

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

Dossier : 05 17 94

Date : Le 29 mai 2007

Commissaire : M^e Christiane Constant

X

Demandeur

c.

**ASSOCIATION DES COURTIERS ET
AGENTS IMMOBILIERS DU QUÉBEC**

Entreprise

DÉCISION

LE LITIGE

DEMANDE D'EXAMEN DE MÉSENTENTE EN MATIÈRE D'ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, selon les termes de l'article 42 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*¹

[1] Le 29 septembre 2005, le demandeur requiert de M. Robert Nadeau, de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec (l'Entreprise), une copie d'un examen qu'il aurait effectué le 15 décembre 2004 et tous les autres documents contenant des renseignements le concernant.

¹ L.R.Q., c. P-39.1, la Loi sur le privé.

[2] Le 14 octobre 2005, par l'intermédiaire de M^e Jean-François Savoie, l'Entreprise informe le demandeur qu'il peut consulter le dossier concernant sa demande de délivrance de certificat. Il ajoute que, moyennant le paiement des frais exigibles, une copie des documents lui sera transmise.

[3] Insatisfait, le demandeur sollicite, le 20 octobre 2005, l'intervention de la Commission d'accès à l'information (la Commission) afin que soit examinée la mésentente entre les parties.

L'AUDIENCE

[4] Au début de l'audience tenue le 13 novembre 2006, M^e Patricia Couture, du cabinet d'avocats Tremblay, Savoie & Pinsonneault, soumet que l'Entreprise n'est pas assujettie à la Loi sur le privé. La Commission n'a pas la compétence pour entendre la présente cause et ne peut donc pas trancher le litige opposant les parties.

[5] M^e Couture n'a cependant pas amené de témoins afin de fournir une preuve eu égard à cette requête. L'audience a donc dû être reportée, pour se tenir à Montréal le 19 mars 2007.

[6] À l'audience tenue le 19 mars 2007, j'informe M^e Couture que je vais d'abord recueillir la preuve et les arguments de l'Entreprise en regard de l'absence de compétence de la Commission pour entendre la présente cause. Je recueillerai, par la suite, la preuve traitant du fond du litige, le cas échéant.

[7] M^e Couture dépose, sous pli confidentiel, le document en litige.

LA PREUVE

A) DE L'ENTREPRISE

Témoignage de M^e Claude Barsalou

[8] M^e Couture fait entendre M^e Barsalou. Celui-ci déclare qu'il est vice-président et secrétaire adjoint au président de l'Entreprise depuis le mois de janvier 1994, ajoutant que la *Loi sur le courtage immobilier*² (la LCI) est entrée en vigueur durant cette année. Cette dernière s'applique à toute personne exerçant

² L.R.Q., c. C-73.1.

l'activité de courtier immobilier relativement, entre autres, à l'achat ou la vente d'un immeuble (art. 1). Il ajoute que :

- a) L'Entreprise, qui regroupe 16 000 membres agents et courtiers immobiliers, a été constituée par la LCI (art. 64). Ces derniers détiennent un certificat de courtier immobilier délivré par cette entreprise. S'agissant d'un exercice exclusif, ils doivent y adhérer (art. 3). Nul ne peut exercer cette activité s'il n'est pas détenteur d'un certificat délivré par l'Entreprise (art. 15). Il fait remarquer qu'il existe une distinction entre un agent et un courtier. Le premier est une personne physique, alors que le second peut être également une société (art. 18);
- b) Le courtier agit comme un intermédiaire pour la vente, la location ou l'échange d'un immeuble, d'une partie ou d'une fraction de ce dernier (art. 32);
- c) L'Entreprise est une personne morale (art. 65) veillant à la protection du public. Elle procède à l'inspection professionnelle de ses membres, en s'assurant notamment que ceux-ci respectent la LCI (art. 66);
- d) L'Entreprise est gérée par un conseil d'administration (art. 80) dont les obligations sont déterminées par règlement soumis à l'approbation du gouvernement (art. 74);
- e) L'Entreprise possède un code de déontologie (art. 75) et un pouvoir réglementaire soumis à l'approbation du gouvernement, sur différents titres de spécialistes que peut utiliser un de ses membres. Elle peut également procéder au retrait de ces titres (art. 76 et 77);
- f) Toute personne qui souhaite être détentrice d'un certificat, doit subir un examen préparé par l'Entreprise, mais préalablement approuvé par le registraire des entreprises (art. 79). Elle est dotée d'un fonds d'assurance (art. 79.1);
- g) Les activités de l'Entreprise sont financées, entre autres, à même les montants versés par ses membres (art. 97). Un fonds d'indemnisation du courtage immobilier est constitué en vertu de la LCI. Ses fonctions et pouvoirs y sont également déterminés (art. 44 et 55). Ses membres sont cependant nommés par l'Entreprise;

- h) Un syndic et un syndic adjoint sont nommés par le conseil d'administration de l'Entreprise (art. 119). Ceux-ci exercent les pouvoirs et fonctions conférés par la LCI (art. 120);
- i) Un Comité d'inspection est constitué au sein de l'Entreprise (art. 107) ayant pour mission, notamment, de veiller à l'exercice des activités de ses membres (art. 108). Une poursuite pénale peut être intentée par l'Entreprise contre une personne utilisant sans droit le titre de courtier ou d'agent immobilier (art. 156 et 160.1);
- j) L'Entreprise possède un Comité de discipline (art. 128) présidé par un avocat, membre du Barreau du Québec, désigné par le gouvernement pour une période déterminée (art. 131).
- k) Les articles 126 à 161 du *Code des professions* s'appliquent à une plainte que reçoit le comité de discipline, en faisant les adaptations nécessaires (art. 135 et 136);
- l) L'Entreprise est régie par la LCI et détient les fonctions et pouvoirs assimilables à ceux d'un ordre professionnel.

[9] M^e Barsalou signale de plus que le ministre des Finances est responsable de l'application de la LCI.

Témoignage de M^e Céline Martineau

[10] Interrogée par M^e Couture, M^e Martineau affirme qu'elle est vice-présidente et responsable de la délivrance des certificats et de l'inspection professionnelle. Elle traite les demandes soumises à l'Entreprise et procède à la convocation des candidats aux examens et à la surveillance de ces derniers. Les candidats doivent les réussir avec une moyenne de 70 %.

[11] Elle précise cependant qu'avant d'être convoqué à un examen de l'Entreprise, le candidat doit préalablement réussir les cours obligatoires se donnant dans un cégep ou une institution d'enseignement privé.

[12] Elle explique que l'Entreprise émet trois catégories de certificats et signale la distinction entre chacun d'eux. Au cours de l'année 2006, il y a eu 2940 examens concernant les sujets suivants :

- a) Un certificat d'agent immobilier affilié;

- b) Un certificat d'agent immobilier agréé;
- c) Un certificat de courtier immobilier agréé.

[13] Dans le cas sous étude, le demandeur a subi un examen afin de devenir agent immobilier affilié, les consignes quant à son déroulement ayant préalablement été expliquées aux candidats par la personne qui supervise dans la salle. Cet examen contient 80 questions ventilées, avec choix de réponses. Le demandeur a échoué son examen à 60 %, alors que la note de passage est 70 %.

[14] M^e Martineau précise que, dans ces circonstances, l'Entreprise doit aviser le demandeur du résultat de son examen (art. 51). Cela a été fait, tel qu'il appert d'une lettre datée du 16 décembre 2004 qu'elle lui a fait parvenir (pièce E-1). Elle ajoute que le demandeur aurait pu se prévaloir de son droit de reprise dans les trois mois suivant la date de l'examen initial. Il ne l'a pas fait, d'où le motif pour lequel elle lui a transmis une lettre, le 16 mars 2005, l'avisant de la fermeture de son dossier (pièce E-2).

[15] Elle souligne par ailleurs qu'à la demande de R. N. (employée au sein de l'entreprise), la directrice du Service de la formation de l'Entreprise, M^{me} Caroline Boisvert, a informé le demandeur, le 14 janvier 2005, qu'après avoir personnellement vérifié les réponses de son examen, la note initiale qui lui était attribuée doit être maintenue.

[16] Elle indique toutefois que le demandeur peut avoir accès aux documents relatifs « à la certification », moyennant le paiement des frais exigibles, mais la consultation de son dossier se fait gratuitement.

Témoignage de M^{me} Caroline Boisvert

[17] M^{me} Boisvert déclare qu'elle est directrice du Service de formation au sein de l'Entreprise. Elle ajoute que les examens ont été élaborés au tournant des années 1994-1995 et explique la manière selon laquelle, par exemple, des conseillers pédagogiques et des experts en courtage immobilier sont arrivés à établir le nombre et le type de questions qui font partie de l'examen. Ils en préparent plusieurs versions dont chacune est transmise pour vérification au Registraire des entreprises. Par la suite, la version finale approuvée par celui-ci est celle soumise par l'Entreprise aux candidats à l'examen. Cette dernière ne peut pas les modifier.

[18] De plus, elle explique le processus suivi lorsqu'un candidat qui a échoué son examen désire se prévaloir d'une demande de révision. Dans le présent cas, elle a été informée que le demandeur en a formulé deux. Elle témoigne au sujet du traitement de ces demandes au sein de l'Entreprise et confirme le témoignage de M^e Martineau relativement à la vérification qu'elle a effectuée le 14 juin 2005, avec une autre personne, de l'examen du demandeur. C'est le motif principal pour lequel elle lui a fait savoir que la note initiale qui lui était attribuée doit être maintenue (pièce E-3).

[19] Elle signale l'importance de ne pas dévoiler le contenu de l'examen, puisque sa divulgation aurait pour conséquence que d'éventuels candidats prendraient connaissance des questions au détriment de l'Entreprise.

Clarifications recherchées par le demandeur

[20] M^{me} Boisvert explique les prérequis que doit satisfaire un candidat souhaitant subir un examen afin de devenir agent ou courtier en courtage immobilier, et ce, jusqu'à la date d'examen. Elle souligne qu'elle s'occupe également du perfectionnement des agents.

B) DU DEMANDEUR

[21] Le demandeur reconnaît avoir reçu la réponse à sa demande de M^e Savoie, directeur des Affaires civiles et pénales, à laquelle était jointe une lettre de M^e Geneviève Ouimet.

[22] Il explique par ailleurs les démarches qu'il a effectuées notamment auprès de M. Alain Samson, directeur du bureau du Registraire des entreprises. Celui-ci lui a répondu :

[...]

Nous réitérons à nouveau que le Registraire des entreprises n'a pas autorité, ni le pouvoir de trancher un litige de la nature que vous avez porté à notre attention, en effet le différend, qui vous oppose à l'ACAIQ pour l'obtention d'une copie de votre examen, relève de l'autorité de la Commission d'accès à l'information. [...]

[23] De plus, il s'est adressé à M. Abraham Assayag, du bureau du Registraire des entreprises. Celui-ci lui répond, entre autres :

[...]

Nous ne pouvons que vous réitérer la réponse que vous a faite monsieur Samson à savoir que le Registraire des entreprises n'a pas autorité, ni le pouvoir de trancher un litige de la nature que vous portez à notre attention. En effet, le différend qui vous oppose à l'ACAIQ pour l'obtention d'une copie de votre examen, relève de l'autorité de la Commission d'accès à l'information. [...]

[24] Contre-interrogé par M^e Couture, le demandeur reconnaît que l'Entreprise ne lui a pas refusé l'accès à certains documents contenus dans son dossier.

[25] Il précise que ses démarches ont été sans succès. Il fait remarquer toutefois que l'examen déposé sous pli confidentiel à l'audience par l'Entreprise est incomplet, puisqu'il avait inscrit des annotations à l'endos de certaines pages de documents. Elles n'y apparaissent pas.

[26] M^e Couture s'engage à effectuer les vérifications nécessaires auprès des représentants de l'Entreprise et fera parvenir à la Commission, dans un délai précis, l'original de l'examen du demandeur.

LES ARGUMENTS

Sur la compétence de la Commission pour statuer sur le fond du litige

[27] M^e Couture précise que la Commission a compétence pour entendre un litige impliquant une entreprise au sens de l'article 1525 du *Code civil du Québec* (le C.c.Q.). Elle doit exercer une activité économique organisée, qu'elle soit ou non à caractère commercial. Il faut se référer à la décision *Congrégation des témoins de Jéhovah d'Issoudun-Sud c. Mailly*³ afin de connaître la notion d'entreprise, lorsque la Cour du Québec indique que l'activité économique de cette congrégation n'est pas sa principale mission, comme dans le cas sous étude.

[28] Elle fait remarquer que, dans la présente cause, le témoignage de M^e Barsalou a fait ressortir que l'Entreprise n'exerce pas une activité économique au sens de l'article 1525 C.c.Q., en ce que, par exemple, elle possède une structure et des pouvoirs assimilables à un ordre professionnel, conformément à l'affaire *Rochefort c. Pigeon*⁴, lorsque la Cour du Québec indique, notamment :

³ REJB 2000-20159 (C.Q.).

⁴ C.Q. Montréal, 500-80-001460-030 et 500-80-001461-038, 2 septembre 2004, j. Gouin, par. 51-52.

L'A.C.A.I.Q. est une loi cadre de la nature de celles qui régissent les ordres professionnels visés par le Code des professions. Son fonctionnement est analogue à ces ordres professionnels. Elle possède la même mission de protection du public, une même structure, dont un service d'inspection professionnelle, un syndic et un comité de discipline.

Soulignons que la *Loi sur le courtage immobilier* est d'ordre public.

[29] Elle rappelle que la preuve a démontré que l'Entreprise a pour mission la protection du public et possède des pouvoirs réglementaires soumis à l'approbation gouvernementale. De plus, les divers comités d'inspection professionnelle et de discipline sont constitués en vertu de la LCI et composés de ses membres en règle. Les décisions du Comité de discipline sont portées en appel devant la Cour du Québec et le Comité du syndic est exclusivement composé de membres du Barreau du Québec.

[30] Elle rappelle également que l'activité d'agent et de courtier en courtage immobilier est exercée exclusivement par ces derniers, détenteurs d'un certificat délivré par l'Entreprise.

[31] Elle plaide que la Commission n'est pas compétente pour entendre la présente cause, puisque l'Entreprise a été créée en vertu de sa loi constitutive, conformément à l'affaire *X c. Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*⁵. Dans cette décision, la Commission a statué, entre autres :

Les activités de l'Association, telles qu'elles sont prévues par la *Loi sur le courtage immobilier*, ne sont donc pas « des activités consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services » auxquelles l'article 1525 du *Code civil du Québec* réfère lorsqu'il définit ce que constitue l'exploitation de l'entreprise.

La *Loi sur le courtage immobilier* prévoit une importante intervention de l'État et de l'inspecteur général des institutions financières parce que les activités de l'Association visent avant tout la protection du public;

⁵ *X c. Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, C.A.I. Québec, n° 03 03 99, 13 février 2004, c. Grenier, par. 43-45.

pareille intervention ne confère pas, pour autant, le statut d'organisme public à l'Association.

La Commission n'est aucunement compétente pour entendre la demande qui lui est soumise [...].

[32] Par ailleurs, elle argue que la Loi sur l'accès est inapplicable dans la présente instance, l'Entreprise n'étant pas une entreprise privée. Pour avoir accès aux documents en litige, le demandeur devrait s'adresser à la Cour supérieure du Québec, en utilisant les dispositions législatives prévues dans le C.c.Q., conformément à l'affaire *Tannenbaum c. Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*⁶, où la Commission a statué que le syndic n'est pas une entreprise au sens de l'article 1525 C.c.Q.

[33] Elle spécifie que dans l'affaire *Farhat c. Lalonde*⁷, la Cour supérieure du Québec indique, notamment :

Le véhicule procédural est le bon. En effet, un ordre professionnel est une corporation au sens de la loi et non une entreprise privée selon l'article 1525 du Code civil du Québec, et la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* n'a pas d'application. Il en est de même pour la *Loi d'accès aux documents des organismes publics*.

[34] Néanmoins, M^o Couture émet des commentaires relatifs à certaines décisions selon lesquelles il a été décidé que l'Entreprise est assujettie à la Loi sur le privé. Elle tient à souligner son désaccord⁸.

DÉCISION

[35] Considérant la requête en irrecevabilité présentée par l'Entreprise, la Commission doit déterminer si, en vertu des pouvoirs conférés par le législateur à l'article 122 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁹, elle peut entendre la demande

⁶ C.A.I. Québec n° 02 19 18, 28 juillet 2004, c. Boissinot, C.Q. Montréal, n° 500-80-003614-048, 2 mai 2005, j. Roy.

⁷ REJB 1999-11979 (C.S.), par. 8.

⁸ *Conseil de Presse du Québec c. Lamoureux-Gaboury*, C.Q. Montréal, n° 500-02-098411-015, 17 avril 2003, j. Borduas; *Rauzon c. Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, C.A.I. Montréal, n° 99 14 81, 5 mai 2000, c. Laporte.

⁹ L.R.Q., c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

d'examen de mécontentement du demandeur. Par la suite, la Commission peut rendre une décision quant à l'accessibilité des documents en litige, le cas échéant :

122. La Commission a pour fonction d'entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la présente loi.

La Commission exerce également les fonctions qui lui sont attribuées par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1).

[36] Il est opportun de préciser que l'Entreprise n'est ni un organisme public au sens de l'article 3 de la Loi sur l'accès ni un organisme gouvernemental visé par l'un des articles 5 à 7.

[37] L'Entreprise est plutôt visée par l'article 2 de la Loi sur le privé, puisque le demandeur souhaite avoir accès aux renseignements personnels contenus dans son dossier, incluant l'examen qu'il a subi au mois de juin 2002. Insatisfait de la réponse obtenue, il a formulé auprès de la Commission une demande d'examen de mécontentement selon les termes de l'article 42 de cette loi :

2. Est un renseignement personnel, tout renseignement qui concerne une personne physique et permet de l'identifier.

42. Toute personne intéressée peut soumettre à la Commission d'accès à l'information une demande d'examen de mécontentement relative à l'application d'une disposition législative portant sur l'accès ou la rectification d'un renseignement personnel ou sur l'application de l'article 25.

[38] L'article 1 de la Loi sur le privé prévoit :

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.

[39] Les articles 35 à 40 C.c.Q. mentionnés à l'article 1 de la Loi sur le privé visent le respect de la réputation et de la vie privée de toute personne physique. Le législateur prévoit, par exemple, les conditions devant être respectées par une personne qui constitue un dossier sur une autre personne (art. 37 C.c.Q.). Il prévoit également l'interdiction, entre autres, de communiquer à des tiers des renseignements contenus dans ce dossier, sans le consentement de la personne intéressée ou l'autorisation d'une disposition législative.

[40] La Commission a compétence notamment pour traiter et statuer sur toutes les situations dont elle est saisie et touchant les articles 37 à 40 C.c.Q. en vertu des dispositions prévues dans la Loi sur le privé.

[41] L'article 1525 C.c.Q. stipule :

1525. La solidarité entre les débiteurs ne se présume pas; elle n'existe que lorsqu'elle est expressément stipulée par les parties ou prévue par la loi.

Elle est, au contraire, présumée entre les débiteurs d'une obligation contractée pour le service ou l'exploitation d'une entreprise.

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.

[42] Le 3^e alinéa de l'article 1525 C.c.Q., ci-dessus mentionné, définit ce que constitue l'exploitation d'une entreprise : a) elle doit y avoir une ou plusieurs personnes; b) exerçant une activité économique organisée et c) qu'elle soit ou non à caractère commercial.

[43] L'évaluation de la compétence de la Commission se fait à la lumière des trois conditions prescrites à l'article 1525 C.c.Q. ci-dessus mentionné et de la preuve recueillie à l'audience. De cette évaluation, il s'agit de déterminer si l'Entreprise est ou non assujettie à la Loi sur le privé. Le résultat de cette analyse

déterminera la compétence de la Commission pour examiner la mésentente formulée par le demandeur contre cette entreprise.

[44] En raison de la preuve recueillie, j'en viens à la conclusion que l'Entreprise n'est pas assujettie à la Loi sur le privé.

[45] Conséquemment, la Commission n'est pas le bon forum pour trancher le litige entre les parties eu égard à l'accès aux documents recherchés par le demandeur.

[46] Par ailleurs, des modifications substantielles ont été apportées à la Loi sur l'accès et à la Loi sur le privé, par le biais du projet de loi n° 86 entré en vigueur le 14 juin 2006. Il est opportun de souligner qu'à compter du 15 septembre 2007, le législateur prévoit que les ordres professionnels seront assujettis à la Loi sur le privé en vertu de son article 1.

[47] POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

DÉCLARE que l'Entreprise n'est pas assujettie à la Loi sur le privé;

DÉCLARE que, conséquemment, la Commission n'est pas le tribunal approprié pour statuer sur l'accessibilité du document en litige;

FERME le dossier.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

TREMBLAY, SAVOIE & PINSONNAULT
(M^e Patricia Couture)
Procureurs de l'Entreprise