoit sur la protection des renseignements personnels, l'organisme peut être autorisé à ne pas en tenir compte.

[21] La publicité donnée au répertoire des planificateurs financiers par l'Institut québécois de planification financière ainsi que celle donnée à la liste des représentants et dirigeants inscrits en valeurs mobilières (D-1, en liasse) par la Commission des valeurs mobilières sont régies par des dispositions législatives autres que celles qui régissent l'organisme en matière de protection des renseignements personnels.

[22] La *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*³ ne s'applique pas à l'organisme qui n'est pas une entreprise du secteur privé.

ii) du demandeur

[23] La *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* prévoit toutes les règles qui doivent encadrer l'utilisation des listes nominatives par quiconque.

[24] L'article 21.1 de cette loi autorise la communication de renseignements personnels qui portent sur des professionnels et sur leurs activités professionnelles; l'article 23 de la même loi permet l'utilisation d'une liste nominative de membres, notamment à des fins de prospection commerciale, lorsque les membres consentent à la communication des renseignements personnels qui les concernent.

[25] Le législateur n'a pas souhaité confier à la Chambre de la sécurité financière le droit exclusif d'utiliser les renseignements en litige dans le but de promouvoir ses propres programmes de formation.

[26] Le registre des représentants que tient et conserve l'organisme est public. L'article 239 de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*

³ L.R.Q., c. P-39.1.

confère à toute personne, qui qu'elle soit, le droit d'en obtenir copie pour quelque fin que ce soit.

[27] Le registre des représentants n'est pas constitué dans le seul but de permettre au public de vérifier si une personne est autorisée à agir comme représentant.

[28] Les renseignements inscrits dans le registre des représentants sont sommaires; la publication de ces renseignements n'est pas préjudiciable aux représentants surtout lorsqu'il s'agit de leur offrir un programme de formation continue.

[29] Le 2ième alinéa de l'article 126 de la *Loi sur l'accès* s'applique aux fins d'éliminer les abus dans l'utilisation de renseignements personnels à caractère public; l'utilisation des renseignements en litige ne serait pas abusive puisqu'elle vise l'offre d'un programme accrédité de formation à des représentants oeuvrant dans certaines disciplines.

[30] La décision arbitraire et insensée de l'organisme cause un tort irréparable au demandeur qui ne peut rejoindre les individus formant la clientèle qu'il avait ciblée pour l'offre de son programme et qui est conséquemment privé de revenus.

DÉCISION

A) L'application de la *Loi sur l'accès* aux renseignements personnels en litige :

[31] La demande d'accès a été adressée au Bureau des services financiers (le Bureau) et traitée par lui avant que l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier (l'Agence) ne lui soit substituée et que les modifications apportées en conséquence à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* n'entrent en vigueur. Cette loi prévoyait que le Bureau était un organisme gouvernemental (art. 162) au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (art. 4); la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*⁴ (art. 2) prévoit le même statut pour l'Agence. La *Loi sur l'accès* s'appliquait donc aux renseignements constituant les documents détenus par le Bureau dans l'exercice de ses fonctions et elle s'applique aux renseignements constituant les documents détenus par l'Agence dans l'exercice de ses fonctions.

⁴ L.R.Q., c. A-7.03.

B) L'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* :

[32] La *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* ne s'appliquait pas à l'organisme public « Bureau de services financiers » et elle ne s'applique pas à l'Agence. Cette loi prévoit en effet que :

3. La présente loi ne s'applique pas à un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) ni aux renseignements qu'une personne autre qu'un organisme public détient, pour le compte de ce dernier.

C) La protection du public, une mission de l'organisme public :

[33] La *Loi sur la distribution de produits et services financiers* attribuait au Bureau la mission de veiller à la protection du public dans les domaines soumis à son autorité (art. 184); l'Agence a pour mission de veiller à la protection du public relativement à l'exercice des activités régies par cette loi (art. 184). Cette mission est exclusive à l'Agence; elle était exclusive au Bureau.

[34] Le Bureau devait, en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (art. 234), tenir et conserver un registre des représentants auxquels il délivrait un certificat; l'obligation de tenir et de conserver ce registre ainsi que l'obligation d'y inscrire certains renseignements délimités à caractère public sont maintenues (art. 234). La tenue et la conservation de ce registre sont, entre autres moyens, nécessaires à la réalisation de la mission d'assurer la protection du public qui est actuellement attribuée à l'Agence et qui était dévolue au Bureau. Cette mission demeure également attribuée à la Chambre de la sécurité financière qui, en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (art. 312), doit pour sa part veiller à la formation et à la déontologie des représentants.

D) Le registre des représentants (personnes physiques) :

[35] En vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, le registre des représentants doit être mis à la disposition du public et toute

personne peut, en acquittant les frais fixés par règlement, en obtenir copie (art. 239). Ce registre contenait et contient toujours, afin d'informer dans une juste et nécessaire mesure le public au sujet de la pratique d'un représentant en particulier, son nom, l'adresse de son établissement, chaque discipline ou catégorie dans laquelle il est autorisé à pratiquer, les conditions ou les restrictions que peut comporter son certificat et la période de validité de cette autorisation (art. 234). Ainsi appliquée, la portée du caractère public conféré à ces renseignements personnels délimités concernant un représentant est essentiellement semblable à l'objet du 5^{ème} paragraphe de l'article 57 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et elle lui est conforme :

57. Les renseignements suivants ont un caractère public:

...

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.

...

[36] La preuve démontre que l'organisme met le registre des représentants à la disposition du public en divulguant, à toute personne qui identifie un représentant, les renseignements personnels à caractère public (art. 234) qui doivent être conservés concernent ce représentant .

[37] La preuve démontre que la demande d'accès ne vise pas l'obtention des renseignements personnels concernant un représentant identifié, soit l'obtention d'un extrait du registre; la preuve démontre que la demande vise plutôt l'obtention d'une partie substantielle du registre des représentants, c'est-à-dire l'obtention d'un fichier ou d'une banque de renseignements personnels à caractère public incluant le nom de représentants. La preuve démontre spécifiquement que le demandeur souhaite que le registre soit mis à sa disposition dans une mesure et pour une fin qui sont étrangères à celles pour lesquelles ce registre doit être constitué et mis à la disposition du public. Aucune preuve ne démontre par ailleurs que le demandeur soit mandaté pour veiller à la protection du public au nom de l'organisme ou de la Chambre de la sécurité financière et que l'obtention des renseignements en litige soit nécessaire à la réalisation de ce mandat.

[38] Les renseignements en litige sont tenus et conservés par l'organisme pour informer le public à l'égard de chaque représentant; la loi attribue donc un caractère public à des renseignements personnels bien délimités qui sont spécifiques à chaque représentant et qui sont nécessaires pour permettre à toute personne de s'informer au sujet de ce représentant dans la seule mesure prévue par la loi et de se gouverner en conséquence. Le caractère public attribué à ces renseignements personnels résulte de la mission d'assurer la protection du public dévolue à l'organisme en vertu de la loi; sans cette mission, ces renseignements personnels seraient nominatifs et traités comme tels.

[39] Le demandeur veut obtenir les noms et autres coordonnées de tous les représentants des régions administratives de Montréal et de Laval qui sont autorisés à pratiquer dans deux disciplines données. Sa demande ne vise pas l'obtention des renseignements qui concernent un représentant en particulier et qui permettent de vérifier l'existence et l'étendue du droit de pratique de ce représentant; elle vise l'obtention, à des fins privées, d'une partie substantielle d'un fichier de renseignements personnels et, à cet égard, elle est non conforme à l'objet des dispositions que prévoit la *Loi sur l'accès* concernant la protection des renseignements personnels.

[40] Le demandeur appuie son droit d'accès à une partie substantielle du registre sur l'article 239 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* qui n'a pas été modifié :

239. Le Bureau tient les registres à la disposition du public sauf celui visé à l'article 40. Toute personne peut, en acquittant les frais fixés par règlement, en obtenir copie.

[41] La Commission demeure d'avis⁵ que la divulgation à toute personne d'une partie substantielle d'un fichier ou registre de renseignements personnels à caractère public permet la comparaison, le couplage ou l'appariement massifs et

⁵ *Conseil scolaire de l'Île de Montréal c. Directron Média* [1992] CAI 24; *Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation c. Advantex Marketing International inc.* [1998] CAI 92; *Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation c. Services sanitaires Transvick inc.* [1998] CAI 225; *Régie du Bâtiment du Québec c. Horizon Date Source inc.* [1998] CAI 293; *Régie du Bâtiment du Québec c. Les Entreprises E.C.L.M. inc.* [1999] CAI 31; *Régie du Bâtiment du Québec c. Compagnie de gestion Optilog inc.* [1999] CAI 176; *Ville de Labaie c. Résidentex inc.* [1999] CAI 433; *Journal de l'Assurance et Serge Therrien c. Bureau des services financiers* [2000] CAI 381; *Bureau des services financiers c. Assep inc.* dossier CAI 01 05 25, 10 mai 2001.

illimités de ces renseignements avec d'autres fichiers ou banques de renseignements personnels; dans le cas soumis par le demandeur et l'organisme, pareilles possibilités doivent être évitées parce que leur réalisation serait étrangère à la mission d'assurer la protection du public qui est dévolue à l'organisme par la loi et parce qu'elle porterait atteinte à la protection des renseignements personnels concernant les représentants. La Commission est conséquemment d'avis, compte tenu de ce qui précède et attendu le 1er alinéa de l'article 171 de la *Loi sur l'accès*, qu'il y a lieu d'autoriser l'organisme à ne pas tenir compte de la demande d'accès :

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

1° l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1^{er} octobre 1982, à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels;

...

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.

[42] La Commission réitère que la divulgation, à partir du nom d'un représentant, des seuls renseignements personnels à caractère public délimités

par la loi concernant ce représentant est conforme à l'objet de l'article 57 (5ième paragraphe) de la *Loi sur l'accès*. Les modalités (O-6) arrêtées par l'organisme pour mettre le registre des représentants à la disposition du public sont donc conformes à l'objet des dispositions de cette loi en matière de protection des renseignements personnels.

[43] **POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :**

AUTORISE l'organisme à ne pas tenir compte de la demande d'accès;

REJETTE en conséquence la demande de révision.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

M^e Jacques Breton
Avocat de l'organisme