

COUR SUPÉRIEURE
CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL N° : 500-17-015680-039
DATE : 9 juin 2004
SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE ROGER E. BAKER, J.C.S.

CONSEIL DE PRESSE DU QUÉBEC
Requérant

c.

COUR DU QUÉBEC

et

L'HONORABLE JUGE JEAN PIERRE BORDUAS
Intimés

et

GILLES LAMOUREUX-GADOURY

et

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

et

MICHEL LAPORTE
Mis en cause

[1] La Cour est saisie d'une requête en révision judiciaire d'une décision rendue par la Cour du Québec en matière d'accès à l'information et d'une décision de la Commission d'accès à l'information.

[2] Le requérant, le Conseil de presse du Québec (le Conseil) est constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*¹, et a la mission de « protéger la liberté de presse au Québec afin d'assurer au public son droit à l'information »².

[3] M. Gilles Lamoureux-Gadoury a porté plainte contre le Conseil, et suite à une décision défavorable, il a adressé au Conseil une demande visant à obtenir copie du dossier relatif à sa plainte en se basant sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*³(*Loi sur le secteur privé*).

1 L.R.Q. c. C-38.

2 Lettres patentes, pièce R-1.

3 L.R.Q., c. P-39.1.

[4] La Commission d'accès à l'information (C.A.I.) est mandatée par la Loi sur le secteur privé pour trancher les litiges relatifs à l'application de cette loi.

[5] La Cour du Québec est le tribunal d'appel des décisions de la C.A.I. et le juge Bourduas a entendu l'appel du Conseil de presse à l'encontre de la décision de la C.A.I. et a déterminé que le Conseil de presse est une entreprise assujettie à la Loi sur le secteur privé.

LES PLAINTES ET PROCEDURES

[6] Le 19 septembre 2000, M. Gadoury s'est adressé au Conseil de presse⁴: « [...] Tel que me l'autorise l'article 27 de la loi sur l'accès à l'information du Québec, je réclame une copie complète de tout ce qui a été écrit sur moi et où apparaît mon nom, ou encore apparaît un substantif y faisant référence dans tous les dossiers portant les numéros suivants: 199901-065; 2000-01, 037, 038 et 039. Également, les notes de service, notes de briefing, les rapports, les commentaires ou autres inscriptions, etc. etc.. Sans oublier le nom des personnes qui ont siégé sur les commissions depuis le tout début des dossiers. [...] »

[7] Il n'a reçu aucune réponse à cette demande (R-2) et en conséquence Gadoury s'est adressé à la Commission d'accès à l'information afin de demander l'intervention de la Commission.

[8] Devant le commissaire Laporte qui a entendu les parties pour la Commission, le Conseil de presse a soulevé une objection quant à la juridiction du tribunal au motif que le Conseil de presse n'est pas une entreprise au sens de l'article 1525 du *Code civil du Québec* :

« [...] Constitue l'exploitation d'une entreprise l'exercice, par une ou plusieurs personnes, d'une activité économique organisée, qu'elle soit ou non à caractère commercial, consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services. »

[9] La présente requête par le Conseil de presse allègue, *inter alia*, que devant le commissaire Laporte pour la commission, le conseil a prouvé⁵ :

« 10. i) le Conseil de presse a pour mission d'assurer au public le droit à une information libre, honnête, véridique et complète sous toutes ses formes. Il joue également un rôle d'arbitre dans tout différend relatif à l'honnêteté et à l'exactitude de l'information, à son libre accès et à sa libre circulation. »

11. f) le Conseil de presse ne répond donc pas à la définition d'entreprise de l'article 1525 C.c.Q. telle qu'interprétée par les tribunaux et n'est donc pas assujetti à la *Loi sur le secteur privé* mais uniquement aux dispositions du *Code civil* en matière de protection des renseignements personnels. »

4 Pièce R-2.

5 Requête en révision judiciaire d'une décision rendue par la Cour du Québec en matière d'accès à l'information et d'une décision de la Commission d'accès à l'information, 30 mai 2003.

[10] Le 17 juillet 2001, le commissaire Laporte a rejeté l'objection préliminaire du Conseil de presse quant à la juridiction de la Commission d'accès à l'information.

[11] Sur l'appel de cette décision du commissaire Laporte, le juge Bourduas, a statué comme suit :

« DÉCLARE que la Commission d'accès à l'information a juridiction pour se saisir de la demande d'examen de mécontentement de l'intimé;
DÉCLARE que le Conseil de presse est une entreprise au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. »

[12] Le requérant (le Conseil de presse) devant cette Cour prétend que le champ d'application de la Loi sur le secteur privé est déterminé par l'article 1 de cette loi ainsi que par le 3^{ème} alinéa de l'article 1525 du C.C.Q.

[13] L'article 1 de la Loi sur le secteur privé se lit comme suit :

« 1. La présente loi a pour objet d'établir, pour l'exercice des droits conférés par les articles 35 à 40 du Code civil du Québec en matière de protection des renseignements personnels, des règles particulières à l'égard des renseignements personnels sur autrui qu'une personne recueille, détient, utilise ou communique à des tiers à l'occasion de l'exploitation d'une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil du Québec.

Elle s'applique à ces renseignements quelle que soit la nature de leur support et quelle que soit la forme sous laquelle ils sont accessibles: écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

La présente loi ne s'applique pas à la collecte, la détention, l'utilisation ou la communication de matériel journalistique, historique ou généalogique à une fin d'information légitime du public.» (les soulignements sont du soussigné)

[14] Il y a donc deux critères pour l'application de la loi : 1 -- l'existence d'une entité qui est une entreprise au sens de l'article 1525 (3) C.c.Q., et 2 - il y a eu cueillette, détention, utilisation, ou communication de renseignements personnels à l'occasion de l'exploitation de cette entreprise.

[15] Le requérant prétend qu'en conséquence le champ d'application de la Loi sur le secteur privé est défini dans la définition d'entreprise de l'article 1525 C.c.Q., et que nécessairement le matériel journalistique est exclu du champ d'application de la loi.

[16] Sur la notion d'entreprise au sens de l'article 1525 C.c.Q., Me Pierre Dalphond (aujourd'hui juge à la Cour d'appel du Québec), en 1994 dans la Revue de Barreau⁷ a écrit :

« Le législateur ayant clairement opté pour un nouveau concept inspiré principalement de la jurisprudence et de la doctrine françaises, il apparaît opportun de comprendre la

6 C.Q. Montréal, no. 500-02-098411-015, 17 avril 2003, Juge Jean-Pierre Bourduas.

7 Dalphond, Pierre J., *Entreprise et vente d'entreprise en droit civil québécois*, (1994) 54 Revue du Barreau 45, pages 39 à 59.

situation en France, avant de cerner, à la lueur de l'article 1525 C.c.Q., les éléments caractéristiques de la notion d'entreprise.

[...]

La Cour d'appel de Paris dans une décision du 28 mai 1986 formule la définition suivante, qui va par la suite influencer la doctrine:

Considérant que si une étude de notaire, notamment en raison de son importance, peut être tenue pour constituer une «entreprise» au sens économique du terme - savoir la réunion en un lieu unique de moyens matériels et humains coordonnés et organisés en vue de la réalisation d'un objectif déterminé.

[...]

Les professeurs Michel de Juglart et Benjamin Ippolito, *Cours de droit commercial*, résumant ainsi l'état actuel du droit en France:

1. Dans une acceptation très large, on peut dire que l'entreprise constitue un ensemble de moyens humains et matériels de production et de distribution des richesses.

L'entreprise est alors définie comme une unité économique et sociale au sein de la société. C'est, a-t-on dit, la cellule de base de l'organisation économique et sociale. Mais si l'entreprise est économiquement et socialement reconnue, elle n'est pas encore, en France, un concept juridique précis. Elle n'est pas en droit commercial une universalité juridique ou un sujet de droit doté de la personnalité morale ayant un patrimoine autonome. Elle doit être distinguée d'autres groupements avec lesquels on pourrait la confondre: établissement, succursale, filiale et fonds de commerce.

[...]

Au Québec, comme en France, la notion d'entreprise a d'abord été reconnue en droit fiscal et en droit du travail. Le législateur québécois semble cependant avoir devancé son homologue français en insérant à l'article 1525 C.c.Q. une définition de l'entreprise, ou plutôt de ce qui en constitue l'exploitation:

[...]

On sent nettement dans cet article l'influence des définitions françaises axées sur la notion d'organisation économique en vue d'une finalité précise. À son analyse, on peut en dégager certains principes.

[...]

Pour qu'il y ait une activité économique, il faut nécessairement deux séries d'intervenants entre lesquelles interviennent des échanges essentiellement dominés par la loi du marché. Qui plus est, cette activité économique doit être organisée, ce qui signifie qu'elle n'est pas le résultat du hasard mais plutôt qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un objectif économique prédéterminé par l'entrepreneur.

Ces interactions donnent lieu à des actes juridiques, lesquels ne sont pas isolés et inhabituels pour la partie qui nous intéresse, soit l'entrepreneur. En fait, pour qu'il y ait activité économique organisée, il faut une volonté arrêtée d'opérer de la part de l'entrepreneur, i.e. un plan d'affaires en fonction duquel il pose une série d'actes juridiques.

L'auteur des actes juridiques n'a pas à être un commerçant comme l'indique l'article 1525 C.c.Q.

[...] Une fois son objectif arrêté, l'entrepreneur acquiert du matériel et des outils, engage du personnel et finalement vend le produit fini à des distributeurs, grossistes, marchands ou consommateurs. De nombreux actes juridiques interviennent donc entre l'entrepreneur et divers autres intervenants économiques.

Il en va de même de la réalisation de biens, activité pratiquée notamment par l'artisan, le peintre professionnel ou le producteur d'un film.

L'aliénation de biens est une étape économique intermédiaire car le bien n'est pas produit ou réalisé par celui qui l'aliène. [...]

L'administration de biens est l'activité économique pratiquée entre autres, par les institutions spécialisées dans l'administration de bien d'autrui, telles les sociétés de fiducie et de gestion d'immeubles. [...] On peut penser, à titre d'exemple, aux sociétés de location d'équipements ou de voitures et aux grandes sociétés immobilières.

La prestation de services étant maintenant l'activité économique la plus importante, le législateur a pris soin de préciser qu'elle constitue une forme d'entreprise.

[...]

Lorsque l'activité économique est organisée pour une autre finalité que celles prévues à l'article 1525 C.c.Q., on ne saurait parler d'exploitation d'une entreprise. Le législateur le reconnaît d'ailleurs spécifiquement à l'article 2186 C.c.Q. lorsqu'il définit le contrat de société [...].

[...]

Le législateur a donc reconnu à l'article 2186 C.c.Q., de même que dans la *Loi sur les pouvoirs spéciaux des corporations*, qu'il peut y avoir présence d'une activité économique organisée, sans pour autant qu'il y ait présence d'une entreprise. Qui plus est, cette activité économique organisée peut avoir comme but la réalisation d'un bénéfice pécuniaire pour ses auteurs, sans pour autant constituer l'exploitation d'une entreprise. En fait, tel que l'indiquent les commentaires du ministre sous l'article 2186 C.c.Q., il y a lieu de distinguer entre l'exploitation d'une entreprise et l'activité de placement.

[...]

En terminant cette analyse, il nous apparaît important de noter que le succès de toute entreprise dépend ultimement de la présence de consommateurs ou acheteurs des biens ou services offerts par l'entreprise.

[...]

À la lueur des articles 1525 et 2186 C.c.Q., des commentaires du ministre, de la doctrine française, de la jurisprudence fiscale et de l'analyse ci-haut, nous croyons que les éléments suivants sont requis pour conclure à l'existence d'une entreprise en droit civil québécois:

1^o nécessité d'un plan précisant les objectifs économiques de l'entreprise et en fonction duquel l'activité est organisée (qui n'a pas besoin d'être complexe, ni même écrit);

2^o nécessité d'actifs reliés à la poursuite des objectifs (qui peuvent varier de la gigantesque société avec son personnel, ses outillages et équipements et ses immeubles, au simple coffre d'outils de l'artisan);

3^o nécessité d'une série d'actes juridiques habituels, usuels, impliquant l'entrepreneur et faits dans la poursuite des objectifs préétablis;

4^o nécessité d'autres intervenants économiques réceptifs aux biens ou services offerts par l'entreprise, généralement définis comme la clientèle, l'achalandage ou le marché; et

5^o présence d'une valeur économique ou d'un bénéfice directement attribuable aux efforts de l'entrepreneur.»

[17] La cause de *Congrégation des témoins de Jéhovah d'Issoudun-Sud c. Mailly*⁸ a traité de la question que c'est l'activité principale d'une entité qui doit être considérée pour déterminer si l'article 1525 C.c.Q. doit recevoir une application :

« La Commission reconnaît que la mission de l'appelante est religieuse et non économique mais qu'elle exerce une activité économique pour accomplir cette mission. Elle conclut alors que l'exercice de cette activité économique collatérale fait de l'appelante une personne exploitant une entreprise au sens de l'article 1525 C.c.Q. la rendant sujette à l'application de l'article 1 de la *Loi sur le secteur privé*. Or, pour que l'exercice d'une activité économique organisée constitue l'exploitation d'une entreprise, il faut que cette activité soit elle-même la mission de l'organisme visé ou, en d'autres mots, son objectif, sa finalité, son but, etc. Si cette mission est autre et que l'activité économique organisée n'est exercée que pour atteindre la mission ou le but de l'organisme, l'on ne peut parler d'exploitation d'une entreprise au sens du code et de la loi. C'est donc l'objectif qui doit être économique tel que la Cour supérieure l'a rappelé dans *Belinco Développements inc. c. Bazinet*, où la juge Carole Julien rappelle les critères retenus par l'auteur Patrice Vachon, et donc l'un deux (sic) se résume comme suit:

« Poursuite d'un objectif économique préétabli-ces actes juridiques doivent être accomplis dans la poursuite d'un «objectif économique» déterminé par l'entrepreneur pour son entreprise. »

8 [2000] C.A.I. 427 (C.Q.), à la page 429.

[18] Le juge Borduas⁹ discute la notion du marché dans le contexte d'une interprétation de sa notion d'entreprise:

« Le service privé de règlement des plaintes offert par le Conseil de presse n'est ni régi, ni subventionné, ni autorisé par l'État. Il ne peut constituer ni l'exercice d'une prérogative gouvernementale, ni l'expression d'une volonté politique légalement manifestée et incarnée dans une institution publique, comme dans le cas de *l'Association des courtiers d'assurance du Québec*. L'offre ne peut donc qu'être qualifiée de purement privée, comme est d'ailleurs privée la demande qui la justifie. Cette offre et cette demande, privées, répondent au critère large de la soumission à des lois analogues à celles du marché, que nous retenons pour l'interprétation de la notion d'entreprise dans le domaine spécifique des lois de protection des renseignements personnels. » (les soulignements sont du soussigné)

[19] Il n'y a rien dans la preuve qui était devant le juge Borduas qui puisse le mener à la conclusion que le Conseil de presse du Québec conduisait des activités qui étaient analogues à un marché.

[20] Ceci est un mécanisme pour trouver tout simplement que le Conseil de presse du Québec est un entreprise.

[21] Il n'y a rien d'économique dans les activités du Conseil de presse dans le sens attribué par le jugement du juge Borduas.

[22] Le fondement du jugement se retrouve au paragraphe 80 du jugement¹⁰ où on lit:

« L'enjeu, c'est l'assujettissement de l'organisme à une loi qui a pour but de favoriser l'exercice du droit fondamental à la vie privée et à la protection des renseignements personnels des individus. Cet objectif ne peut être frustré par une interprétation stricte et restrictive de la notion d'entreprise. L'assujettissement à la *Loi sur le secteur privé* doit opérer au moyen d'une application souple de cette notion d'entreprise. » (les soulignements sont du soussigné)

[23] C'est manifestement déraisonnable d'élargir une définition « entreprise » quand il n'y a aucune indication dans la preuve que le Conseil est une entreprise ou analogue à un marché.

[24] **PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:**

[25] **ACCUEILLE** la présente requête;

[26] **CASSE** la décision rendue par la Commission d'accès à l'information le 17 juillet 2001 dans le dossier C.A.I. no 00 17 43;

[27] **CASSE** le jugement rendu par la Cour du Québec le 17 avril 2003 dans le dossier no 500-02-098411-015;

⁹ Supra, note 6, [75].

¹⁰ Supra, note 6.

[28] DÉCLARE que le Conseil de presse du Québec n'est pas une entreprise au sens de l'article 1525 du *Code civil du Québec*;

[29] DÉCLARE que les documents visés par la demande d'accès de l'intimé Giles Lamoureux-Gadoury, en date du 1^{er} novembre 2000, ne relèvent pas de la juridiction de la Commission d'accès à l'information;

[30] LE TOUT AVEC DÉPENS.

ROGER E. BAKER, J.C.S.

Me Raymond Doray
Lavery, De Billy
Avocats du requérant

Me Gaston Fréchette
Avocat de la Commission d'accès à l'information

M. Giles Lamoureux-Gadoury se représente

Date d'audience :
15 décembre 2003