

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

AFFAIRE PORTANT SUR la *Loi sur les assurances*, L.R.O. 1990, chap. 18, modifiée (la “Loi”);

SUR la décision en date du 28 février 2005 par laquelle le directeur de la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l’industrie, Commission des services financiers, exerçant les pouvoirs délégués par le surintendant des services financiers, a rejeté la demande de permis d’agent d’assurance-vie, faite le 27 août 2004, par Elias Cicvak;

ET SUR l’avis d’appel déposé sous le régime du paragraphe 17(1) de la Loi par Elias Cicvak.

ENTRE

ELIAS CICVAK

appelant

- et -

LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

intimé

DEVANT :

Colin H.H. McNairn
Président du Tribunal et du comité

Kevin Ashe
Membre du Tribunal et du comité

Ralph E. Scane
Membre du Tribunal et du comité

ONT COMPARU :

Elias Cicvak, l'appelant, occupant pour lui-même (par conférence téléphonique)

Joe Nemet, pour le surintendant des services financiers (par conférence téléphonique)

DATE DE L'AUDIENCE :

17 août 2005

MOTIFS DE LA DÉCISION

Aperçu général et faits de la cause

Le Tribunal a été saisi de l'espèce par voie d'appel formé par M. Elias Cicvak (l'appelant) contre la décision en date du 28 février 2005, par laquelle le délégué du surintendant des services financiers (le surintendant) a rejeté la demande de permis d'agent d'assurance-vie, faite par l'appelant le 27 août 2004, par ce motif qu'il n'avait pas réussi l'examen de qualification requis.

Les conditions de délivrance du permis d'assurance-vie sont fixées à l'article 4 du Règlement de l'Ontario 347/04, lequel prévoit ce qui suit : « Le permis est délivré à l'auteur de la demande si le surintendant est convaincu [que celui-ci a entre autres] terminé un cours que le surintendant estime acceptable pour les besoins du programme de qualification du permis d'assurance-vie et a réussi l'examen correspondant que ce dernier a approuvé, s'il s'agit d'un particulier qui demande un permis d'assurance-vie. » (art. 4(1)d).

La disposition ancienne prévoyait que le surintendant devait être convaincu que le demandeur de permis d'assurance-vie [TRADUCTION] « a réussi l'examen de qualification institué par le surintendant à cet effet si ce demandeur est une personne physique » (art. 4(1)d) du Règlement de l'Ontario 663, R.R.O. 1990, modifié par le Règlement de l'Ontario 760/94).

L'appelant a passé pour la première fois l'examen de qualification pour un permis d'assurance-vie initial (appelé à l'époque permis de niveau I) le 27 novembre 2001. À l'époque, l'examen de qualification « institué » par le surintendant pour ce permis était administré par l'Association canadienne des conseillers en assurance et en finance (ACCIF) sous contrat avec la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO), dont le surintendant est le directeur général. L'ACCIF a informé l'appelant par avis non signé qu'il avait obtenu la note de 64 % pour son examen, alors que la note de passage était de 75 %. L'appelant a immédiatement contacté l'ACCIF pour contester sa note, puisqu'il avait reçu des notes de l'ordre de 90 % dans les épreuves pratiques auprès de l'assureur qui le parrainait. Il a aussi demandé à l'ACCIF de lui communiquer ses feuilles d'examen ainsi que le détail des résultats. Cette demande n'a pas eu de suite.

L'appelant n'a pas demandé à ce moment-là au surintendant un permis d'assurance-vie qui aurait nécessité la production de la preuve de la note de passage obtenue lors de l'examen de qualification. Il n'a pas demandé ce permis non plus à quelque moment que ce fût avant la demande du 27 août 2004, dont le rejet a provoqué l'appel en instance.

À compter du 1^{er} janvier 2003 (à part la période transitoire d'un mois), le surintendant a cessé de reconnaître l'examen administré par l'ACCIF comme examen de qualification pour le permis d'assurance-vie et y a substitué le Programme de qualification du permis d'assurance-vie (le PQPAV) à titre de condition exclusive de qualification professionnelle en la matière. À compter du 1^{er} juin 2002, l'examen du PQPAV constituait déjà un moyen parallèle de qualification pour ce permis.

Le PQPAV a été conçu par les soins du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance, dont fait partie le surintendant, pour s'appliquer à travers le Canada, sauf au Québec. Il s'agit d'un programme d'études sanctionné par un examen. En Ontario, il y a 10 prestataires autorisés de ce cours et un administrateur d'examen, le collège Durham, qui assure ce service sous contrat avec la CSFO. La note de passage de l'examen du PQPAV a été fixée à l'origine à 50 % du fait que de l'avis des régulateurs, il était plus difficile que celui de l'ACCIF. Un consultant pédagogique engagé pour participer à la conception du PQPAV avait recommandé une note de passage de 60 %, mais les régulateurs ont adopté la note de 50 % à titre de mesure provisoire.

L'appelant fait valoir qu'il ne savait pas que la note de passage de l'examen de qualification pour le permis d'assurance-vie avait été abaissée à 50 %, et que la CSFO ne l'en avait jamais informé. Qu'une fois informé de ce fait en août 2003, il a contacté l'assureur qui le parrainait et, avec l'encouragement de celui-ci, s'est inscrit à un cours du PQPAV. Que début octobre 2003, il a contacté le collège Durham au sujet de l'examen de qualification, et que celui-ci l'a informé qu'il devait passer l'épreuve préliminaire le 27 novembre 2003 et qu'il avait été inscrit pour passer l'examen du PQPAV à la première date disponible, savoir le 3 décembre 2003. Qu'il a passé l'examen à la date prévue. Que le lendemain, il a été informé par le collège qu'il a reçu la note de 52,86 % et que s'il voulait repasser l'examen, il devait contacter le collège. Qu'il a immédiatement téléphoné au collège pour savoir pourquoi il devrait repasser l'examen et s'est fait répondre que la note de passage était de 60 % et non de 50 % comme il l'avait pensé.

Le 1 octobre 2003, la CSFO avait envoyé une lettre aux compagnies d'assurance-vie qui parrainaient les candidats au permis (dont celle qui parrainait l'appelant), aux associations d'assurance et à tous les prestataires de cours du PQPAV pour les informer qu'à compter du 1^{er} novembre 2003, la note de passage de l'examen du PQPAV serait de 60 %. Ce changement était en harmonie avec le changement dans la note de passage dans les provinces qui avaient adopté le PQPAV, à la suite de la recommandation d'un consultant qui avait réexaminé le programme pour le compte du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance. Certaines autres recommandations de ce consultant, dont celle de limiter le choix de réponses aux questions de l'examen du

PQPAV, ont été adoptées en même temps que le relèvement de la note de passage à 60 %.

Le 27 août 2004, l'appelant a soumis au surintendant sa demande de permis d'assurance-vie avec, pour preuve qu'il avait réussi l'examen de qualification, l'avis l'informant qu'il avait obtenu la note de 64 % à l'examen de l'ACCIF du 27 novembre 2001. Entre-temps, il avait subi l'examen du PQPAV à quatre reprises (en sus de l'examen du 3 décembre 2003), recevant chaque fois une note de 50 % ou davantage mais toujours inférieure à 60 %.

Par avis d'audience en date du 24 décembre 2004, le surintendant a informé l'appelant qu'il avait nommé, conformément au paragraphe 393(9) de la *Loi sur les assurances*, un conseil consultatif pour tenir une audience et en rendre compte, avec toutes recommandations que celui-ci jugerait indiquées sur la question de savoir s'il fallait délivrer un permis d'assurance-vie à l'appelant. L'audience du conseil consultatif a eu lieu le 4 février 2005. Le dossier de la procédure devant le conseil, produit dans cet appel, comprend la copie des documents qui avaient été admis en preuve ainsi que la transcription des témoignages rendus lors de l'audience susmentionnée. La relation des principaux faits de la cause, évoqués supra, est tirée de ces témoignages.

Le 4 février 2005, le conseil consultatif a soumis son rapport au surintendant, lui recommandant de ne pas délivrer un permis d'assurance-vie à l'appelant. Le 28 février 2005, le directeur de la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO, en sa qualité de délégué du surintendant, a rendu sa décision portant adoption de la recommandation du conseil consultatif et rejet de la demande de permis d'agent d'assurance-vie de l'appelant.

Par avis d'appel en date du 2 mai 2005, l'appelant a interjeté appel de cette décision en application du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les assurances*. Avant l'ouverture de l'audition de l'appel, il a, conformément à l'article 7 des Règles des audiences du Tribunal des services financiers, signifié au procureur général du Canada et au procureur général de l'Ontario, son intention de soulever devant le Tribunal certaines contestations fondées sur la Constitution. Ni l'un ni l'autre de ces deux derniers n'a comparu ni n'a présenté des conclusions.

L'argumentaire de l'appelant

L'appelant a proposé plusieurs arguments à l'audience du Tribunal pour soutenir qu'il fallait lui délivrer un permis d'assurance-vie, en particulier ce qui suit :

1. L'ACCIF, qui est un mandataire de la CSFO, donc du surintendant, a réservé à l'appelant un traitement inique, en lui refusant communication des feuilles d'examen et du détail des résultats de l'examen qu'elle administrait.
2. Celui qui a échoué à un examen a le droit d'en passer un autre, ce droit étant reconnu par les établissements d'enseignement et autres organismes de qualification

au Canada. L'appelant n'a pas été informé de ce droit après son premier examen de qualification (celui de l'ACCIF). Le surintendant n'a pas informé l'appelant, directement ou par l'intermédiaire du collègue Durham, son administrateur contractuel des examens, qu'après le 1^{er} juin 2002, il pouvait se soumettre à une nouvelle épreuve en passant l'examen du PQPAV, dont la note de passage était de 50 %.

3. Puisque un grand nombre d'autres se sont vu accorder la possibilité de passer l'examen avec note de passage de 50 %, qui était en vigueur pendant 18 mois, l'appelant (ainsi que d'autres se trouvant dans son cas) a été victime de discrimination et s'est vu dénier le droit à l'égalité qu'il tient de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En outre, il s'est vu dénier le droit de repasser l'épreuve, le droit à l'application régulière de la loi et le droit de gagner sa vie, autant de droits garantis par la Charte.
4. Puisque l'appelant s'est « inscrit » auprès du collègue Durham en octobre 2003 pour passer l'examen du PQPAV dont la note de passage était de 50 % à l'époque, il ne devait pas être obligé de passer l'examen soumis à la note de passage de 60 %, étant donné qu'il avait fait diligence pour subir le premier. De fait, les conditions de qualification pour le permis d'assurance-vie ont été modifiées à son détriment et sans qu'il en eût été informé pendant que le processus était en cours.
5. Quoi qu'il en soit, l'appelant avait prouvé, par les résultats obtenus à l'examen de l'ACCIF, qu'il avait maîtrisé 64 % du fonds de connaissances censément requis des agents d'assurance-vie, ce qui était supérieur à la norme minimum actuelle de 60 % du PQPAV.

L'argumentaire de l'intimé

Les réponses de l'intimé aux arguments de l'appelant peuvent se résumer comme suit :

1. Aucune preuve n'a été produite qui établisse que le surintendant (ou la CSFO) savait, avant décembre 2003, que l'appelant avait cherché à passer un examen de qualification pour le permis d'assurance-vie ou que le surintendant (ou la CSFO) avait fait quoi que ce fût pour l'empêcher de passer cet examen à quelque moment que ce fût.
2. Quand bien même le surintendant aurait été ou aurait dû être au courant du cas de l'appelant, il n'avait pas pour obligation de l'informer du changement de la note de passage de l'examen de qualification pour le permis d'assurance-vie ou de l'engager à passer cet examen au moment où la note de passage était fixée à 50 %.
3. Aucun des actes ou omissions, directs ou indirects, que l'appelant reproche au surintendant (ou à la CSFO) ne va à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

4. L'examen de l'ACCIF était différent de l'examen du PQPAV, et l'examen de l'ACCIF dont la note de passage était de 50 % était différent de l'examen du PQPAV dont la note de passage était de 60 %; il s'ensuit que la note de 64 % obtenue à l'examen de l'ACCIF n'est pas égale à une note de 64 % de l'un ou l'autre des examens du PQPAV.

Analyse

Dans les présents motifs, preuve et absence de preuve s'entendent par référence à l'ensemble des preuves produites à l'audience du conseil consultatif. L'appelant a demandé à produire deux documents additionnels devant le Tribunal, lesquels n'avaient pas été produits devant le conseil consultatif, savoir deux courriers électroniques qu'il a reçus, l'un en date du 5 juillet 2005 du responsable de la délivrance des permis de la CSFO, et l'autre en date du 4 juillet 2005 d'un gestionnaire de projet du collège Durham. Nous n'avons pas jugé ces documents admissibles et ne les avons donc pas examinés parce que, à notre avis, ils n'auraient pas pour effet de « contribuer notablement au règlement des questions soulevées en appel », ce qui est l'une des conditions d'admissibilité d'éléments de preuve nouveaux en appel, que prévoit l'article 43.03 des Règles des audiences du Tribunal des services financiers.

Aucune preuve n'a été administrée en l'espèce qui établisse que les établissements d'enseignement et autres organismes de qualification au Canada ont pour usage de permettre aux candidats malheureux de repasser l'examen. Nous ne connaissons aucun usage de ce genre, si notoire que nous pouvons en prendre acte sans qu'il soit nécessaire d'en faire la preuve. En conséquence, rien ne nous permet de conclure que l'appelant avait le droit de repasser l'examen, à supposer que pareil droit puisse découler d'un usage observé par des établissements et organismes canadiens.

À notre sens, le surintendant n'avait nullement pour obligation, à la mise en place du PQPAV, d'informer l'appelant qu'il pouvait tenter de nouveau l'examen de qualification pour le permis d'assurance-vie lorsque la note de passage était de 50 %, et non de 75 %. Aucune preuve n'a été administrée en l'espèce, qui établisse que le surintendant (par l'intermédiaire de la CSFO ou de toute autre façon), était ou devait raisonnablement être au courant du cas de l'appelant et de son échec à l'examen de l'ACCIF pour l'informer directement de l'entrée en vigueur d'un nouveau régime d'examen de qualification pour le permis d'assurance-vie, dans le cadre du PQPAV. Les preuves administrées ne sont pas suffisantes pour permettre de conclure que le surintendant était au courant de ce que l'ACCIF savait de l'appelant et de ses résultats à l'examen. L'appelant soutient que lorsque l'ACCIF cessa d'administrer l'examen de qualification du permis d'assurance-vie, service qu'elle assurait par contrat avec la CSFO, tous ses documents en la matière ont dû être transférés à la CSFO, d'autant plus que, selon l'appelant, elle a même cessé d'exister. Cependant, il n'y a aucune preuve d'un tel transfert et, selon le témoignage d'un responsable de la CSFO, l'ACCIF existe en fait toujours, sous un autre nom, et continue à administrer l'examen du permis d'assurance-vie de niveau II, que passent les titulaires du permis d'assurance-vie de niveau I. À même supposer qu'il soit prouvé que le surintendant était ou était réputé être au courant des tentatives successives de

l'appelant de passer l'examen de qualification pour le permis d'assurance-vie, il n'aurait quand même pas eu pour obligation de l'informer de la possibilité de passer l'examen sous le nouveau régime. On ne saurait raisonnablement attendre du surintendant qu'il inscrive toute personne qui a échoué à un examen de qualification, sur une liste de distribution pour l'informer des changements ultérieurs dans les normes de qualification.

Il n'y a non plus aucune preuve qui impute au surintendant la responsabilité d'un traitement inique, quel qu'il soit, réservé par l'ACCIF à l'appelant. En tout cas, il est trop tard pour que ce dernier s'en plaigne. Il aurait dû le faire au moment où il se vit refuser communication copie de ses feuille d'examen et du détail des résultats des épreuves subies à l'examen de l'ACCIF du 2 novembre 2001 et où une enquête sur les chefs de plainte eût été possible.

Aucune preuve n'a été administrée en l'espèce qui établisse que le surintendant a informé l'appelant, avant que celui-ci ne passe l'examen du PQPAV, que la note de passage serait de 50 % ou que la note de passage de 50 %, en vigueur à l'époque, ne serait pas relevée après que l'appelant eut fait le nécessaire pour passer l'examen. Il ressort des preuves produites que le collège Durham n'a donné non plus aucune assurance de ce genre. Tout au plus pourrait-on dire qu'il a pu induire l'appelant en erreur, faute de l'avoir informé que la note de passage de l'examen du PQPAV devait passer de 50 % à 60 % à compter du 1^{er} novembre 2003, ce que le collège devait indubitablement savoir quand l'appelant le contacta initialement pour se renseigner sur l'examen. Cependant, le collège ne pouvait savoir que celui-ci était ignorant de ce fait ou qu'il y atacherait une importance particulière. Les détails relatifs aux relations contractuelles entre le collège Durham d'une part, et la CSFO ou le surintendant de l'autre, n'ont pas été produits en preuve, ce qui fait que nous ne pouvons conclure si le collège avait qualité de mandataire de la CSFO ou du surintendant dans la communication des renseignements sur l'examen du PQPAV à l'appelant et à d'autres. Par conséquent, nous ne pouvons dire si le surintendant pouvait être tenu responsable du défaut par le collège de donner des renseignements pertinents à ceux qui s'arrangent avec lui pour passer l'examen du PQPAV. Quoi qu'il en soit, eussions-nous été appelés à nous prononcer sur cette question, nous aurions conclu que le surintendant n'avait nullement pour obligation de veiller à ce que ses agents contractuels, tel le collège Durham, donnent de leur propre chef des renseignements sur les normes de réussite en vigueur, aux demandeurs qui n'en ont pas expressément fait la demande.

Il ressort des preuves produites que l'examen de l'ACCIF, l'examen du PQPAV sanctionné par la note de passage de 50 % et l'examen du PQPAV soumis à la note de passage de 60 %, étaient différents les uns des autres. En conséquence, nous rejetons l'argument proposé par l'appelant que la note de 64 % qu'il a obtenue à l'examen de l'ACCIF en novembre 2001 est comparable à une note de 64 % à l'examen du PQPAV qu'il a passé en décembre 2003.

L'appelant n'a pas prouvé que les agissements en l'espèce du surintendant portaient atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés* et ce, pour les raisons suivantes :

- les droits et libertés garantis par la Charte n’embrassent pas le droit de repasser un examen;
- s’il y a eu discrimination du fait du changement dans les notes de passage de l’examen du PQPAV, pareille discrimination ne saurait être caractérisée comme relevant de l’un des motifs interdits par la Charte (art. 15) ou de motifs analogues;
- il n’y a pas eu atteinte au droit de l’appelant de gagner sa vie, en violation de la Charte (art. 6(2)), parce que toute restriction, si restriction il y avait, imposée par le surintendant à ce droit n’avait rien à voir avec le fait que l’appelant a déménagé en Ontario; et
- s’il y a eu déni du droit de l’appelant à l’application régulière de la loi, pareil déni n’allait pas à l’encontre de la Charte parce qu’il ne valait pas déni de son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne.

Quoi qu’il en soit, les droits et libertés garantis par la Charte ne sont pas absolus, mais peuvent être restreints par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse être démontrée dans le cadre d’une société libre et démocratique (article premier de la Charte).

Le critère observé par ce Tribunal pour décider s’il doit, sur appel, reprendre une décision par laquelle le surintendant ou son délégué adopte une recommandation faite par un conseil consultatif après audience, réside dans la question de savoir si l’audience a été injuste ou si cette décision ne repose sur aucun fondement raisonnable (voir *Jatinder Suri c. Surintendant des services financiers* (Dossier TSF n° I0138-2000) et *Patrick Lee c. Surintendant des services financiers* (Dossier TSF n° I0182-2002)). Nous avons conclu, par les motifs supra, que la décision du délégué du surintendant de refuser de délivrer un permis d’agent d’assurance-vie à l’appelant reposait sur une base raisonnable et en fait, qu’elle était fondée. L’appelant soutient que l’audience du conseil consultatif en l’espèce était inique parce que celui-ci ignorait ou ne saisissait pas ses arguments et s’embrouillait dans les questions fondamentales à résoudre. À supposer qu’il y ait eu iniquité à ces égards dans l’audience du conseil consultatif, cette iniquité a été redressée par l’audience accordée à l’appelant par notre Tribunal et par l’examen attentif que nous avons fait des arguments qu’il a proposés devant nous ainsi que des éléments de preuve produits devant le conseil consultatif.

Quand bien même nous serions persuadés du bien-fondé de l’un ou plusieurs des arguments proposés par l’appelant en l’espèce, il est douteux que le redressement approprié soit la délivrance du permis d’agent d’assurance-vie auquel il conclut. Nous ne sommes pas disposés à ordonner la délivrance de ce permis à une personne qui ne remplit pas les conditions de compétence professionnelle prescrites en la matière par la *Loi sur les assurances* et les règlements pris pour son application, pour protéger le public qui souscrit les contrats d’assurance. Le paragraphe 4(1) du règlement 347/04 d’application de la *Loi sur les assurances* suffit, à notre avis, pour autoriser l’institution du PQPAV et pour habiliter le surintendant à approuver l’examen du PQPAV de qualification pour le permis d’agent d’assurance-vie et à en fixer, en tant que de besoin, la note de passage.

Décision

Le Tribunal déboute l'appelant de son appel.

FAIT à Toronto (Ontario), le 8 septembre 2005.

"Colin H.H. McNairn"
Colin H.H. McNairn
Président du Tribunal et du comité

"Kevin Ashe"
Kevin Ashe
Membre du Tribunal et du comité

"R. E. Scane"
Ralph E. Scane
Membre du Tribunal et du comité