

Les partages d'information entre les organismes publics dans la lutte contre la criminalité économique

par

**Pierre TRUDEL
France ABRAN
Jie ZHU**

14 Mai 2014

Résumé

Ce rapport analyse le cadre juridique des échanges d'information entre organismes impliqués dans la lutte contre la collusion et la corruption.

On y dresse un bilan analytique des dispositions législatives de même que des principales autres règles et pratiques encadrant les échanges d'information.

On y explique le régime général du partage d'information découlant de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Sont également passés en revue les habilitations d'un ensemble d'organismes retenus pour l'étude.

Le constat qui en ressort est que les échanges d'information entre organismes se déroulent au sein d'un réseau – constitué de l'ensemble des personnes et organismes impliqués – et dans lequel circulent des informations à caractère général ou des informations plus spécifiques.

Les échanges sont modulés en fonction notamment des impératifs du respect des droits fondamentaux des personnes. Lorsque le partage d'information s'avère être principalement destiné à l'évaluation de la responsabilité pénale d'une personne, il doit prendre place dans un réseau offrant des garanties quant au respect des droits qui entrent en jeu lorsque la responsabilité pénale est en cause.

Le partage d'informations prend donc place dans un réseau partiellement formalisé à la fois ouvert aux flux d'informations entre organismes partenaires mais néanmoins doté de garanties. Les informations qui ne sont pas publiquement accessibles circulent dans des conditions strictement délimitées soit par la législation d'application générale soit par des dispositions d'application spécifique à certains organismes.

À la lumière de l'expérience québécoise et des autres expériences dans d'autres juridictions, l'intensification des échanges d'information est nécessaire pour lutter contre les pratiques illicites. Mais une telle intensification doit être assortie de garanties accrues afin de renforcer les exigences d'imputabilité de tous ceux qui ont accès à des informations qui, pour plusieurs, n'ont pas été initialement collectées pour les fins de la lutte contre la corruption.

La transparence apparaît comme une contrepartie essentielle des facultés accrues découlant de la nécessité d'assurer un meilleur partage de l'information.

L'imputabilité doit également être renforcée. Les personnes et organismes qui participent à un réseau de partage d'information doivent être tenus de rendre compte de façon régulière de leurs pratiques et du type d'échanges qu'ils effectuent.

Lorsque les échanges portent sur des informations qui par leur nature, ne peuvent être publiquement divulguées, la reddition de comptes doit emprunter un processus par l'intermédiaire d'une personne indépendante dotée de tous les pouvoirs d'obtenir toutes les informations pertinentes. Cette personne indépendante doit faire périodiquement rapport au public de la conformité des échanges d'information avec les dispositions des lois qui l'autorisent.

Table des matières

Résumé.....	ii
Introduction.....	1
Le mandat	2
Le cadre d'analyse	3
I- Le cadre juridique du partage d'information entre organismes	4
A. Le régime général de partage : la <i>Loi sur l'accès</i>	6
1. Les accès aux documents et renseignements inter-organismes.....	7
a) Les documents dont la communication est interdite	8
b) Les documents dont la communication est à la discrétion du détenteur.....	11
i. Les notes et documents inachevés.....	12
ii. Les opinions juridiques	12
iii. Les secrets industriels.....	12
iv. Les renseignements sur une politique budgétaire	13
c) Les documents dont la communication comporte un « risque vraisemblable »	13
i. Les risques pour la conduite des affaires intergouvernementales.....	14
ii. Les renseignements pouvant entraver une négociation	14
iii. Les renseignements industriels, financiers ou commerciaux	15
iv. Les renseignements nuisibles à la compétitivité.....	16
v. Les renseignements relevant d'une stratégie de négociation	16
vi. Les analyses pouvant affecter une procédure judiciaire	16
d) Les documents dont la communication est assujettie au consentement d'un tiers	17
2. La communication de renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée.....	21
a) Les renseignements personnels ayant un caractère public	22
b) La communication d'un renseignement personnel afin d'assurer l'application d'une loi.....	22
c) La communication d'un renseignement personnel lorsque nécessaire à l'application d'une convention collective	23
d) La communication d'un renseignement personnel lorsque nécessaire à l'exercice d'un mandat ou d'un contrat de service confié par l'organisme	24

e)	La communication d'un renseignement personnel motivée par les obligations de l'organisme receveur ou découlant de circonstances exceptionnelles.....	25
f)	La communication d'un renseignement personnel aux fins de le comparer	25
g)	La communication d'un renseignement personnel si nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi ou d'une procédure judiciaire	25
3.	L'évaluation des enjeux des partages de renseignements.....	26
B.	Le partage d'information en vertu d'habilitations spécifiques	28
1.	Agence du revenu du Québec	33
a.	Le caractère confidentiel du dossier fiscal	33
b.	La communication du dossier fiscal en vertu de la LAF	33
i.	Communication <u>à</u> un corps de police, <u>à</u> un ministère ou <u>à</u> un organisme chargé de l'application d'une loi (<i>LAF, art. 69.0.0.12 et 69.0.2</i>).....	34
ii.	Communication <u>par</u> un corps de police (<i>LAF, art. 69.0.0.14</i>).....	35
iii.	Communication permise dans certaines circonstances précises (<i>LAF, art. 69.1 et 69.0.1</i>)	35
iv.	Communication <u>par</u> les commissaires associés aux vérifications (<i>LAF, art. 69.4.1</i>)	36
v.	Communication par tout organisme public au ministre des Finances et de l'Économie de renseignements nécessaires à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale (<i>LAF, art. 71</i>).....	36
2.	Le Commissaire au lobbying du Québec	36
3.	La Commission de la construction du Québec (CCQ)	37
a.	Communication de renseignements en vertu de la Loi R-20.....	37
i.	De la CCQ	37
ii.	À la CCQ	38
b.	Les ententes d'échange de renseignements.....	38
4.	Le Directeur général des élections du Québec (DGE)	38
a.	Le caractère confidentiel des renseignements relatifs aux électeurs (<i>LE, art. 40.39</i>).....	39
b.	La communication des renseignements par le Directeur général des élections	39
c.	Le caractère public des rapports ou documents relatifs à l'autorisation et au financement des partis politiques, des députés indépendants et des candidats indépendants et financement des campagnes à la direction d'un parti politique (<i>LE, art. 41-127.21</i>)	39
d.	Le caractère public des renseignements personnels inscrits sur un document prévu par la LERM et la LES (<i>LERM, art. 659; LES, art. 282 al. 5</i>)	39
5.	Le Ministère des Transports du Québec.....	40
6.	La Sûreté du Québec	40

7.	La Commission municipale du Québec (CMQ)	41
8.	Le Bureau de la concurrence du Canada	41
9.	La Régie du bâtiment	43
	a) Communication de renseignements en vertu de la <i>Loi sur le</i> <i>bâtiment</i>	43
	i. De la Régie du bâtiment	43
	ii. À la Régie du bâtiment.....	44
	b. Ententes d'échange de renseignements	44
10.	Le Conseil du trésor du Québec	44
	a. Pouvoirs de surveillance	45
	b. Pouvoirs de vérification.....	46
C.	Le partage d'information dans le cadre de processus de vérification	48
D.	Le partage d'information dans le cadre de démarches visant à établir la responsabilité pénale d'une personne.....	50
	1. De la vérification à l'enquête : les indices du passage d'une finalité à l'autre	51
	2. Le droit de ne pas s'incriminer	54
	3. La protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives	56
	4. La conduite parallèle d'une vérification avec l'enquête pénale	59
	5. La différence de nature entre les fonctions d'inspection et les fonctions d'enquête pénale.....	60
E.	Le partage d'information dans une structure organisationnelle d'enquête.....	61
	1. L'Unité permanente anticorruption.....	63
	a) La structure de l'UPAC	64
	b) Le mandat de l'UPAC	66
	i. La prévention.....	66
	ii. Les vérifications/inspections	67
	• Relatives à la vérification de l'intégrité des entreprises.....	67
	• Relatives au commencement d'enquêtes ou à l'engagement de poursuites.....	69
	• Autres fonctions	69
	iii) Compétences d'enquête	72
	• Relatives à la prévention et à la répression des crimes et infractions	72
	• Autres fonctions	74
	c) Immunité	76
	d) Communication des renseignements.....	77
	i. Échange de renseignements au sein de l'UPAC.....	77
	• Les exigences constitutionnelles en matière de vie privée	77
	ii. de l'UPAC	80
	iii. à l'UPAC	82

- iv. Obligations de confidentialité 85
- e) Le modèle opérationnel de coordination..... **Erreur ! Signet non défini.**
- 2. Le Centre de fusion du renseignement stratégique (CFRS)**Erreur ! Signet non défini.**
- 3. Le Bureau de coordination en enquête entre MO et SQ**Erreur ! Signet non défini.**

Conclusion de la première partie 85

II- Les défis du partage d'information dans la lutte contre la corruption et la collusion..... 86

- A. Quelques expériences de mise en place de structures de partage d'information 86
 - 1. Les Fusion Centers 86
 - a) Le département de la Sécurité intérieure (*U.S. Department of Homeland Security* ou *DHS*) 87
 - b) Les fusion centers aux niveaux régional et local..... 89
 - c) Au Canada 89
 - d) En Europe (Centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3)) 90
 - 2. Les systèmes locaux d'intégrité..... 92
 - a) Le partage d'expertise : un enjeu structurel 93
 - i. L'UPAC du Québec 93
 - ii. *Department of Investigation* (DOI) de la Ville de New York 93
 - iii. Independent Commission Against Corruption (ICAC) - Nouvelle-Galles du Sud 95
 - iv. Independent Commission Against Corruption (ICAC) - Hong Kong..... 96
 - b) Le droit à l'information gouvernementale et la confidentialité des renseignements personnels..... 97
 - i. Le régime du Québec 98
 - ii. Le régime de NYC 98
 - iii. Le cas de la Nouvelle-Galles du Sud 101
 - iv. À Hong Kong 105
 - c) La reddition de compte 108
 - i. L'UPAC du Québec 108
 - ii. DOI de la Ville de New York..... 109
 - iii. ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud 110
 - Reddition de compte « per se » 110
 - Inspecteur de l'ICAC 111
 - iv. ICAC de Hong Kong 112
 - d) Bilan et perspectives 112
 - i. Facteurs d'appréciation du régime actuel 112
 - ii. Pistes en vue de recommandations 114
- B. Garantir la fluidité de l'information, l'imputabilité et la protection des droits..... 115

1. La fluidité de l'information.....	117
2. Gérer les risques découlant de la circulation accrue de l'information.....	118
3. L'impératif de confiance.....	119
4. Les exigences d'imputabilité.....	121
a) L'imputabilité en réseau.....	121
b) La nécessité de reddition de compte garantissant le respect des droits	123
c) Les exigences de transparence	124
Conclusion générale	126
La nécessité d'un partage efficace mais balisé	126
Un partage efficace	127
Un partage balisé	127
Anticiper et gérer les risques.....	127
Annexe 1 - Régime général de partage d'information	129
Annexe 2 - Partage d'information en vertu d'habilitations spécifiques	137
Agence de revenu du Québec	
Commissaire au lobbyisme du Québec	
Commission de la construction du Québec (CCQ)	
Directeur général des élections du Québec (DGÉQ)	
Sûreté du Québec	
Commission municipale du Québec (CMQ)	
Régie du bâtiment	
Conseil du Trésor du Québec	
Unité permanente anticorruption (UPAC)	
Annexe 3 - Figures	Erreur ! Signet non défini.
Figure 1 - Communication aux fins d'une autorisation préalable à l'obtention d'un (sous-) contrat public	
Figure 2 - Échange de renseignements au sein de l'UPAC	

Table des abréviations

AMF	Autorité des marchés financiers
ARQ	Agence du revenu du Québec
BC	Bureau de la concurrence du Canada
CCQ	Commission de la construction du Québec
CMQ	Commission municipale du Québec
DGE	Directeur général des élections du Québec
DPCP	Directeur des poursuites criminelles et pénales
EPIM	Escouade de protection de l'intégrité municipale du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)
GRC	Gendarmerie royale du Canada
LA	<i>Loi sur les assurances</i> , L.R.Q., c. A-32
LAF	<i>Loi sur l'administration fiscale</i> , L.R.Q., c. A-6.002
LAI	<i>Loi sur l'accès à l'information</i> , L.R.C. 1985, c. A-1
LAMF	<i>Loi sur l'Autorité des marchés financiers</i> , L.R.Q., c. A-33.2
LB	<i>Loi sur le bâtiment</i> , L.R.Q., c. B-1.1
LC	<i>Loi sur la concurrence</i> , L.R.C. 1985, c. C-34
LCM	<i>Loi sur la Commission municipale</i> , L.R.Q., c. C-35
LCOP	<i>Loi sur les contrats des organismes publics</i> , L.R.Q., c. C-65.1
LDPSF	<i>Loi sur la distribution de produits et services financiers</i> , L.R.Q., c. D-9.2
LÉ	<i>Loi électorale</i> , L.R.Q., c. E-3.3
LÉRM	<i>Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités</i> , L.R.Q., c. E-2.2
LÉS	<i>Loi sur les élections scolaires</i> , L.R.Q., c. E-2.3
LÉDMM	<i>Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale</i> , L.Q. 2010, c. 27
LESM	<i>Loi sur les entreprises de services monétaires</i> , L.R.Q., c. E-12.000001
LID	<i>Loi sur les instruments dérivés</i> , L.R.Q., c. I-14.01
LLC	<i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> , L.R.Q., c. L-6.1
Loi sur l'accès	<i>Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels</i> , L.R.Q., c. A-2.1
LPIT	<i>Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport</i> , L.R.Q., c. P-9.001
LPRP	<i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> , L.R.C. 1985, c. P-21
LSFSE	<i>Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne</i> , L.R.Q., c. S-29.01
LTÉML	<i>Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme</i> , L.R.Q., c. T-11.011
LVHR	<i>Loi sur les véhicules hors route</i> , L.R.Q., c. V-1.2
LVM	<i>Loi sur les valeurs mobilières</i> , L.R.Q., c. V-1.1
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
R-20	<i>Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction</i> , L.R.Q., c. R-20
SECFO	Service des enquêtes sur la criminalité financière organisée de la Sûreté du Québec
SVS	Service des vérifications de sécurité de la Sûreté du Québec
UPAC	Unité permanente anticorruption

Introduction

Lutter contre la corruption, la collusion ou les malversations suppose de traiter d'importants gisements d'information. Les pratiques illégales ne se déroulent évidemment pas au grand jour. C'est par des recoupements ou des analyses parfois très fouillées qu'il est habituellement possible de les mettre au jour.

La capacité de tenir compte des conditions de production et de circulation de l'information au sein des différents organismes concernés est une condition essentielle à l'efficacité des efforts de lutte aux pratiques illégales.

Le cadre juridique de l'information que collectent, traitent et partagent les organismes publics doit être conçu de façon à permettre les analyses et recoupements qui révèlent des comportements ou des modes de fonctionnement problématiques tout en garantissant la protection des droits fondamentaux.

Ce rapport analyse le cadre juridique des partages d'information entre les organismes impliqués dans la lutte contre la collusion et la corruption.

Les organismes impliqués dans les matières qui touchent directement ou indirectement à des crimes de nature économique disposent de plusieurs pouvoirs d'enquête et de surveillance. Au niveau des organismes québécois, la Sûreté du Québec, le Service de police de la Ville de Montréal, Revenu Québec, le Directeur général des élections, l'Unité permanente anticorruption, l'Autorité des marchés financiers, la Commission de la construction du Québec, le Vérificateur général, le ministère des Transports, le ministère des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire, notamment, détiennent des pouvoirs de plus ou moins grande portée pour enquêter, surveiller, déposer des accusations, suspendre une licence, etc., dans des activités qui sont liées, de près ou de loin, à des éléments reliés à la criminalité économique.

En plus, des organismes fédéraux assument des fonctions à l'égard des mêmes matières, notamment la GRC, les enquêteurs fiscaux de même que ceux qui agissent en vertu de la *Loi sur la concurrence*. Enfin, des organismes ad hoc, comme la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, sont dotés de pouvoirs qui doivent être conciliés avec ceux des institutions existantes.

Dans les faits, ces organismes travaillent de manière indépendante les uns des autres. Parfois, cette façon de travailler relève d'une culture d'entreprise », mais elle s'explique aussi en partie par l'existence de certaines lois ou à tout le moins, l'interprétation qui en est faite, qui semblent limiter la possibilité de partager l'information. Par exemple, certains organismes invoquent la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* pour justifier de retenir certaines informations.

La présente étude vise à faire le point sur le cadre juridique du partage d'informations entre les organismes impliqués dans la lutte à la collusion et à la corruption. Elle a aussi pour objectif de décrire le cadre juridique des échanges d'information, de le comparer avec celui qui régit les mécanismes d'échange comparables et d'identifier des pistes en vue de la formulation d'un cadre juridique approprié aux réseaux d'échanges d'informations entre organismes impliqués dans la lutte contre la collusion et la corruption.

LE MANDAT

Le mandat consistait à réaliser un inventaire des organismes, provinciaux et fédéraux, possédant des pouvoirs d'enquête ou de surveillance sur des matières relatives à la criminalité économique¹, avec une description de leurs pouvoirs respectifs quant à la collecte, la conservation et la communication de renseignements sur les personnes.

L'étude devait également identifier et analyser les dispositions des lois et autres règles de droit, incluant les directives, qui limitent la possibilité de partager l'information avec d'autres organismes.

Enfin, il nous était demandé d'identifier les types de mesures qui seraient à même de procurer un cadre juridique optimal permettant à la fois le partage des informations aux fins d'assurer le déroulement des enquêtes prévues par les lois et la protection des droits des citoyens.

La recherche a été réalisée en mettant en œuvre la méthodologie usuelle de recherche documentaire sur les législations et sur le droit. L'équipe a dressé un inventaire des dispositions des lois et des autres textes (règlements, politiques, directives) accordant aux organismes des pouvoirs de détenir des informations (comme des pouvoirs d'enquête et de surveillance) et de les partager avec d'autres organismes.

L'analyse a porté sur les organismes qui ont été sélectionnés de concert avec la Commission. Elle visait les partages d'information entre les organismes et non les autres attributions que possèdent les différents organismes étudiés.

Une analyse de la littérature publiée sur le partage et l'échange d'informations entre organismes a permis d'identifier les approches pouvant être considérées pour identifier les éléments d'un cadre juridique qui serait de nature à optimiser la fluidité des partages d'information entre les organismes tout en balisant ces échanges de manière à ce qu'ils demeurent limités aux situations relevant de pratiques illicites.

À l'issue de ces analyses préliminaires, l'équipe a dressé un état des règles de droit habilitant les organismes à partager des informations.

Le cadre juridique du partage d'information entre les organismes fait l'objet de la **Partie I** du rapport.

Pour cerner les différentes intensités dans les obligations s'imposant aux organismes lorsqu'ils partagent des informations, nous avons dégagé les habilitations à caractère général énoncées principalement dans la législation d'application générale sur l'accès aux documents des organismes publics **(A.)**.²

Ont été ensuite examinées, les habilitations à caractère spécifique résultant des lois régissant les organismes étudiés **(B.)**.³

¹ Il s'agit des institutions chargées de surveiller l'un ou l'autre aspect du mandat de la Commission et tout particulièrement dans les matières qui touchent directement ou indirectement à des crimes de nature économique dans l'industrie de la construction.

² L'**Annexe 1** présente un tableau du régime général de partage d'information en vertu de la *Loi sur l'accès*.

³ L'**Annexe 2** présente, pour chaque organisme, un tableau récapitulatif des habilitations spécifiques en matière de partage d'information, incluant les dispositions des lois constitutives des autres organismes.

Dans la même perspective, nous avons analysé les règles juridiques relatives aux partages d'information découlant des processus de vérification autorisés ou commandés par les lois **(C.)**.

Puis, les encadrements particuliers à l'égard des échanges d'information dans le cadre de démarches visant à évaluer la responsabilité pénale d'une personne ont été analysés **(D.)**.

Enfin, les partages d'information qui résultent de la mise en place de structure organisationnelle d'enquête, comme l'UPAC, sont décrits **(E.)**.

Ces démarches ont permis de disposer d'une description du cadre juridique régissant les mouvements d'information entre les différents organismes engagés dans la lutte contre la collusion et la corruption.

Dans la **Partie II**, il est fait état des expériences étrangères qui comportent des ressemblances avec les solutions retenues au Québec pour lutter contre des comportements illicites **(A.)**. Cela permet d'identifier les caractéristiques que devraient comporter les encadrements juridiques des échanges et partages d'information au sein de ce que l'on peut considérer comme le réseau de lutte à la corruption et à la collusion **(B.)**.

LE CADRE D'ANALYSE

Afin d'identifier les enjeux et risques des échanges d'information entre organismes engagés dans la lutte contre la collusion et la corruption et de se donner la possibilité d'esquisser les types d'encadrements appropriés, nous avons appliqué un modèle d'analyse qui traite les échanges d'information ici étudiés comme un réseau.

Il est en effet possible de représenter les échanges et partages d'information en les situant dans un modèle de réseau. Considérés dans leur ensemble, tous les organismes impliqués, y compris les individus investis des différentes tâches inhérentes à l'accomplissement des missions de chacun, constituent un réseau. Dans ce réseau (parfois constitué de réseaux distincts), circulent des informations.

Pour disposer d'un cadre juridique optimal de la circulation de l'information, il faut considérer celle-ci dans un réseau constitué d'une pluralité d'entités et envisager des règles qui tiennent compte des dynamiques associées à la circulation de l'information dans un réseau.

Henry Bakis remarque que « la notion de réseau est encombrée de sens⁴. » L'idée de réseau retenue ici est inspirée de la définition proposée par Manuel Castells pour qui le réseau est un « ensemble de nœuds interconnectés »⁵. Les nœuds s'interconnectent en formant une structure ouverte susceptible de s'étendre à l'infini, « intégrant des nœuds nouveaux en tant qu'ils sont capables de communiquer au sein du réseau ». Mais, dans le présent contexte, étant donné les missions des organismes étudiés, le réseau demeure relativement fermé.

Ost et De Van de Kerchove proposent une définition de la notion de réseau qu'ils utilisent dans le cadre d'une démarche d'analyse juridique. Ils font valoir que :

⁴ Henry BAKIS, *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, Paris, PUF, 1993, (Que sais-je ? no. 2801), p. 3.

⁵ Manuel CASTELLS, *La société en réseaux*, t. 1, L'ère de l'information, trad. Ph. Delamare, Paris, Fayard, 1998, p. 526.

[...] le réseau constitue une « trame » ou une « structure », composée d'« éléments » ou de « points », souvent qualifiés de « nœuds » ou de « sommets », reliés entre eux par des « liens » ou « liaisons », assurant leur « interconnexion » ou leur « interaction » et dont les variations obéissent à certaines « règles de fonctionnement ». De manière négative, par ailleurs, on souligne généralement que, à la différence sans doute de la structure d'un système, et certainement d'une structure pyramidale, arborescente ou hiérarchique, dans un réseau, « aucun point n'est privilégié par rapport à un autre, aucun n'est univoquement subordonné à tel ou tel » (références omises).⁶

De fait, nous avons écarté le postulat souvent inhérent aux analyses des échanges entre organismes publics. On a en effet souvent tendance à prendre pour acquis que les échanges d'information d'un organisme à un autre empruntent nécessairement la voie hiérarchique : l'information trouvée ou produite par un subalterne remonte les différents niveaux hiérarchiques pour éventuellement être partagée par la direction de l'organisme avec un autre organisme.

Le cadre d'analyse appliqué ici n'exclut pas que les échanges passent par la voie hiérarchique. Mais il ne postule pas que les échanges passent nécessairement par la voie hiérarchique.

Dans plusieurs des champs disciplinaires, il est fait recours au modèle du réseau en fonction de paramètres qui peuvent se révéler fort différents. Lorsqu'il s'agit, comme dans le présent mandat, d'analyser le cadre juridique de la circulation de l'information, la notion de réseau peut procurer des repères particulièrement utiles.

S'inspirant de Thomas Schultz⁷, on peut avancer que l'application du modèle du réseau aux phénomènes juridiques marqués par les flux d'information permet de situer l'analyse juridique au niveau des mouvements d'information entre les organismes qui peuvent être envisagés comme autant de « nœuds » d'un réseau.

Ainsi, le cadre juridique découlant des habilitations générales ou spécifiques prévues par les lois s'appliquant aux organismes étudiés institue un réseau regroupant l'ensemble des personnes et organismes qui sont impliqués. Dans ce réseau, circulent des informations. Ces informations circulent pour les fins découlant du mandat spécifique des personnes et organismes impliqués. Mais les informations circulent aussi afin de contribuer à identifier et à réprimer les pratiques de collusion, de corruption de même que d'autres comportements illicites.

C'est dans le cadre de ce réseau que s'inscrivent les défis du partage de l'information. Lorsque le cadre juridique habilite des partages d'information, il en autorise la circulation.

La circulation d'information emporte forcément des enjeux juridiques qui doivent être envisagés lorsque vient le temps de concevoir un cadre juridique approprié pour de tels échanges.

I- Le cadre juridique du partage d'information entre organismes

En vertu des lois qui les instituent, tous les organismes, publics ou privés ont la responsabilité des documents et informations qu'ils obtiennent dans l'exercice de leur mandat.

⁶ François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publ. FUSL, 2002, p. 24.

⁷ Thomas SCHULTZ, « La régulation en réseau du cyberspace », (2005) 55 *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 31, p. 34.

La législation sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels de même que les lois sectorielles limitent la faculté des organismes de partager des informations.

Les organismes qui obtiennent de telles informations doivent normalement agir en vertu de règles strictes. Souvent, les lois leur permettent de forcer une personne – un individu ou une entreprise – à leur fournir des informations. Comme l'information n'est pas fournie volontairement, on reconnaît que la personne de qui elle émane est en droit de s'attendre à ce qu'elle soit utilisée à des fins prévisibles.

Une fois qu'ils sont en contrôle de l'information, les organismes publics doivent l'utiliser à des fins spécifiques, compatibles avec leur mandat. Les forces de police sont quant à elles tenues à une obligation stricte de secret.

Or, le partage d'une information avec un autre organisme ou avec les forces de police implique forcément des enjeux quant au respect de la finalité pour laquelle l'information a été collectée et conservée. De ces enjeux, découle le cadre juridique des partages d'information.

Le partage d'information entre ministères et organismes publics ne va généralement pas de soi.

D'une part, les lois régissant les organismes tiennent ceux-ci responsables des documents qui sont en leur possession. En amont, la problématique du partage des informations entre les organismes découle forcément de leurs obligations découlant des lois qui les constituent et les habilitent. D'autre part, les organismes doivent, a posteriori, rendre compte au public de la collecte et utilisation des informations conformes aux fins expressément autorisées, d'où les obligations de reddition de comptes incombant à chaque organisme public.

Les perceptions quant aux obligations de rendre compte de même que les considérations relatives aux perceptions des organismes auprès du public peuvent influencer sur la volonté des organismes de coopérer dans l'échange d'informations surtout si ces échanges semblent aller toujours dans le même sens.

Lorsque, dans le cadre de l'application des lois, un organisme public partage une information relative à une personne :

- ✓ ce partage doit, en principe, être compatible avec la finalité pour laquelle le renseignement a été collecté;
- ✓ ce partage doit être autorisé implicitement ou explicitement par la Loi.

On peut distinguer les processus de partage selon deux grandes familles de situations : lorsque le renseignement est partagé dans le cadre de l'exercice d'une fonction relative au mandat administratif d'un organisme et la situation dans laquelle un renseignement change en quelque sorte de statut juridique, car il devient un élément d'une démarche en vue d'établir la responsabilité pénale d'une personne.

Tant que la responsabilité pénale n'est pas en cause, le partage d'information doit nécessairement être autorisé et même s'il est autorisé, il sera conditionnel à la compatibilité avec les finalités pour lesquelles le renseignement a été obtenu.

Dès lors que la recherche de la responsabilité pénale d'une personne constitue l'état d'esprit dominant de ceux qui participent au partage d'informations, il faut en outre tenir compte des garanties applicables au processus pénal.

Une telle distinction est utile afin de bien cerner le type de conditions et de garanties qui doit être envisagé à l'égard de ces mutations du statut et des finalités des renseignements détenus par une Administration gouvernementale.

A. LE RÉGIME GÉNÉRAL DE PARTAGE : LA *LOI SUR L'ACCÈS*

Les habilitations générales découlant de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1 [« ***Loi sur l'accès*** »] tracent les conditions auxquelles un organisme peut partager des informations avec d'autres (Voir **Annexe 1**).

L'information détenue par l'administration n'a jamais été exempte d'encadrement juridique en droit canadien. Ainsi le principe du secret professionnel du fonctionnaire a été et demeure un élément fondamental de ce cadre normatif.

De plus, les administrations, les organismes publics et ministères ont la responsabilité de gérer et de protéger les documents qu'elles obtiennent ou utilisent dans le cadre de l'accomplissement de leurs fonctions.

L'adoption, en 1982, de la *Loi sur l'accès* ainsi que l'affirmation de sa prépondérance sur l'ensemble des lois québécoises de même que sur les règlements pris pour leur application a permis de doter la société québécoise d'un véritable code de la gestion de l'information administrative.

Les échanges entre les organismes chargés de l'application des lois relèvent des principes de gestion des documents et informations. La *Loi sur l'accès* comporte des habilitations générales à partager des renseignements dans le cadre général du fonctionnement d'un organisme.

L'article 9 de la *Loi sur l'accès* pose le principe selon lequel « toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public ». Ce principe prévaut sauf si une exception prévue par la Loi s'applique au document demandé. Ainsi, en plus de son devoir de gérer ses documents en conformité avec son mandat, chaque organisme a l'obligation de rendre accessibles ses documents à toute personne qui en fait la demande sauf les documents visés par une exception à ce principe de l'accès.

Les exceptions à la divulgation ont généralement été interprétées de manière limitative⁸. Cette législation prévaut sur l'ensemble des autres lois québécoises générales ou spéciales qui lui seraient contraires de même que les règlements pris pour leur application, à moins d'une clause de dérogation expresse⁹. À l'égard de chacun des organismes visés, ce régime général est complété par des règles édictées dans des législations sectorielles.

Là où les lois confèrent une discrétion aux organismes provinciaux dans la communication ou la non-communication de certaines informations, l'on peut se référer aux politiques internes de chacun d'eux pour apprécier l'étendue et les modalités d'exercice de cette discrétion. Ces politiques ne sont toutefois pas juridiquement contraignantes.

⁸ *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 R.C.S. 661, par. 18.

⁹ Art. 169, *Loi sur l'accès*.

Les dispositions de la *Loi sur l'accès* habilitant les organismes à partager des documents n'imposent pas de conditions de fond, sauf celles qui découlent de la nature des renseignements et des exigences figurant dans les lois particulières.

Le modèle des habilitations générales a ses limites : les partages ne peuvent généralement porter sur de vastes ensembles d'informations. Les partages doivent être justifiés au cas par cas. S'ils sont systématiques, ils pourront faire l'objet d'un encadrement plus structuré au moyen de protocole ou de contrats.

De tels partages permettent d'assurer à un organisme la disponibilité des informations nécessaires à l'application d'une loi ou à l'accomplissement de son mandat. Ils paraissent de peu d'utilité pour la détection d'infractions mais ils pourraient contribuer à mettre en évidence des modes de fonctionnement, des tendances ou des comportements.

Ce cadre général trouve application lorsqu'un organisme public veut avoir accès aux documents et renseignements détenus par un autre organisme public.

Le principe de la responsabilité de l'organisme détenteur d'un document a pour conséquence de placer l'organisme qui reçoit une demande pour accéder au document dans une obligation d'expliquer en vertu de quoi il accepte ou refuse de transmettre le document. Les règles en vertu desquelles il aura à fournir ces explications sont celles examinées ci-après.

1. Les accès aux documents et renseignements inter-organismes

Les documents détenus par un organisme public relèvent évidemment de sa responsabilité. Le principe de base est à l'effet que chaque organisme public, ministère est responsable de ses documents.

En principe, tout document détenu par un organisme public est accessible à toute personne qui en fait la demande, ce qui inclut nécessairement les autres organismes publics.

Le principe général d'accès est délimité par des exceptions. Ces exceptions font obligation à un organisme détenant un document visé par une exception de le traiter en conformité avec les conditions énoncées dans la Loi.

La *Loi sur l'accès* traite les documents des organismes qui échappent à la règle du caractère accessible selon les quatre statuts suivants :

- ✓ Documents dont la communication est interdite;
- ✓ Documents dont la communication est à la discrétion du détenteur;
- ✓ Documents dont la communication comporte un risque vraisemblable;
- ✓ Documents dont la communication est assujettie au consentement d'un tiers.

On peut considérer que lorsque la communication d'un document est interdite, par exemple les documents visés par les paragraphes 5 à 8 de l'article 33 de la *Loi sur l'accès* (documents qui ont des incidences sur des décisions politiques), un organisme qui les détient ne peut, en principe, les transmettre à un autre organisme.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un document dont la communication est à la discrétion de l'organisme détenteur, celui-ci a la possibilité de le transmettre à un autre organisme.

Lorsqu'il s'agit d'un document qui comporte un risque vraisemblable, alors le document doit faire l'objet d'une analyse afin de déterminer s'il est opportun de le transmettre à un autre organisme qui en fait la demande.

Enfin, il y a des documents dont la communication nécessite de prendre en considération le consentement d'un tiers.

L'intégrité des processus décisionnels de même que le capital de confiance dont dispose un organisme public auprès de ses clientèles pourraient pâtir d'un décloisonnement généralisé. C'est pourquoi l'économie générale de la *Loi sur l'accès* s'oppose à ce que l'on prenne pour acquis qu'un renseignement ou un document entre les mains d'un organisme public peut circuler dans d'autres organismes, qui après tout, relèvent du même gouvernement.

Le partage de ces documents avec d'autres organismes doit donc en principe faire l'objet d'une habilitation législative. Le principe de la *Loi sur l'accès* selon lequel « [t]oute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public » constitue cette habilitation.

Le principe est à l'effet que chaque organisme public est responsable de la gestion de ses ressources. Ce principe fait en sorte que les documents doivent être gérés par chacun des organismes comme faisant partie des ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat. Du coup, ces documents et les renseignements qu'ils comportent doivent a priori servir à des fins liées au mandat de l'organisme.

Examinons de façon plus approfondie la teneur et la portée des règles s'appliquant aux différentes catégories de documents visés par des exceptions au principe de l'accès.

a) Les documents dont la communication est interdite

Document qui ont des incidences sur des décisions politiques

L'article 33 de la *Loi sur l'accès* dispose que les documents qui y sont visés « [n]e peuvent être communiqués avant l'expiration d'un délai de 25 ans de leur date. Les documents faisant partie de cette catégorie ne peuvent en principe être communiqués ni à un individu ni à un autre organisme, sauf dans la mesure prévue par ces dispositions elles-mêmes.

Dans cette catégorie, il y a des documents dont la nature est facilement identifiable. Il s'agit de ceux visés aux paragraphes 5 à 8 de l'article 33, qui afin de protéger la solidarité ministérielle, ne peuvent pas être communiqués avant l'expiration d'un délai de 25 ans de leur date : par exemple, les analyses effectuées au sein du ministère du Conseil exécutif ou du secrétariat du Conseil du trésor et portant sur une recommandation ou une demande faite par un ministre, un comité ministériel ou un organisme public ou sur un document visé dans l'article 36 (version préliminaire d'un texte de loi ou de règlement).

Document qui ont des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité publique

La détermination de la nature des renseignements visés par l'article 28 est plus délicate. Il s'agit des renseignements « contenus dans un document [que l'organisme] détient dans l'exercice d'une fonction, prévue par la loi, de prévention, de détection ou de répression du crime ou des infractions aux lois ou dans l'exercice d'une collaboration, à cette fin, avec une personne ou un

organisme chargé d'une telle fonction »¹⁰ dont la divulgation serait susceptible de causer les effets énumérés aux neuf paragraphes de cet article. L'article 28 prévoit que de tels renseignements doivent être tenus confidentiels et qu'un organisme ne peut en confirmer l'existence. Dans le même esprit, l'article 28.1 de la *Loi sur l'accès* prévoit qu'un « organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de porter atteinte à la sécurité de l'État. »

Ces articles, étant d'ordre public¹¹, doivent être soulevés d'office par la Commission d'accès à l'information¹². Le fardeau d'établir que l'accès au renseignement peut être refusé en vertu de l'article 28 incombe à l'organisme¹³.

Cette exception est assujettie à trois conditions d'application, selon la décision de la Cour du Québec dans *Clennett c. Loto-Québec*¹⁴. D'abord, les renseignements ont été obtenus par des personnes chargées en vertu de la loi de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois. Ensuite, ils ont été obtenus dans le cadre d'une enquête spécifiquement orientée vers la détection, prévention ou répression du crime et des infractions aux lois. Finalement, la divulgation des informations sera susceptible d'avoir l'un des effets décrits aux paragraphes 1 à 9 de l'article 28, soit :

Au **paragraphe 1**, « d'entraver le déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles ».

Au **paragraphe 2**, « d'entraver une enquête à venir, en cours ou sujette à réouverture. L'enquête doit viser une situation particulière, impliquer des individus identifiables qui sont susceptibles d'avoir commis des infractions identifiables ». Par exemple, a été refusé l'accès à un ensemble de documents rédigés dans le but soit de vérifier l'opportunité pour la Commission des valeurs mobilières d'entreprendre une enquête ou une poursuite contre le demandeur d'accès, soit dans le but de faire le point sur ces deux questions¹⁵.

Au **paragraphe 3**, « de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information, un programme ou un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois ». Pour justifier le refus d'accès en vertu de cette disposition, l'organisme doit démontrer que la divulgation du renseignement serait susceptible de révéler une méthode d'enquête. Un organisme qui avait refusé l'accès à un enregistrement vidéo d'une personne qui passe un test polygraphique s'est vu obligé d'accorder l'accès parce que la méthode d'enquête était déjà documentée et connue du public¹⁶.

¹⁰ Art. 28, *Loi sur l'accès*.

¹¹ *Aoues c. Ministère de la Sécurité publique*, [2006] C.A.I. 138.

¹² *Directeur général des élections c. Deveau, Lavoie, Bourgeois, Lalande & Associés*, [2005] C.A.I. 495.

¹³ *Goodfellow inc. c. Goulet*, [1995] C.A.I. 444 (C.Q.) (demande d'évocation rejetée par la Cour supérieure et appel de ce jugement rejeté par la Cour d'appel). Selon la Cour du Québec, un tiers peut invoquer la restriction de l'art. 28.

¹⁴ [2005] C.A.I. 514 (C.Q.).

¹⁵ *Blaikie c. Commission des valeurs mobilières du Québec*, [1990] R.D.J. 473 (C.A.) 474. L'ensemble de documents était composé de rapports d'enquête; de recommandations; d'opinions; de mémos et notes de services; d'expertises internes et externes; de lettres, procès-verbaux et délibérés concernant les poursuites; de résumés d'entrevues téléphoniques; de mémos et notes internes se rapportant à l'enquête de la Commission des valeurs mobilières du Québec et au dépôt des plaintes contre le demandeur d'accès.

¹⁶ *Procureur général du Québec c. S.N.*, [2005] C.A.I. 505 (C.Q.).

Au **paragraphe 4**, « de mettre en péril la sécurité d'une personne ». Dans une des rares décisions relative à cette disposition, un individu s'est vu refuser l'accès à un rapport d'enquête qui portait sur lui-même, puisque la divulgation de ce rapport était susceptible de mettre en péril la sécurité de personnes¹⁷.

Au **paragraphe 5**, « de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet ». Puisque le mot « préjudice » n'est pas défini dans la Loi, la Commission a jugé opportun de l'examiner selon son sens usuel. Le Petit Larousse illustré le définit comme : atteinte aux droits, aux intérêts de quelqu'un, tort, dommage¹⁸.

Au **paragraphe 6**, « de révéler les composantes d'un système de communication destiné à l'usage d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi ». La Commission a jugé que des codes d'accès au système informatique du Centre de Renseignements policiers du Québec entraient dans cette catégorie¹⁹.

Au **paragraphe 7**, « de révéler un renseignement transmis à titre confidentiel par un corps de police ayant compétence hors du Québec ».

Au **paragraphe 8**, « de favoriser l'évasion d'un détenu ».

Au **paragraphe 9**, « de porter atteinte au droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause ».

Les dispositions susmentionnées sont complétées par les restrictions imposées à l'article 41.2 de la *Loi sur l'accès* - nouvellement introduit en 2006 - à l'égard des partages de renseignements autres que personnels²⁰ entre organismes publics. En fait, les interdictions prévues aux articles 28, 28.1 ou 29 visent les demandes d'accès provenant de l'extérieur du gouvernement. Comme l'observent Doray et Charette :

[...] l'historique et la structure de la *Loi sur l'accès* font [...] en sorte qu'il n'a jamais été dans l'intention du législateur d'interdire aux organismes publics de s'échanger des renseignements administratifs puisque ces renseignements ne sont pas visés par une règle générale de confidentialité, mais bien par des restrictions à l'accès applicables dans le cadre d'une demande d'accès provenant de l'extérieur du gouvernement.²¹

Ainsi donc, l'article 41.2 de la *Loi sur l'accès* vient renforcer l'obligation de confidentialité de certains renseignements entre organismes publics même. Il s'agit des renseignements détenus dans le cadre d'une fonction, prévue par la loi, de prévention, de détection ou de répression du crime ou des infractions aux lois ou dans le cadre de l'exercice d'une fonction de collaboration à une telle mission et dont la divulgation aurait pour effet de porter atteinte à la sécurité de l'État ou de révéler une méthode ou une arme susceptible d'être utilisée pour commettre un crime ou une infraction ou encore de réduire l'efficacité d'un programme, d'un plan d'action ou d'un dispositif de sécurité. Entre organismes publics, l'article 41.2 vient confiner la faculté entre organismes de partager ces renseignements dans les seuls cas et aux strictes conditions suivantes :

¹⁷ Grenon c. Ville de Montréal, [2007] C.A.I. 364.

¹⁸ Boucher c. Ville de Laval, [2005] C.A.I. 401.

¹⁹ Dufour c. Québec (ministère de la Sécurité publique), [1996] C.A.I. 312.

²⁰ *Infra*, p. 22.

²¹ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. II/41.2-3.

1° au procureur de l'organisme si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que l'organisme est chargé d'appliquer, ou au Directeur des poursuites criminelles et pénales si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

2° au procureur de l'organisme ou au procureur général lorsqu'il agit comme procureur de l'organisme, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une procédure judiciaire autre qu'une procédure visée dans le paragraphe 1°;

3° à un organisme qui, en vertu de la loi, est chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

6° à toute personne ou tout organisme si cette communication est nécessaire à l'exercice d'un mandat ou à l'exécution d'un contrat de service ou d'entreprise confié par l'organisme public à cette personne ou à cet organisme.

Mais dans ce dernier cas, à moins que le mandataire ou l'exécutant du contrat ne soit un membre d'un ordre professionnel, l'organisme public doit confier le mandat ou le contrat par écrit et indiquer²², dans le mandat ou le contrat, les dispositions de la présente loi qui s'appliquent au renseignement communiqué au mandataire ou à l'exécutant du contrat ainsi que les mesures qu'il doit prendre pour que ce renseignement ne soit utilisé que dans l'exercice de son mandat ou l'exécution de son contrat et pour qu'il ne le conserve pas après son expiration.

Ces dispositions sont complétées à l'égard de la communication entre les corps de police par l'avant dernier alinéa de l'article 41.2 selon lequel un corps de police peut communiquer un renseignement visé par une restriction au droit d'accès prévue aux articles 28, 28.1 ou 29 à un autre corps de police.

Lorsque toutes les conditions susmentionnées auront été satisfaites, un organisme public conservera par ailleurs le pouvoir discrétionnaire de refuser le partage des informations visées²³.

En tout état de cause, l'application de l'article 41.2 ne doit avoir pour effet de révéler une source confidentielle d'information ni le secret industriel d'un tiers²⁴.

b) Les documents dont la communication est à la discrétion du détenteur

Certains documents sont, en tant que tels, identifiés comme n'étant pas susceptibles d'être communiqués sauf si l'organisme public détenteur y consent. Alors l'organisme a le loisir de consentir à les transmettre à un autre organisme.

Pour déterminer si cette exception trouve application, il faut déterminer si le document demandé entre dans à l'une ou l'autre de ces catégories. Dès qu'il est établi que le document appartient à l'une d'elles, il n'est accessible qu'avec l'autorisation de son détenteur à qui il incombe cependant d'établir que le document est bien l'un de ceux visés par une telle exception.

²² À moins que le mandataire ou l'exécutant du contrat ne soit un autre organisme public : art. 41.2 al. 3, *Loi sur l'accès*.

²³ *J.A. c. Québec (Ministère de l'emploi et de la Solidarité sociale)*, [2009] C.A.I. 220.

²⁴ Art. 41.2 al. 5, *Loi sur l'accès*.

i. Les notes et documents inachevés

Une première catégorie de documents visés par cette discrétion concerne : « Les notes personnelles inscrites sur un document, les esquisses, ébauches et brouillons, ainsi que les notes préparatoires ou autres documents de même nature », en vertu du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi.

Selon la jurisprudence de la Commission d'accès à l'information, si le document correspond à l'une des affirmations suivantes, il n'est vraisemblablement pas visé par l'exception : le document est achevé, sans pour autant avoir atteint une forme définitive; le document est conservé ou gardé par l'organisme depuis un certain temps; le document a été transmis à son destinataire²⁵.

Plus particulièrement, la Commission a jugé que l'expression « notes personnelles » s'appliquait restrictivement, soit celles « que l'on appose sur un document comme aide-mémoire et qui sont destinées seulement à celui qui les a inscrit »²⁶. Quant aux « esquisses, ébauches et brouillons », il s'agit de documents inachevés qui n'ont pas atteint leur stade définitif de rédaction²⁷. Finalement, l'expression « notes préparatoires » désigne « une brève communication écrite qui sert à préparer quelque chose »²⁸. De plus, le mot « préparatoire » concerne la forme du document, qui doit être en préparation, plutôt que son contenu²⁹.

ii. Les opinions juridiques

Une autre catégorie de documents relevant de la discrétion de l'organisme détenteur : les « opinions juridiques portant sur l'application du droit à un cas particulier ou sur la constitutionnalité ou la validité d'un texte législatif ou réglementaire, d'une version préliminaire ou d'un projet de texte législatif ou réglementaire », suivant l'article 31 de la loi. Il doit s'agir d'une opinion juridique qui porte sur l'application du droit à un cas particulier, qui cherche à résoudre un problème réel et circonscrit.

iii. Les secrets industriels

De même, un document révélant un « secret industriel » appartenant à l'organisme, en vertu du premier alinéa de l'article 22, est sujet à la discrétion de l'organisme détenteur du document. Un renseignement fournis par un tiers n'appartient pas à l'organisme public³⁰. De plus, un

²⁵ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. II/9-4.

²⁶ *X. c. Québec (Ville de)*, décision non rapportée, C.A.I., n° 05 20 67, 2 octobre 2006.

²⁷ *Université du Québec à Trois-Rivières c. Syndicat des professeurs de l'Université du Québec à Trois-Rivières*, [1991] C.A.I. 374 (C.Q.); Dans l'affaire *St-Amand c. Cégep de Victoriaville*, [2004] C.A.I. 299, la Commission a refusé d'appliquer le deuxième alinéa de l'article 9 aux prévisions budgétaires malgré le fait que celles-ci n'avaient pas encore été soumises au conseil d'administration pour approbation.

²⁸ *Talbot c. Québec (Office du crédit agricole)*, [1984-86] 1 C.A.I. 104, appel accueilli en partie, [1989] C.A.I. 157 (C.Q.).

²⁹ *Théoret c. Québec (Conseil du Trésor)*, [1984-86] 1 C.A.I. 114.

³⁰ *Stop inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1986] C.A.I. 114. La Commission ajoute que les renseignements appartenant à l'organisme peuvent inclure des renseignements concernant un tiers, mais qui ne sont pas fournis à l'organisme par ce tiers.

renseignement peut appartenir à la fois à l'organisme public et à un tiers³¹. Selon Doray et Charette³², pour être qualifié de « secret industriel », un renseignement doit non seulement être confidentiel et de nature industrielle, mais il doit aussi être susceptible de donner lieu à un résultat industriel immédiat. Selon eux, des résultats préliminaires de recherche ne répondent pas à cette exigence.

iv. Les renseignements sur une politique budgétaire

L'article 30.1 de la *Loi d'accès* permet à un organisme public de « refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de révéler une politique budgétaire du gouvernement avant que le ministre des Finances ne la rende publique ». Le but de cette discrétion est d'éviter que certaines personnes puissent profiter d'informations privilégiées pour procéder à des transactions financières³³.

c) Les documents dont la communication comporte un « risque vraisemblable »

Un important groupe d'exceptions au principe de l'accès vise des documents dont la communication comporte un « risque vraisemblable ». L'organisme public détenteur de ces documents se voit reconnaître une discrétion conditionnelle. Les articles 19, 20, 21, 22 al. 2 et 3, 27, 32 et 41 de la *Loi d'accès* prévoient en effet des situations dans lesquelles les détenteurs de documents ou d'informations peuvent refuser l'accès à un document demandé en invoquant un « risque vraisemblable » prévu dans l'une ou l'autre de ces dispositions.

Dans tous ces différents cas, l'existence d'un « risque vraisemblable » est le fait générateur de la discrétion de l'organisme. Sans ce « risque vraisemblable », l'organisme n'a pas de discrétion de refuser l'accès au document demandé et doit, par conséquent, le communiquer. En vertu de l'article 50, ce risque doit être identifié par l'organisme puisque ce dernier a l'obligation de motiver tout refus de communiquer. Dans tous les cas, l'organisme a le fardeau de faire la preuve de la vraisemblance du risque. Le test de vraisemblance n'est pas un test de vérité. L'organisme n'a pas le fardeau d'établir la réalité ou la vérité du préjudice. Il suffit d'établir l'apparence de vérité ou la probabilité du préjudice³⁴.

Ce risque doit être identifié et particularisé³⁵; sinon, il n'est pas possible pour l'autre partie de savoir s'il est « vraisemblable ».

Lorsque se pose la question de la transmission d'un document sujet au régime du risque vraisemblable à un autre organisme, l'organisme détenteur dispose de la faculté d'évaluer dans quelle mesure le risque vraisemblable associé au document est affecté par la transmission du document à l'organisme qui en fait la demande.

³¹ *Loto-Québec c. Moore*, [1997] C.A.I. 414 (C.Q.) et [1999] C.A.I. 537 (C.S.) (décision de la Cour supérieure cassée par la Cour d'appel sur un autre point).

³² Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. II/22-4.

³³ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. II/30.1-1.

³⁴ « Vraisemblablement » : 1° Avec l'apparence de la vérité. 2° Selon la vraisemblance, les probabilités. P. ROBERT, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Société du Nouveau Littré, 1967, p. 2120. C'est dans ce sens que la Cour du Québec a statué, dans le cadre de l'article 19, dans l'affaire *Martineau, Walker c. Québec (ministère du Revenu)*, [1998] C.A.I. 117, appel rejeté, J.E. 2000-1128 (C.Q.).

³⁵ *Vignola c. Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes*, [1984-86] C.A.I. 127.

Dans les situations où le partage a lieu entre des organismes associés à la lutte contre des pratiques illicites et que le document peut permettre de rendre visible des informations qui contribueraient à ces objectifs, il est difficile d'imaginer comment un « risque vraisemblable » pourrait s'opposer à la transmission du document, non pas à une personne qui en fait la demande, mais à un autre organisme, tenu en principe aux mêmes devoirs.

i. Les risques pour la conduite des affaires intergouvernementales

La discrétion de l'article 19 de la *Loi sur l'accès* vise un renseignement dont la communication « porterait vraisemblablement préjudice à la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement ou une organisation internationale ». Il faut que le document porte sur une question au sujet de laquelle le gouvernement du Québec entretient des relations avec un autre gouvernement ou une organisation internationale³⁶. Le mot « renseignement » ne réfère pas uniquement à une information purement factuelle, mais peut porter sur un concept ou un ensemble de concepts³⁷. La jurisprudence a reconnu que l'expression « conduite des relations » incluait la négociation. Cette disposition peut donc s'appliquer pour assurer la confidentialité de renseignements utilisés dans le cadre d'une négociation avec un autre gouvernement ou une organisation internationale³⁸.

ii. Les renseignements pouvant entraver une négociation

La discrétion de l'article 20 de la *Loi sur l'accès* porte sur un renseignement dont la divulgation « entraverait vraisemblablement une négociation en cours avec un autre organisme public dans un domaine de leur compétence ». Tout d'abord, des informations qui sont déjà connues ne risquent pas d'entraver une négociation³⁹. L'article 20 s'applique lorsque les renseignements ont une valeur stratégique et sont susceptibles d'être utilisés pour affaiblir la position d'un des organismes impliqués dans la négociation⁴⁰. La notion d'« entrave » n'a pas fait l'objet d'une interprétation dans le cadre de l'article 20. Toutefois, par rapport au paragraphe 28(1) qui utilise le même terme, la Commission d'accès à l'information a considéré qu'il fallait donner à « entrave » son sens ordinaire, soit empêcher ou gêner sérieusement le déroulement de la procédure⁴¹.

³⁶ *Bayle c. Québec (ministère du Conseil exécutif)*, [1990] C.A.I. 137.

³⁷ *Hutchins Soroka & Dionne c. Québec (ministère de l'Environnement et de la Faune)*, [1998] C.A.I. 265. Dans la décision *Martineau, Walker c. Québec (ministère du Revenu)*, [1998] C.A.I. 117, les documents en cause rapportent des discussions entre les gouvernements du Québec et de l'Ontario qui ont fait l'objet d'une entente de confidentialité. La CAI a jugé que leur divulgation contreviendrait à l'engagement des gouvernements de ne pas communiquer le contenu, ce qui porterait vraisemblablement préjudice à la conduite des relations entre les deux gouvernements.

³⁸ *Hutchins Soroka & Dionne c. Québec (ministère de l'Environnement et de la Faune)*, [1998] C.A.I. 265. Dans cette affaire, le document établit les éléments qui feront l'objet d'ententes ou de réglementation concernant la pratique des activités de chasse, de pêche et de piégeage des autochtones, fixe les contraintes et les limites que s'impose le gouvernement du Québec dans ses négociations au sujet des droits ancestraux des autochtones. Le document révèle la stratégie du gouvernement dans les négociations avec les autochtones et on peut y empêcher l'accès en vertu de l'article 19.

³⁹ *Syndicat des employés du C.E.V. d'Aylmer c. Pavillon du Parc inc.*, [1988] C.A.I. 187.

⁴⁰ *Syndicat des employés du C.E.V. d'Aylmer c. Pavillon du Parc inc.*, [1988] C.A.I. 187; Dans l'affaire *Bourque c. Québec (ministère des Affaires municipales)*, [2000] C.A.I. 25, on a considéré que la divulgation d'un document qui renferme des simulations sur le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale pour la région de Québec entraverait vraisemblablement une négociation en cours entre le ministère des Affaires municipales et des organismes municipaux.

⁴¹ *Bouchard c. Québec (ministère de la Sécurité publique)*, [2003] C.A.I. 35, requête pour permission d'appeler suivie d'un désistement, C.C.Q., n° 200-80-000338-028, 30 mai 2003.

iii. Les renseignements industriels, financiers ou commerciaux

L'article 21 crée, dans deux cas précis, une discrétion pour un organisme public de « refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de révéler un emprunt, un projet d'emprunt, une transaction ou un projet de transaction relatifs à des biens, des services ou des travaux, un projet de tarification, un projet d'imposition d'une taxe ou d'une redevance ou de modification d'une taxe ou d'une redevance ».

Au paragraphe 21(1), il s'agit des situations où, vraisemblablement, une telle divulgation « procurerait un avantage indu à une personne ou lui causerait un préjudice sérieux ». Il doit s'agir d'un avantage ou d'un préjudice économique⁴². Le terme « avantage indu » est synonyme de « déraisonnable » et son application dépendra du contexte et d'une appréciation de la preuve à la lumière du gros bon sens⁴³. Au paragraphe 21(2), il s'agit des situations où, vraisemblablement, une telle divulgation « porterait sérieusement atteinte aux intérêts économiques de l'organisme public ou de la collectivité à l'égard de laquelle il est compétent ». L'article 21 vise à protéger les renseignements dont la divulgation entraînerait vraisemblablement des préjudices ou des entraves à l'action d'organismes publics évoluant dans un contexte économique compétitif et plus ouvert. Il ne peut s'appliquer pour restreindre l'accès à des projets purement hypothétiques⁴⁴.

La discrétion du deuxième alinéa de l'article 22 permet à l'organisme de « refuser de communiquer un autre renseignement industriel ou un renseignement financier, commercial, scientifique ou technique lui appartenant et dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne ». Le sens des différents types de renseignements énumérés dans cette disposition a été établi par la jurisprudence. Un « renseignement industriel » correspond à « ce qui décrit les activités de la compagnie qui exploite une industrie »⁴⁵. Un « renseignement financier » est un « renseignement relatif aux ressources pécuniaires, à l'argent »⁴⁶. Un « renseignement commercial » vise la recherche de profit⁴⁷. Des « renseignements techniques » correspondent à des « données qui appartiennent à un domaine particulier, spécialisé, de l'activité ou de la connaissance, par opposition à ce qui est commun ou général »⁴⁸.

Une des causes qui peut motiver le refus d'accès à un renseignement est si sa divulgation était susceptible d'entraver la négociation en vue de la conclusion d'un contrat. À titre d'illustration, ont été considérées comme telles les évaluations de biens meubles ou immeubles destinés à être vendus par un organisme. Une autre cause de refus d'accès est le risque que la divulgation cause une perte à l'organisme. Cette perte doit être de nature économique, donc quantifiable ou

⁴² *Coopérative de commerce des Mille-Îles c. Québec (Société des alcools)*, [1987] C.A.I. 454.

⁴³ *Beaudin c. Université McGill*, [1988] C.A.I. 247

⁴⁴ Dans l'affaire *Grant c. Verdun (Ville de)*, [1987] C.A.I. 484, il s'agissait d'un document faisant l'analyse de ce que seraient les dépenses et revenus de la Ville de Verdun dans l'hypothèse de sa séparation avec l'Île-des-Sœurs. À l'opposé, une stratégie de mise en valeur d'immeuble et des recommandations à ce sujet ont été considérées comme visées par l'article 21, notamment en raison des risques de spéculation que la divulgation aurait pu provoquer, *MacDonell c. Société immobilière du patrimoine architectural de Montréal*, [1991] C.A.I. 143.

⁴⁵ *Stop inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1986] C.A.I. 114.

⁴⁶ *Plante c. Québec (Office du crédit agricole)*, [1987] C.A.I. 265.

⁴⁷ *Croft c. Hydro-Québec*, [1984-86] 1 C.A.I. 415.

⁴⁸ *Alliance-Québec c. Québec (ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration)*, [1984-86] 1 C.A.I. 230.

susceptible d'être appréciée⁴⁹. Finalement, on a considéré que la communication de la liste des commerces avec lesquels fait affaire un organisme public en situation de monopole pourrait être utilisée par un tiers pour se constituer un réseau, ce qui constituerait un avantage appréciable⁵⁰.

iv. Les renseignements nuisibles à la compétitivité

Au troisième alinéa de l'article 22, la discrétion permet à « l'organisme public constitué à des fins industrielles, commerciales ou de gestion financière [de] refuser de communiquer un [...] renseignement [énuméré au deuxième alinéa] lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement de nuire de façon substantielle à sa compétitivité ou de révéler un projet d'emprunt, de placement, de gestion de dette ou de gestion de fonds ou une stratégie d'emprunt, de placement, de gestion de dette ou de gestion de fonds ». Cette disposition s'adresse essentiellement aux sociétés d'État en concurrence avec des entreprises privées⁵¹. Elle vise à éviter aux organismes publics de dévoiler des renseignements auxquels leurs compétiteurs n'auraient pas eu accès si les règles commerciales habituelles s'étaient appliquées⁵².

v. Les renseignements relevant d'une stratégie de négociation

L'article 27, alinéa 1, attribue également une discrétion qui permet à l'organisme de « refuser de communiquer un renseignement dont la divulgation aurait vraisemblablement pour effet de révéler un mandat ou une stratégie de négociation de convention collective ou de contrat, pendant huit ans à compter du début de la négociation ». Il faut d'abord que l'organisme démontre qu'un processus de négociation est en cours⁵³. Selon les auteurs Doray et Charette, il suffit qu'un organisme public ait entrepris des négociations en vue de la signature ou du renouvellement d'une convention collective ou d'un contrat de travail pour que les renseignements susceptibles de révéler un mandat ou une stratégie de négociation puissent être gardés confidentiels⁵⁴. Ils sont également d'avis que cette disposition permet d'assurer la confidentialité de tout document que l'organisme ou ses négociateurs entendent utiliser ou auxquels ils ont eu recours dans le cadre de la négociation d'une convention collective ou d'un contrat de travail⁵⁵.

vi. Les analyses pouvant affecter une procédure judiciaire

L'article 32 de la *Loi sur l'accès* prévoit qu'« [u]n organisme public peut refuser de communiquer une analyse lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire ». La jurisprudence reconnaît que l'organisme doit faire la preuve de trois éléments pour pouvoir se prévaloir de cette disposition⁵⁶. Premièrement, que le document en

⁴⁹ *Bourbeau c. Québec (ministère des Finances)*, [1996] C.A.I. 304 : On a jugé que la divulgation par le ministère des Finances de l'état comparatif des recettes autonomes et non budgétaires prévues ou réelles pourrait placer l'État dans une position de risque permanent de perte sur les taux d'intérêts de placement ou d'emprunt.

⁵⁰ *Lefebvre c. Loto-Québec*, [1989] C.A.I. 213.

⁵¹ *Croft c. Hydro-Québec*, [1984-86] 1 C.A.I. 415.

⁵² *Beaudin c. Université McGill*, [1988] C.A.I. 247.

⁵³ *Syndicat des employés en radio-télévision de Radio-Québec c. Société de radio-télévision du Québec*, [1987] C.A.I. 282.

⁵⁴ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, mise à jour 10 décembre 2008, p. II/27-3.

⁵⁵ *Syndicat des employés de la Société du Palais des congrès de Montréal c. Société du Palais des congrès de Montréal*, [1987] C.A.I. 149.

⁵⁶ *Fortin c. Québec (Communauté urbaine de)*, [1986] C.A.I. 125; *Pelletier c. Montréal (Ville de)*, [2006] C.A.I. 179.

litige correspond à la définition d'analyse. Deuxièmement, qu'il existe une procédure judiciaire en cours ou, à tout le moins, de sérieux éléments de preuve de l'imminence d'une procédure judiciaire. Troisièmement, que la divulgation de cette analyse risque vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire ou quasi-judiciaire. Une analyse est une « opération intellectuelle consistant à décomposer une œuvre, un texte en ses éléments essentiels, afin d'en saisir les rapports et de donner un schéma de l'ensemble »⁵⁷. Pour qu'il y ait analyse, il faut un document qui comporte du texte de la nature d'une étude ou d'un rapport d'analyse et qu'on y retrouve réunis des faits bruts, des analyses de ces faits et des recommandations découlant de ces analyses⁵⁸. Il faut préciser que l'effet de la divulgation n'a pas à être positif ou négatif puisque l'article ne le précise pas⁵⁹. Également, l'appréciation du risque visé à l'article 32 peut tenir compte d'événements non encore survenus mais prévisibles ou imminents au moment de la décision du responsable⁶⁰. L'expression « procédure judiciaire » inclut toutes les procédures judiciaires intentées devant les tribunaux judiciaires ou quasi-judiciaires⁶¹. De plus, il est suffisant que ces procédures soient prévisibles ou imminentes⁶².

d) Les documents dont la communication est assujettie au consentement d'un tiers

Ces dispositions prévoient le régime applicable lorsqu'un organisme public fait face à une demande d'accès à certains types de renseignements fournis par un tiers, soit les articles 23, 24 et 25 de la Loi.

Cela étant, l'article 41.2 de la *Loi sur l'accès*⁶³ accorde à l'organisme détenteur la discrétion de transmettre le document si la demande implique de communiquer un renseignement visé à l'article 23 ou 24 à un organisme public à la condition que cette communication soit nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre au tiers concerné. Un corps de police peut par ailleurs communiquer un renseignement visé par une restriction au droit d'accès prévue à ces articles à un autre corps de police. Dans tous les cas, l'application de l'article 41.2 n'autorise aucunement la divulgation d'une source confidentielle d'information ni le secret industriel d'un tiers.

Les dispositions de la *Loi sur l'accès* concernant les renseignements initialement fournis par des tiers reconnaissent que chaque organisme public détenteur est en quelque sorte fiduciaire de ces informations. Tout d'abord, l'article 25 se lit comme suit :

Un organisme public doit, avant de communiquer un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical fourni par un tiers, lui en donner avis, conformément à l'article 49, afin de lui permettre de présenter ses observations, sauf dans les cas où le renseignement a été fourni en application d'une loi qui prévoit que le renseignement peut être communiqué et dans les cas où le tiers a renoncé à l'avis en consentant à la communication du renseignement ou autrement.

⁵⁷ *Morel c. Québec (Office du crédit agricole)*, [1984-86] 1 C.A.I. 67.

⁵⁸ *St-Constant (Ville de) c. Filiatrault, McNeil et associés inc.*, [1999] C.A.I. 523 (C.Q.); La restriction ne s'applique pas à une évaluation ou au résultat d'une analyse, *X. c. Québec (Conseil du trésor)*, décision non rapportée, C.A.I., n° 04 10 83, 3 juin 2005.

⁵⁹ *G. c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1984-86] 1 C.A.I. 207, appel rejeté, [1986] C.A.I. 209 (C.P.).

⁶⁰ *Dufour c. Commission scolaire de Beauport*, [1986] C.A.I. 194.

⁶¹ *C. c. Hôpital Ste-Croix*, [1984-86] 1 C.A.I. 248.

⁶² *Dufour c. Commission scolaire de Beauport*, [1986] C.A.I. 194.

⁶³ Voir les commentaires sur l'article 41.2 *supra*, p. 11.

Lorsque l'organisme public reçoit une demande d'accès à un renseignement fourni par un tiers, et qu'il veut accorder l'accès, il doit en donner avis au tiers (en respectant les formalités de l'article 49). Ainsi, le tiers pourra présenter ses observations. Celles-ci doivent s'appuyer sur les articles 23 ou 24. Si malgré les observations du tiers, l'organisme décide de divulguer les renseignements, il doit donner avis de cette décision au tiers en vertu de l'article 49. Ainsi, l'article 135 donnera au tiers la possibilité de demander à la Commission d'accès à l'information de réviser cette décision de l'organisme. Dans un tel cas, le tiers devra assumer à lui seul la défense de ses intérêts dans le cadre de ce recours.

À l'opposé, si après les observations du tiers présentées en vertu de l'article 25, l'organisme public cautionne son point de vue quant au caractère confidentiel des renseignements, le requérant pourra faire une demande de révision à la Commission d'accès à l'information en vertu de l'article 135. Dans un tel cas, il revient alors à l'organisme de défendre sa décision devant la Commission. Le tiers pourra toutefois jouer un rôle actif dans le litige où il sera convoqué à titre de partie.

L'article 25 est une codification des règles de l'équité procédurale selon lesquelles on ne peut affecter les droits d'une personne sans lui donner l'occasion de faire valoir son point de vue. L'article 24 vise plus de renseignements que l'article 25, il est donc possible de conclure que certains documents énumérés à l'article 24 ne bénéficient pas de la procédure de consultation de l'article 25. Toutefois, les auteurs Doray et Charette croient que, bien qu'elles ne soient pas codifiées, les règles de l'équité militent pour une application de la procédure de consultation dans tous les cas où des renseignements fournis par un tiers sont en jeu⁶⁴.

L'article 25 crée deux exceptions à l'obligation de consulter le tiers. La première est celle où une loi prévoit que le renseignement peut être communiqué. Les auteurs Doray et Charrette croient que l'équité procédurale justifie que le tiers soit quand même avisé de la communication imminente⁶⁵. La deuxième exception concerne le cas où le tiers a renoncé à l'avis en consentant à la communication du renseignement. Cette renonciation devra être assez explicite et ne saurait être présumée sauf si le tiers ne répond pas à l'avis qui lui est transmis aux termes des articles 25 et 49⁶⁶.

Voyons maintenant plus en détail les articles 23 et 24 qui prévoient les situations dans lesquelles le consentement d'un tiers est nécessaire à la communication d'un renseignement par un organisme public.

L'article 23 dispose ainsi :

Un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement.

Notons d'abord qu'il s'agit d'une disposition impérative que la Commission d'accès à l'information soulèvera d'office si elle constate en cours d'audience qu'on a omis de le faire. La

⁶⁴ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. II/24-2.

⁶⁵ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. II/25-3 et II/25-4.

⁶⁶ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. II/25-3 et II/25-4.

Commission convoquera alors le tiers à l'audience en lui donnant un délai suffisant pour assurer la défense de ses droits et suspendra généralement l'audience dans l'intervalle⁶⁷.

La Commission d'accès à l'information⁶⁸ a identifié quatre conditions nécessaires à l'application de l'article 23. Premièrement, les renseignements doivent appartenir à l'une ou l'autre des catégories mentionnées à l'article 23, soit un secret industriel, un renseignement industriel, un renseignement financier ou commercial, ou un renseignement technique. La jurisprudence a traité de la notion de « secret industriel » dans le cadre de l'article 22⁶⁹. Un renseignement industriel est un renseignement qui décrit les activités de la compagnie qui exploite une industrie⁷⁰. Un renseignement financier est relatif aux ressources pécuniaires, à l'argent⁷¹. Quant au renseignement commercial, il a pour objet la vente d'une marchandise, d'une valeur, ou l'achat de celle-ci pour la revendre après l'avoir transformée ou non⁷². Pour accepter qu'un renseignement soit financier ou commercial, la Commission d'accès à l'information exigera que les renseignements aient un certain degré de précision et qu'ils soient déterminés avec une certaine objectivité⁷³. Enfin, un renseignement technique appartient à un domaine particulier ou spécialisé de l'activité ou de la connaissance, par opposition à ce qui est commun ou général. On pourrait citer en exemple les méthodes d'analyse, les procédés et matériaux utilisés et la liste des équipements d'une entreprise⁷⁴.

Deuxièmement, les renseignements doivent avoir été fournis par un tiers. Il ne suffit donc pas que ces renseignements concernent le tiers. Ainsi, la jurisprudence exclut les renseignements recueillis par l'organisme public ou produits par celui-ci⁷⁵. Il a été décidé que les mots « fournis par un tiers » gardaient leur sens premier⁷⁶. Quant à l'interprétation du mot « tiers », il n'inclut pas un organisme public⁷⁷. Ce sont plutôt les articles 21 et 22 qui permettent aux organismes publics de refuser l'accès à certains de leurs documents.

Troisièmement, la nature confidentielle des renseignements doit être établie. Il s'agit du critère « objectif ». Pour établir qu'un renseignement répond à ce critère, le tiers devra démontrer, par des documents ou des témoignages, notamment d'experts, que le type de renseignement en litige est traité de manière confidentielle par les entreprises qui œuvrent dans le même secteur d'activité⁷⁸. Certains documents, notamment les états financiers d'une entreprise, répondent d'emblée au critère de confidentialité.

⁶⁷ *Blais c. Mulgrave et Dery (Corporation des cantons de)*, [1986] C.A.I. 207.

⁶⁸ *Malenfant c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1984-86] 1 C.A.I. 177.

⁶⁹ Voir les commentaires *supra* sur l'article 22, al. 1, au point b)iii. *Les secrets industriels*, à la page 13.

⁷⁰ *Stop inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1986] C.A.I. 114.

⁷¹ *Plante c. Québec (Office du crédit agricole)*, [1987] C.A.I. 265.

⁷² *St-Onge c. Québec (Office du crédit agricole)*, [1987] C.A.I. 302.

⁷³ *St-Onge c. Québec (Office du crédit agricole)*, [1987] C.A.I. 302.

⁷⁴ *Regroupement des citoyens contre la pollution c. Québec (ministère de l'Environnement)*, [2004] C.A.I. 171, désistement de la requête pour permission d'appeler, C.Q.M., n° 500-80-003129-047, 31 mars 2005.

⁷⁵ *Brousseau c. Québec (Office du crédit agricole)*, [1984-86] 1 C.A.I. 423, requête pour permission d'appeler accueillie, jugement non rapporté, C.P.M., n° 500-02-044591-852, 12 décembre 1985, suivie d'un règlement hors cour, 17 octobre 1991.

⁷⁶ Dans le cadre de l'article 24, *John De Kuyper & Fils (Canada) ltée c. Société de vin internationale ltée*, [1992] C.A.I. 351 (C.Q.).

⁷⁷ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. II/23-10 et II/23-11.

⁷⁸ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. II/23-12.3 à II/23-14.

Quatrièmement, les renseignements doivent habituellement être traités par le tiers de manière confidentielle. Il s'agit ici du critère « subjectif ». Le tiers devra produire des documents ou faire entendre le témoignage de ses dirigeants qui devront expliquer les moyens mis en œuvre pour assurer le caractère confidentiel des renseignements⁷⁹.

L'article 24 se lit ainsi :

Un organisme public ne peut communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement.

Tout comme l'article 23, l'article 24 crée une restriction impérative au droit d'accès. Or, contrairement à l'article 23, qui nécessite une preuve subjective, l'article 24 peut être invoqué d'office par la Commission d'accès à l'information si la preuve au dossier le permet⁸⁰. De plus, cet article, contrairement à l'article 23, s'étend aux renseignements de toute nature dont la divulgation présente un « risque vraisemblable ».

La Cour du Québec a estimé que le fardeau de preuve incombe au tiers, qui est une partie devant la Commission d'accès à l'information, et non pas un simple témoin⁸¹. Il a donc le droit d'administrer de la preuve, de faire entendre des témoins et de soumettre des arguments. Il ne serait pas logique de faire reposer le fardeau de preuve sur l'organisme public puisque les renseignements en litige ne sont pas les siens et les conséquences de la divulgation ne l'affectent généralement pas.

L'interprétation des mots « renseignements fournis par un tiers » dans le cadre de l'article 24 est identique à celle que nous avons vue à l'article 23. Pour donner un exemple de tels renseignements, pensons à des documents fournis par une entreprise dans le cadre d'une soumission déposée auprès d'un organisme public.

Il sera possible de se prévaloir de l'article 24 si l'un des quatre éléments suivants est rencontré :

Premièrement, s'il est démontré que la divulgation entraînerait un risque vraisemblable d'entraver la négociation d'un contrat. La notion d'« entrave » est la même que celle que nous avons vue précédemment aux articles 20, 22 et 28⁸². Dans le cadre particulier de l'article 24, il n'est pas nécessaire d'établir que la divulgation d'informations provenant du tiers aurait pour effet vraisemblable d'empêcher la conclusion d'un contrat. Le risque vraisemblable qu'elle en gêne la négociation serait suffisant. Les auteurs Doray et Charette prétendent que ces négociations doivent au moins être prévisibles ou imminentes⁸³.

Deuxièmement, s'il est établi que la divulgation entraînerait un risque vraisemblable de causer une perte au tiers. Les auteurs Doray et Charette sont d'avis qu'il ne doit pas

⁷⁹ *Malenfant c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1984-86] 1 C.A.I. 177.

⁸⁰ *Charny (Ville de) c. Québec (ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation)*, [1987] C.A.I. 446.

⁸¹ *Tremblay c. Société générale de financement du Québec*, [2004] C.A.I. 604 (C.Q.), requête en révision judiciaire rejetée, [2005] C.A.I. 572 (C.S.).

⁸² *Supra*, p. 15.

⁸³ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information. Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol. I, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. II/24-6.

s'agir d'une perte minime⁸⁴. La Commission d'accès à l'information a considéré que causerait une perte au tiers la divulgation d'une demande de subvention dans un contexte de concurrence où il a été démontré que les sources de financement étaient limitées et que chaque requérant devait chercher à obtenir le maximum de subventions en rivalisant d'originalité et de compétence⁸⁵.

Troisièmement, s'il est démontré que la divulgation entraînerait un risque vraisemblable de procurer un avantage appréciable à une autre personne. La jurisprudence ne donne pas de critère précis pour évaluer l'« avantage appréciable ». La Commission d'accès à l'information a considéré que la communication des plans d'architecte présentés par un tiers à une municipalité en vue de l'obtention d'un permis de construction procurerait un avantage appréciable à d'autres personnes intéressées à poursuivre un projet similaire⁸⁶.

Quatrièmement, s'il est établi que la divulgation entraînerait un risque vraisemblable d'atteinte substantielle à la compétitivité du tiers. Le but de ce motif de restriction à l'accès est d'empêcher que des compétiteurs utilisent la *Loi sur l'accès* pour obtenir des documents du tiers qu'ils ne pourraient pas obtenir autrement. Par exemple, la divulgation des comptes d'honoraires professionnels où figurent le taux d'horaire, la ventilation des coûts, le détail des actes posés ainsi que des renseignements concernant des sous-traitants, pourrait nuire à la compétitivité des tiers⁸⁷.

Ainsi, sous réserve des exigences de l'article 41.2 de la *Loi sur l'accès*⁸⁸, un organisme qui reçoit, de la part d'un autre organisme, une demande d'accès à un document visé par l'exception conditionnelle à l'existence d'un risque vraisemblable doit déterminer si les conditions sont réunies pour que l'exception au principe de l'accès s'applique. Si le risque est indémontrable, compte tenu des critères de la Loi, il doit donner accès au document.

2. La communication de renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée

Dans la *Loi sur l'accès*, la notion de renseignement personnel est très large. L'article 54 énonce que « dans un document sont personnels les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier ». Selon l'article 53, ils sont confidentiels sauf si :

1° la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale.

2° ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

L'article 59 prévoit qu'un « organisme public ne peut communiquer un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée ». Les exceptions à ce principe sont limitées

⁸⁴ Ils s'appuient sur l'affaire *Cie de construction Cris (Québec) Ltée c. Hydro-Québec*, [1984-86] 1 C.A.I. 387 (à noter qu'une permission d'en appeler a été accordée par la Cour provinciale : [1988] C.A.I. 91, désistement d'action, 2 mars 1995, C.Q.M., n° 500-02-038678-855).

⁸⁵ *Larivière c. Québec (Office de la protection du consommateur)*, [1987] C.A.I. 288.

⁸⁶ *Rochette c. Val-David (Municipalité de)*, [1986] C.A.I. 536.

⁸⁷ *Chiasson c. Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'Île de Montréal*, [1994] C.A.I. 76.

⁸⁸ Voir les commentaires *supra*, p. 17.

aux cas où les renseignements ont un caractère public ou sont nécessaires pour lutter contre le crime et autres infractions aux lois⁸⁹, aux situations d'urgence mettant la sécurité ou la vie de la personne concernée en danger⁹⁰ et à des fins d'étude ou de recherche⁹¹. Les autres exceptions importantes à la confidentialité des renseignements personnels sont celles ayant trait aux ententes de transfert de tels renseignements entre organismes.

a) Les renseignements personnels ayant un caractère public

L'article 55 de la *Loi sur l'accès* prévoit qu'un renseignement qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas soumis aux règles de protection des renseignements personnels prévus aux articles 53 à 102.1 de la *Loi sur l'accès*. Cependant, au termes du second alinéa de l'article 55, « un organisme public qui détient un fichier de tels renseignements peut en refuser l'accès, en tout ou en partie, ou n'en permettre que la consultation sur place si le responsable a des motifs raisonnables de croire que les renseignements seront utilisés à des fins illégitimes ».

Par cette disposition, l'organisme détenteur se voit conférer le pouvoir de porter des jugements de valeur au sujet de tout un ensemble possible d'usages d'informations qui ont un caractère public. Les informations à caractère public peuvent ainsi être soustraites à l'accès au motif qu'il existe des risques que certaines d'entre elles soient utilisées de manière fautive.

L'article 55 introduit la possibilité, exceptionnelle dans le domaine de l'accès aux documents des organismes publics, de prendre en considération les motivations de la personne qui demande d'accéder à un document. Il autorise de porter un jugement de valeur sur les utilisations possibles des renseignements. Avant même que ces utilisations soient faites, l'organisme public peut anticiper – en somme, faire un procès d'intention, à l'égard des utilisations qui pourraient être faites des renseignements. Au surplus, l'organisme peut refuser l'accès à ces renseignements, pourtant à caractère public, en posant un jugement sur la « légitimité » des utilisations que l'on pourrait anticiper. Voilà un exemple d'une disposition qui autorise à porter un jugement fondé sur les conséquences d'une diffusion de renseignements.

b) La communication d'un renseignement personnel afin d'assurer l'application d'une loi

Les dispositions de l'article 67 de la *Loi sur l'accès* prévoient qu'un organisme public peut communiquer, à toute personne ou à un autre organisme public, un renseignement personnel, sans l'accord de la personne concernée, si cette communication est nécessaire pour l'application d'une loi, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi.

Le libellé de cette disposition a été modifié en 2006 afin d'écarter l'interprétation étroite de la notion de nécessité qu'avait retenue la CAI⁹².

La notion de nécessité retenue par la Commission d'accès à l'information⁹³ et la Cour du Québec⁹⁴ dans des décisions d'adjudication qui auront été entérinées par le législateur à

⁸⁹ Art. 59(1)-59(3), *Loi sur l'accès*.

⁹⁰ Art. 59(4), *Loi sur l'accès*.

⁹¹ Art. 59(5), *Loi sur l'accès*. Dans ce cas, une autorisation de la Commission d'accès à l'information est exigée; Voir art. 125, *Loi sur l'accès*.

⁹² *Blais c. C.S.S.T.*, [2000] C.A.I. 1 : estimant qu'un renseignement n'est nécessaire que lorsqu'il s'avère « indispensable, essentiel et primordial ».

⁹³ *Bellerose c. Université de Montréal*, [1986] C.A.I. 236.

l'occasion de la réforme de 2006, ne renvoie pas à une condition *sine qua non* pour l'accomplissement des devoirs et fonctions de l'organisme. Il suffit d'établir que le renseignement est raisonnablement requis, compte tenu de l'ensemble des contraintes dans lesquelles évolue l'organisme. Raymond Doray et François Charette concluent de ces décisions que « serait nécessaire au sens de l'article 64, un renseignement requis pour répondre aux besoins de l'organisme, c'est-à-dire à la bonne marche de ses attributions ou d'un programme dont il a la gestion »⁹⁵.

Comme le mentionne le juge Claude Filion dans la décision *Société de transport de la Ville de Laval c. X*⁹⁶, le principe d'interprétation [...] « voulant que la nécessité doit être évaluée relativement aux fins pour lesquelles un renseignement est requis, est conforme à la lettre et à l'esprit de la loi. Il ne s'agit pas de déterminer ce qu'est la nécessité en soi, mais plutôt de chercher, dans le contexte de la protection des renseignements personnels, et pour chaque situation, ce qui est nécessaire à l'accomplissement de chaque fin particulière pour laquelle un organisme public plaide la nécessité. »

c) La communication d'un renseignement personnel lorsque nécessaire à l'application d'une convention collective

Les dispositions de la *Loi sur l'accès* sont susceptibles d'entrer en interaction avec les dispositions des conventions collectives. Ce sont les dispositions de l'article 67.1 qui régissent ce type de rapport. Elles sont formulées ainsi :

67.1 Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une convention collective, d'un décret, d'un arrêté, d'une directive ou d'un règlement qui établissent des conditions de travail.

Dès 1986, la Commission d'accès à l'information a interprété cette disposition en indiquant que l'organisme dispose d'une faculté de transmettre ou non les renseignements en cause, mais qu'elle n'a aucune obligation à cet effet⁹⁷. Partant du fait que le mot « peut » n'est pas univoque en droit, mais que son sens dépend d'un certain nombre de facteurs, la Commission s'est montrée sensible au fait que le contexte litigieux justifiant souvent les demandes en ce sens permet par ailleurs à l'organisme d'invoquer d'autres dispositions de la *Loi sur l'accès* (comme l'effet probable sur une procédure judiciaire) et qu'il fallait donc dégager une interprétation qui donne cohérence aux principes de protection des renseignements personnels. La Commission a aussi remarqué que le législateur a fait preuve de rigueur dans la formulation des obligations ou des facultés dans la loi et que lorsqu'il veut imposer une obligation, il utilise toujours le mot « doit ». Le fait qu'un syndicat considère que la divulgation de ces renseignements est nécessaire à l'application d'une convention collective ne veut pas dire que cela entraîne

⁹⁴ *Bellerose c. Université de Montréal*, [1988] C.A.I. 377 (C.Q.).

⁹⁵ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information, loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. III/ 64-3.

⁹⁶ *Société de transport de la Ville de Laval c. X*, (2003-02-21) QCCQ 500-02-094423-014, < <http://www.canlii.org/qc/jug/qccq/2003/2003qccq11657.html> >.

⁹⁷ *Racette c. Centre hospitalier Le Gardeur*, [1986] C.A.I. 266; *Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre Émilie Gamelin et de la Résidence Armand Lavergne c. Centre d'accueil Émilie Gamelin*, [1988] C.A.I. 66.

automatiquement une obligation corrélative pour l'organisme de les divulguer⁹⁸. Ces interprétations ont ensuite été validées par la Cour du Québec et par la Cour supérieure⁹⁹.

d) La communication d'un renseignement personnel lorsque nécessaire à l'exercice d'un mandat ou d'un contrat de service confié par l'organisme

Des ententes doivent encadrer la transmission d'informations personnelles aux fins de l'accomplissement d'un mandat ou d'un contrat de service. L'article 67.2 prévoit qu'un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'exercice d'un mandat ou à l'exécution d'un contrat de service ou d'entreprise confié par l'organisme public à cette personne ou à cet organisme.

Dans un tel cas, l'organisme public doit : premièrement confier ce mandat ou le contrat par écrit et deuxièmement y consigner un ensemble d'indications. L'organisme doit indiquer, dans ce mandat ou contrat, les dispositions de la loi qui s'appliquent au renseignement qui a été communiqué ainsi que les mesures qu'il faut prendre pour en assurer le caractère confidentiel et pour que ce renseignement ne soit utilisé que dans l'exercice du mandat ou l'exécution du contrat. Il faut préciser que les renseignements personnels seront détruits après l'expiration du mandat. En outre, l'organisme public doit, avant la communication, obtenir un engagement de confidentialité complété par toute personne à qui le renseignement peut être communiqué, à moins que le responsable de la protection des renseignements personnels estime que cela n'est pas nécessaire. Une personne ou un organisme qui exerce un tel mandat ou qui exécute un tel contrat de service doit aviser sans délai le responsable de toute violation ou tentative de violation par toute personne de l'une ou l'autre des obligations relatives à la confidentialité du renseignement communiqué et doit également permettre au responsable d'effectuer toute vérification relative à cette confidentialité.

Les dispositions de l'article 67.3 et 67.4 obligent également l'organisme qui communique de tels renseignements à établir un registre des renseignements transmis sans le consentement de la personne concernée, à justifier cette communication et à donner à la personne concernée l'accès à ce registre.

Par cet article 67.2, le législateur a voulu, selon Doray et Charette, « que les organismes publics, en raison de la confidentialité des renseignements personnels, ne soient pas empêchés de confier à des tiers ou à d'autres organismes publics des tâches qu'ils ne sont pas en mesure d'accomplir eux-mêmes ou que d'autres pourraient effectuer à meilleur coût, de manière plus efficace ou avec une expertise appropriée »¹⁰⁰. La communication ne nécessite pas le consentement de la personne, ni d'avis ou d'entente préalable à la Commission d'accès à l'information, mais plutôt une inscription dans le registre (donc sujette au pouvoir de vérification a posteriori de la Commission).

⁹⁸ *Centre hospitalier Saint-Joseph c. Université du Québec à Trois-Rivières*, [1993] C.A.I. 41.

⁹⁹ *Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre Émilie Gamelin et de la Résidence Armand Lavergne c. Centre d'accueil Émilie Gamelin*, [1989] C.A.I. 410 (C.Q.); *Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre Émilie Gamelin et de la Résidence Armand Lavergne (C.S.N.) c. Centre d'accueil Émilie Gamelin*, [1990] C.A.I. 286 (C.S.); *Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre Émilie Gamelin et de la Résidence Armand Lavergne (C.S.N.) c. Centre d'accueil Émilie Gamelin*, C.A. Montréal, n° 500-09-001378-900, 1994-11-25.

¹⁰⁰ Raymond DORAY et François CHARETTE, *Accès à l'information, loi annotée, jurisprudence et commentaires*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. III/67.2.2.

e) La communication d'un renseignement personnel motivée par les obligations de l'organisme receveur ou découlant de circonstances exceptionnelles

L'article 68 de la *Loi sur l'accès* prévoit quatre situations où un organisme public peut transmettre des renseignements personnels sans le consentement de la personne :

- ✓ à un organisme public ou à un organisme d'un autre gouvernement lorsque cette communication est nécessaire à l'exercice des attributions de l'organisme receveur ou à la mise en œuvre d'un programme dont cet organisme a la gestion;
- ✓ à un organisme public ou à un organisme d'un autre gouvernement lorsque la communication est manifestement au bénéfice de la personne concernée;
- ✓ à une personne ou à un organisme lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient;
- ✓ à une personne ou à un organisme si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre à la personne concernée par un organisme public, notamment aux fins de l'identification de cette personne.

Une telle communication de renseignements nécessite une entente écrite soumise pour avis à la Commission d'accès à l'information (***Loi sur l'accès*, art. 68. al. 2 et 70**).

f) La communication d'un renseignement personnel aux fins de le comparer

L'article 68.1 de la *Loi sur l'accès* permet à un organisme public, sans le consentement de la personne concernée, de communiquer un fichier de renseignements personnels aux fins de le comparer avec un fichier détenu par une personne ou un organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi.

Lorsque la communication de renseignements personnels n'est pas prévue expressément par la loi, elle s'effectue dans le cadre d'une entente écrite qui doit être transmise pour avis à la Commission d'accès à l'information (***Loi sur l'accès*, art. 70**). Lorsque la communication est prévue expressément par la loi, elle s'effectue dans le cadre d'une entente écrite transmise à la Commission. L'entente entre en vigueur 30 jours après sa réception par la Commission.

g) La communication d'un renseignement personnel si nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi ou d'une procédure judiciaire

Un organisme public peut communiquer un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée, dans les cas et aux strictes conditions qui suivent (***Loi sur l'accès*, art. 59 al. 2 par. 1 à 3**) :

- ✓ au procureur de cet organisme si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que cet organisme est chargé d'appliquer;
- ✓ au Directeur des poursuites criminelles et pénales si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;
- ✓ au procureur de cet organisme, ou au procureur général lorsqu'il agit comme procureur de cet organisme, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une procédure judiciaire autre que celles susmentionnées;
- ✓ à un organisme qui, en vertu de la loi, est chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec.

Il appartient à l'organisme d'apprécier la présence des conditions d'application des exceptions.

D'abord, avant de communiquer un renseignement personnel à son procureur, au procureur général ou à une personne chargée en vertu de la loi de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, l'organisme public doit s'assurer que le renseignement est bel et bien nécessaire aux fins d'une poursuite ou d'une procédure visée dans ces paragraphes (**Loi sur l'accès, art. 60 al. 1**).

Cependant, la communication peut être préalable à la poursuite ou à la procédure. Elle peut permettre d'abord de vérifier s'il y a matière à poursuite ou à une procédure judiciaire, et ensuite d'intenter cette poursuite ou procédure¹⁰¹.

À défaut de s'être assuré que le renseignement est nécessaire pour ces fins, l'organisme doit refuser de communiquer le renseignement (**Loi sur l'accès, art. 60 al. 3**).

Si les conditions mentionnées dans les paragraphes de l'article 59 sont satisfaites, alors l'organisme public a discrétion pour communiquer les renseignements. Cette discrétion peut être soumise au contrôle judiciaire si elle est exercée de manière déraisonnable, discriminatoire, capricieuse, de mauvaise foi ou selon une attitude fermée¹⁰².

La communication peut faire l'objet d'une demande, mais peut aussi être à l'initiative de l'organisme public détenant les renseignements, sans attendre une demande du destinataire. «En conséquence, un organisme public qui, dans le cadre d'une vérification ou lors de la prestation d'un service, constate la commission d'un acte criminel ou d'une infraction à ses propres lois, et même à une loi autre que celle qu'il administre, peut alerter, de sa propre initiative, l'organisme visé à l'un ou l'autre des trois premiers paragraphes du deuxième alinéa de l'article 59»¹⁰³.

3. L'évaluation des enjeux des partages de renseignements

Prenant acte de la nécessité de mieux partager l'information afin d'assurer l'application effective de la Loi, plusieurs analystes constatent que les partages d'information doivent être encadrés par un processus d'évaluation des enjeux relatifs aux échanges et aux possibles recoupements d'information dans le cadre des activités visant à déterminer si une infraction a été commise.

Par exemple, Peter P. Swire met de l'avant une « Due Diligence Checklist for A Proposed Information Sharing Program ». Il s'agit d'introduire, dans les processus décisionnels, une démarche d'évaluation des enjeux que pose l'échange de renseignements, compte tenu du contexte spécifique. Il écrit, dans le cadre qui est le sien, soit la sécurité nationale contre les actes de terrorisme, comment s'inscrit une telle « Due Diligence Checklist » :

¹⁰¹ Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, *Guide sur la communication de renseignements pour contrer la fraude envers l'État*, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, décembre 2011, p. 5.

¹⁰² R. DORAY et F. CHARETTE, *Accès à l'information, Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, Vol. 1, mise à jour 12 (2007-11-01), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. III-59-4.

¹⁰³ Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, *Guide sur la communication de renseignements pour contrer la fraude envers l'État*, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, décembre 2011, p. 6.

This due diligence checklist highlights concerns about security, privacy and protection of civil liberties. There is a great urgency to adopt effective measures to fight terrorism and protect national security. In light of the urgency to take action, proponents of a new program can err on the side of optimism. They can conclude too readily that the program will improve security and have negligible effects. In response, the due diligence checklist can provide an important rigor in analyzing new proposals. There are characteristic ways that information sharing program might go wrong. We should check for those problems before implementing such programs.¹⁰⁴

Au Québec, le *Guide sur la communication de renseignements pour contrer la fraude envers l'État*¹⁰⁵ développé par la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels énonce une marche à suivre à l'intention des organismes publics qui ont à prendre des décisions de partager des renseignements qui se trouvent sous leur contrôle.

Appliquant le principe d'imputabilité, on part de la position qu'il appartient à l'organisme qui détient le document ou le renseignement d'apprécier la présence des conditions d'application des exceptions. Les étapes à suivre sont les suivantes :

- ✓ Qualifier la nature des renseignements concernés;
- ✓ Déterminer la disposition de la *Loi sur l'accès* applicable au cas étudié;
- ✓ Évaluer si les conditions d'application de la disposition applicable sont satisfaites;
- ✓ S'assurer que les renseignements sont nécessaires aux fins d'une poursuite ou d'une procédure visée dans la paragraphes 1 à 3 du deuxième alinéa de l'article 59;
- ✓ Décider de communiquer ou non les renseignements concernés;
- ✓ Inscrire la communication dans un registre (s'il y a lieu).

Le Guide sur la communication de renseignements pour contrer la fraude envers l'État rappelle que :

une communication autorisée en vertu de l'un ou l'autre des paragraphes 1^o à 3^o de l'article 59 peut être faite avant que la poursuite ou la procédure judiciaire ne soit entreprise. Elle peut s'effectuer à l'initiative de l'organisme public détenant les renseignements, sans attendre une demande du destinataire. Enfin, le pouvoir discrétionnaire doit être exercé en tenant compte des règles relatives à l'exercice de la discrétion administrative. Par ailleurs, le premier alinéa de l'article 60 de la *Loi sur l'accès* prévoit qu'il revient à l'organisme qui communique des renseignements en vertu des paragraphes 1^o, 2^o et 3^o de l'article 59 de s'assurer, au préalable, que ceux-ci sont nécessaires aux fins visées.¹⁰⁶

De plus, un organisme public victime d'un acte criminel et qui le dénonce à un corps de police en vertu du *Code criminel* peut, comme toute autre victime de crime, communiquer à la police les renseignements concernant cet acte criminel en vertu du paragraphe 3^o de l'article 59.

¹⁰⁴ Peter P. SWIRE, « Privacy and Information Sharing in the War on Terrorism », [2006] 51 *Villanova L.Rev.* 951, pp. 952-953.

¹⁰⁵ Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, *Guide sur la communication de renseignements pour contrer la fraude envers l'État*, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, décembre 2011, p. 6.

¹⁰⁶ Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, *Guide sur la communication de renseignements pour contrer la fraude envers l'État*, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, décembre 2011, p. 7. < <http://www.institutionsdemocratiques.gouv.qc.ca/acces-information/documents/guide-communication-renseignements.pdf> >

L'organisme n'a pas, alors à attendre un mandat de perquisition pour fournir l'information aux forces de police.

La faculté des organismes d'utiliser ou de partager des informations connaît cependant des limites lorsque le partage s'inscrit dans le cadre d'une démarche visant à établir la responsabilité pénale (voir la section D de la présente partie).

* * *

Le régime général institué par la *Loi d'accès* permet donc aux organismes de rendre disponibles les documents dont ils ont possession aux autres organismes avec lesquels ils coopèrent, notamment dans un réseau de lutte contre la collusion et la corruption.

À l'exception des situations visées à l'article 41.2 qui permettent explicitement le partage de certains types d'informations, la *Loi sur l'accès* suppose que les organismes publics ont l'obligation de partager des informations consignées dans un document sous leur contrôle avec un autre organisme. Cette obligation est semblable à celle qui incombe à un organisme public qui reçoit une demande d'accès de la part d'une personne comme cela est édicté à l'article 9.

Ainsi, un organisme désireux d'accéder à un document détenu par un autre organisme a le loisir de le demander. L'organisme détenteur a l'obligation de donner accès à tout document qui n'est pas visé par une exception. Les documents visés par une exception doivent être analysés afin de déterminer si l'exception à la *Loi sur l'accès* qui permet ou impose le maintien de son caractère confidentiel, empêche de le transmettre à un autre organisme public.

S'agissant des renseignements personnels, la *Loi sur l'accès* comporte des dispositions spécifiques autorisant, voire même commandant de les partager avec d'autres organismes. Pour prendre ses décisions en ces matières, l'organisme détenteur devra analyser les demandes afin de déterminer si la communication est prévue par la Loi ou qu'elle est nécessaire à l'application d'une loi.

Lorsque des ententes sont conclues entre organismes, il est possible d'instituer un mouvement d'information qui peut répondre à des besoins ponctuels ou à des exigences de fonctionnement quotidien entre une pluralité d'organismes.

En somme, la *Loi sur l'accès* institue un premier réseau de partage d'informations entre les organismes publics. Dans ce réseau, peuvent circuler des informations qui sont accessibles à tous de même que celles qui peuvent être partagées en vertu de dispositions prévues dans la *Loi sur l'accès*.

B. LE PARTAGE D'INFORMATION EN VERTU D'HABILITATIONS SPÉCIFIQUES

Outre le cadre général de la *Loi sur l'accès*, l'on retrouve par ailleurs des habilitations spécifiques, disséminées d'une loi à l'autre, mais très souvent intercalées dans les lois constitutives mêmes des différents organismes.

Au fil du temps, des habilitations statutaires spécifiques auront été abrogées, modifiées ou ajoutées pour répondre à divers impératifs d'ordre public, que ce soit la lutte contre l'évasion fiscale, les planifications fiscales agressives ou la criminalité organisée. Cette tendance s'est accentuée depuis 2011, dans la foulée de l'onde de choc provoquée par des révélations

médiatiques scandaleuses. À l'automne, le rapport final de l'unité anticollusion (UAC), du ministère des Transports (MTQ), dévoilait « un univers clandestin et bien enraciné d'une ampleur insoupçonnée » : d'un côté, collusion et de corruption dans l'industrie de la construction routière; de l'autre, financement occulte des partis politiques. Des firmes de génie-conseil qui servaient de trait d'union entre les deux. Résultante : dilapidation des fonds publics.

Décidément, une purge s'impose. De l'escouade Marteau à l'Unité permanente anticorruption (UPAC), jusqu'à décréter la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, les équipes d'enquête se doivent de coordonner leurs efforts dans la lutte et le démantèlement du crime organisé, trafic d'influence, corruption et collusion.

Le défi est de taille. Afin de faciliter cette collaboration et de donner toute latitude aux différents organismes pour s'acquitter de leur mission commune, le législateur a cru nécessaire de flexibiliser - quoique par à-coups - le cadre existant de partage et d'échange de renseignements. Pour y parvenir, les modifications législatives ciblent plus particulièrement des secteurs stratégiques, ceux-là mêmes qui ont été les plus vulnérables à la criminalité économique organisée et/ou dont les intervenants seraient plus susceptibles d'apporter des éclaircissements aux enquêtes en cours, soit l'UPAC, l'administration fiscale et le domaine électoral (provincial, municipal, voire scolaire).

Fondée le 16 février 2011, l'**UPAC**, chapeautée par le Commissaire à la lutte contre la corruption, a pour but de coordonner les actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public. Le Commissaire a notamment pour fonctions de recevoir, de consigner et d'examiner les dénonciations d'actes répréhensibles afin de leur donner les suites appropriées, et de diriger ou de coordonner les activités de toute équipe d'enquête formée de membres de son personnel ou désignée par le gouvernement¹⁰⁷. À ces fins, les membres de l'UPAC sont habilités à se communiquer tout renseignement dans l'exercice de leurs fonctions, malgré toute restriction statutaire, générale ou spécifique, « dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée »¹⁰⁸. Toutefois, la collaboration « externe » – aussi cruciale soit-elle – n'était pas assurée, puisque la *Loi sur l'accès* balisait rigoureusement la communication à l'UPAC de renseignements en provenance de tous les autres organismes du secteur public, un partage qui, comme relevé précédemment¹⁰⁹, n'allait pas de soi. Le remède en fut prompt : depuis le 7 décembre 2012, tous les organismes du secteur public ont désormais l'obligation de fournir tout renseignement en leur possession aux membres de l'UPAC malgré toute restriction statutaire, générale ou spécifique, « dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée »¹¹⁰. Qui plus est, toute personne désireuse d'effectuer une dénonciation d'actes répréhensibles à l'UPAC, y compris tout employé d'un organisme du secteur public¹¹¹, peut le faire malgré toute restriction prévue par une loi du Québec - dont la *Loi sur l'accès* - et tout devoir de loyauté ou de confidentialité pouvant la lier

¹⁰⁷ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 9 (entré en vigueur le 13 juin 2011).

¹⁰⁸ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 17 (entré en vigueur le 13 juin 2011).

¹⁰⁹ *Supra* p. 5 et suiv.

¹¹⁰ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 16.1, introduit par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 65 (entré en vigueur le 7 décembre 2012).

¹¹¹ Précision apportée en date du 7 décembre 2012 à l'article 26 al. 2 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, introduit par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 67 (entré en vigueur le 7 décembre 2012).

(notamment à l'égard de son employeur ou de son client). Seule demeure l'obligation de respecter le secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client¹¹².

En amont, les règles d'attribution des contrats publics furent resserrées par la même occasion. Un système d'autorisation préalable, géré par l'Autorité des marchés financiers (AMF), est institué depuis le 7 décembre 2012 pour s'assurer de l'intégrité des contractants du secteur public, y compris leurs actionnaires, associés, administrateurs, dirigeants ou encore de toute personne qui, directement ou indirectement, en a le contrôle juridique ou *de facto*¹¹³. Afin que l'AMF dispose de toutes les informations pertinentes à l'octroi ou au renouvellement d'une autorisation, elle pourra confier aux commissaires associés à la lutte contre la corruption, munis de pouvoirs élargis à cet effet¹¹⁴, le mandat d'effectuer les vérifications qu'il juge nécessaires¹¹⁵. A posteriori, la Commission de la construction du Québec peut dorénavant exiger de quiconque exécute des travaux de construction en vertu d'un contrat public, qu'il lui démontre l'obtention d'une autorisation préalable de l'Autorité des marchés financiers¹¹⁶. De son côté, le président du Conseil du trésor a aussi compétence pour vérifier le respect des dispositions touchant l'adjudication et l'attribution des contrats publics¹¹⁷.

Soulignons également l'obligation de communiquer à la Régie du bâtiment (RBQ) toute information ou document quant aux infractions fiscales ou à un acte criminel sous peine de refus de délivrance, d'annulation ou de suspension d'une licence¹¹⁸.

Au chapitre de **l'administration fiscale**, il a été jugé nécessaire d'assouplir la stricte confidentialité des dossiers fiscaux pour permettre la communication, sans le consentement de la personne concernée, d'un renseignement fiscal :

- ✓ depuis le 10 décembre 2010, au directeur général des élections, à l'égard des vérifications, examens et enquêtes effectués en vertu de la Loi électorale (chapitre E-3.3), de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2) et de la Loi sur les élections scolaires (chapitre E-2.3)¹¹⁹,
- ✓ depuis le 13 juin 2011, aux membres de l'UPAC, au Commissaire à la lutte contre la corruption et aux commissaires associés aux vérifications à l'égard d'un renseignement

¹¹² *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 27 (entré en vigueur le 1^{er} septembre 2011).

¹¹³ *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1, art. 21.17-21.48, introduits par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 10 (entrés en vigueur le 7 décembre 2012).

¹¹⁴ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 13.1 et 13.2, introduits par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 61 (entrés en vigueur le 7 décembre 2012).

¹¹⁵ *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1, art. 21.30 - 21.35, introduits par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 10 (entrés en vigueur le 7 décembre 2012).

¹¹⁶ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, L.R.Q., c. R-20, art. 7.3, modifié par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 97 (entré en vigueur le 7 décembre 2012).

¹¹⁷ *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1, art. 27.1 - 27.4, introduits par la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 54 (entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2011).

¹¹⁸ *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q., c. B-1.1, art. 58 al. 1 (8.3°) et (8.4°), 60 al. 1 (6.0.1°), (6.3°) et (6.4°), 62.0.1, 62.0.2 et 70 al. 1 (3.3°) modifiés par la *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, L.Q. 2011, c. 35, art. 1, 3, 5 et 10 (entrés en vigueur le 9 décembre 2011).

¹¹⁹ *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, art. 69.1 al. 2x), modifié par la *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*, L.Q. 2010, c. 35, art. 41 (entré en vigueur le 10 décembre 2010).

nécessaire à l'application de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1)¹²⁰;

- ✓ depuis le 13 juin 2011, à la Régie du bâtiment du Québec, à l'égard d'un renseignement relatif à un plaidoyer ou déclaration de culpabilité concernant certaines infractions¹²¹; et
- ✓ depuis le 6 juin 2012, à la Commission Charbonneau, pour l'exécution de son mandat¹²².

En outre, depuis le 5 juin 2013, la loi permet la communication de tout renseignement contenu dans un dossier fiscal, avec l'autorisation *ex parte* d'un juge de la Cour du Québec siégeant à huis clos, non seulement à un membre d'un corps de police mais également à un ministère ou à un organisme public lorsqu'il est raisonnable de croire que certaines infractions ont été commises ou sont sur le point de l'être. Il s'agit, entre autres, des infractions graves du *Code criminel* passibles d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus, de corruption, fraude et abus de confiance prévus à l'annexe I de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, ainsi que de déclarations fausses (p.ex. quant aux infractions fiscales) pour l'obtention d'une licence de la *Loi sur le bâtiment*¹²³. Tout renseignement ainsi échangé ne peut être utilisé que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu, et ne peut être communiqué à un membre d'un autre corps de police, au procureur général ou au directeur des poursuites criminelles et pénales que pour ces fins ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à celles-ci¹²⁴. De l'autre côté, outre les situations prévues à l'article 59 de la *Loi sur l'accès*, un corps de police peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer à l'Agence du revenu du Québec tout renseignement pour l'application ou l'exécution d'une loi fiscale¹²⁵.

Quant au **domaine électoral**, les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections, de même que la transparence du financement, ont été accrus pour contrer le financement occulte des partis politiques, mis au jour par Duchesneau. Ainsi, en date du 1^{er} mai 2011, toute contribution doit être versée au Directeur général des élections (DGE)¹²⁶ et accompagnée d'une fiche faisant état de l'identité du donateur, le montant versé ainsi qu'une déclaration signée par l'électeur à l'effet que sa contribution est faite à même ses propres biens, volontairement, sans compensation ni contrepartie, et qu'elle n'a fait ni ne fera l'objet d'un quelque remboursement¹²⁷. Au plus tard 30 jours ouvrables après l'encaissement d'une contribution, le DGE rend accessibles sur son site Internet les renseignements sur l'électeur, le montant versé ainsi que le

¹²⁰ *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, art. 69.1 al. 2y), modifié par la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 39 (entré en vigueur le 13 juin 2011).

¹²¹ *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, art. 69.1 al. 2z), modifié par la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 17 mai 2011 et l'édiction de la Loi instituant le Fonds du Plan Nord*, L.Q. 2011, c. 18, art. 38 (entré en vigueur le 13 juin 2011).

¹²² *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, art. 69.1 al. 2z.1), modifié par la *Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2012, c. 17, art. 14 (entré en vigueur le 6 juin 2012).

¹²³ *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, art. 69.0.0.12, modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2013, c. 10, art. 1 (entré en vigueur le 5 juin 2013).

¹²⁴ *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, art. 69.0.0.13, modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2013, c. 10, art. 2 (entré en vigueur le 5 juin 2013).

¹²⁵ *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, art. 69.0.0.14, modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2013, c. 10, art. 3 (entré en vigueur le 5 juin 2013).

¹²⁶ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 487 (3.1°), introduit par la *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*, L.Q. 2010, c. 35, art. 17 (entré en vigueur le 1^{er} mai 2011).

¹²⁷ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 95.1, introduit par la *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*, L.Q. 2010, c. 35, art. 5 (entré en vigueur le 1^{er} mai 2011).

nom du bénéficiaire¹²⁸. Par ailleurs, le DGE a désormais accès à tous les livres, comptes et documents qui se rapportent aux affaires financières des partis politiques et candidats indépendants¹²⁹. Ceux-ci doivent également transmettre au DGE un rapport financier annuel¹³⁰ faisant état notamment :

- ✓ depuis le 1^{er} mai 2011, du nombre d'électeurs ayant versé une contribution du total des contributions ainsi que du nom et de l'adresse complète de chaque électeur ayant versé une ou plusieurs contributions¹³¹,
- ✓ depuis le 9 décembre 2011, du total des sommes payées au représentant officiel du parti et du total des sommes d'argent excédentaires après le paiement de toutes les réclamations et le remboursement de tous les emprunts¹³²; ainsi que
- ✓ depuis le 1^{er} janvier 2013, du prix d'entrée à une activité politique et des revenus accessoires recueillis lors d'une activité politique ou d'une activité de financement¹³³.

La *Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques*, entrée en vigueur le 28 février 2011, édicte de son côté de nouvelles règles visant à encadrer le financement des campagnes à la direction d'un parti autorisé. Ces règles, aujourd'hui intégrées aux articles 127.1 à 127.21 de la *Loi électorale* ainsi qu'aux articles 499.1 à 499.21 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, ont trait à la sollicitation et au versement des contributions, aux prêts et aux cautionnements, aux dépenses faites par les candidats et le parti, aux réclamations des créanciers ainsi qu'aux rapports qui doivent être produits¹³⁴. Le DGE est désormais habilité à enquêter sur la légalité des contributions et des dépenses relatives à la campagne à la direction¹³⁵.

¹²⁸ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 93.1, introduit par la *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*, L.Q. 2010, c. 35, art. 3 (entré en vigueur le 1^{er} mai 2011).

¹²⁹ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 112.1, *Loi sur les élections scolaires*, L.R.Q., c. E-2.3, art. 206.3 al. 2 et 3, introduits par la *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*, L.Q. 2010, c. 35, art. 9 et 31 (entré en vigueur le 1^{er} mai 2011); aussi *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 487 (3°), *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2, art. 368 (4°), *Loi sur les élections scolaires*, L.R.Q., c. E-2.3, art. 206.3 (4°), introduits par la *Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques*, L.Q. 2011, c. 38, art. 7, 36 et 56 (entrés en vigueur le 9 décembre 2011).

¹³⁰ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 113, modifié par la *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*, L.Q. 2010, c. 35, art. 10 (entré en vigueur le 1^{er} mai 2011).

¹³¹ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 114 (5°) et 115 (3°), introduit par la *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*, L.Q. 2010, c. 35, art. 11 et 12 (entrés en vigueur le 1^{er} mai 2011).

¹³² *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 114 (3.2°) et 115 (5.1°), *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2, art. 480 (4.2°) et 481 (7°), introduits par la *Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques*, L.Q. 2011, c. 38, art. 4, 5, 40 et 41 (entré en vigueur le 9 décembre 2011).

¹³³ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 114 (3°) et (3.1°), modifiés par la *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de relever le financement public des partis politiques du Québec*, L.Q. 2012, c. 26, art. 14 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013).

¹³⁴ Voir également *Loi sur les élections scolaires*, L.R.Q., c. E-2.3, art. 206.47, modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les élections scolaires et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2013, c. 15, art. 4 (entré en vigueur le 11 décembre 2013).

¹³⁵ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 487.1, introduit par la *Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques*, L.Q. 2011, c. 38, art. 8 (entré en vigueur le 9 décembre 2011).

Enfin, en date du 1^{er} mai 2011, le DGE tient un registre des personnes et sociétés qui, en raison d'une déclaration de culpabilité pour violation à une infraction prévue par les lois électorales, sont inadmissibles aux contrats publics à compter de la date du jugement¹³⁶.

Les échanges effectués en vertu de ces diverses habilitations spécifiques portent sur des renseignements expressément décrits et à des fins précises. À de tels partages ponctuels, les intervenants sont dispensés de mener une analyse ou de donner une justification. On prendra alors surtout soin de vérifier si un renseignement et le but de son partage sont effectivement visés par une disposition habilitante.

1. Agence du revenu du Québec

L'Agence du revenu du Québec (ARQ), désignée sous le nom de Revenu Québec¹³⁷, est l'organisme responsable d'assurer le financement des programmes et services publics québécois via la perception des impôts et des taxes.

La direction des enquêtes et de l'inspection de l'ARQ agit à deux niveaux : des inspections visant à émettre des avis de cotisation afin de recouvrer des sommes dues et des enquêtes pénales pour réprimer des comportements illégaux.

a. Le caractère confidentiel du dossier fiscal

Le secret fiscal est essentiel à un système efficace fondé sur l'autocotisation des contribuables. Ainsi, le dossier fiscal – constitué des renseignements que le ministre détient au sujet d'un contribuable pour l'application ou l'exécution d'une loi fiscale – est confidentiel et tout renseignement qu'il contient ne peut être utilisé ou communiqué à moins que cette personne n'y consente, que les renseignements ne soient à caractère public¹³⁸ ou que cette utilisation ou communication ne soit effectuée conformément à la LAF (**LAF, art. 69**).

Ce régime particulier du dossier fiscal prévu à la LAF a prépondérance sur la *Loi sur l'accès (Loi sur l'accès, art. 171 (2.1°))*. Ainsi les exceptions à la confidentialité des renseignements personnels de la *Loi sur l'accès* ne s'appliquent pas au dossier fiscal d'une personne et les utilisations prescrites par la LAF sont les seules qui s'appliquent au dossier fiscal d'une personne. (Voir **Annexe 2**).

b. La communication du dossier fiscal en vertu de la LAF

Malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la *Loi sur l'accès*, un renseignement contenu dans un dossier fiscal ne peut être communiqué que dans les cas prévus aux articles 69 – 71.6, sauf si la personne concernée autorise sa divulgation (**LAF, art. 69.0.0.10**).

¹³⁶ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 564.5, *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2, art. 641.4, *Loi sur les élections scolaires*, L.R.Q., c. E-2.3, art. 221.1.4, introduits par la *Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales*, L.Q. 2010, c. 32, art. 11, 28 et 43 (entrés en vigueur le 1^{er} mai 2011).

¹³⁷ *Loi sur l'Agence du Revenu du Québec*, L.Q. 2010, c. 31, art. 1 [entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011].

¹³⁸ Sont des renseignements à caractère public le renseignement à l'effet qu'une personne est ou non titulaire, en vertu d'une loi fiscale, d'un certificat, d'un enregistrement, d'une licence, d'un permis ou d'un autre titre semblable, qu'elle a été titulaire d'un tel titre ou que le ministre lui a suspendu ou révoqué un tel titre ou lui en a refusé le renouvellement, ainsi que le nom d'une personne et un numéro d'identification ou d'inscription qui lui est attribué par le ministre en vertu d'une loi fiscale (**LAF, art. 69.0.0.1**).

i. Communication à un corps de police, à un ministère ou à un organisme chargé de l'application d'une loi (LAF, art. 69.0.0.12 et 69.0.2)

- Un employé de l'Agence autorisé par règlement¹³⁹ peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer à un membre d'un corps de police, à un ministère ou à un organisme public chargé de l'application d'une loi, un renseignement contenu dans un dossier fiscal avec l'autorisation d'un juge de la Cour du Québec¹⁴⁰ qui, sur la foi d'une déclaration faite par écrit et sous serment, est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que ce renseignement peut servir à prévenir ou à réprimer une infraction grave¹⁴¹ ou une infraction visée à certaines lois¹⁴², commise ou sur le point d'être commise par une personne (**LAF, art. 69.0.0.12**).
- Ces infractions sont celles prévues aux lois suivantes : *Loi sur l'assurance maladie* (chapitre A-29), *Loi sur le bâtiment* (chapitre B-1.1), *Loi sur les contrats des organismes publics* (chapitre C-65.1), *Loi sur les normes du travail* (chapitre N-1.1), *Loi sur le régime de rentes du Québec* (chapitre R-9), *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (chapitre S-2.1) ou toute autre infraction prescrite (**LAF, art. 69.0.0.12 al. 2**).
- Un juge de la Cour du Québec peut, aux fins d'une enquête relative à une infraction désignée¹⁴³, rendre une ordonnance enjoignant le ministre des Finances et de l'Économie¹⁴⁴ de permettre à un membre de la Sûreté du Québec ou, le cas échéant, d'un corps de police municipal (ex. l'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM)) de prendre connaissance des renseignements ou documents mentionnés dans l'ordonnance et de les examiner (**LAF, art. 69.0.2**).

¹³⁹ Soit le directeur général des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal, un directeur principal adjoint ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale des enquêtes et des poursuites pénales au sein de l'Agence est autorisé à communiquer à un membre d'un corps de police, à un ministère ou à un organisme public un renseignement contenu dans un dossier fiscal : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.

¹⁴⁰ Une telle demande d'autorisation est confidentielle ainsi que le dossier ayant trait à l'audience et est entendu ex parte et à huis clos par le juge. Il peut rendre toute ordonnance qu'il estime indiquée pour assurer la confidentialité de la demande et des renseignements sur lesquels porte l'audience. Le dossier est ensuite placé sous scellé et gardé dans un lieu interdit au public. Le ministre doit, au plus tard le 5 juin 2016, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre des modifications apportées à cet article.

¹⁴¹ Désignant tout acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus ou toute autre infraction désignée par règlement.

¹⁴² Autre qu'une infraction criminelle ou pénale prévue à l'article 69.0.0.16 de la *Loi sur l'administration fiscale*.

¹⁴³ Soit (*Règlement sur l'exclusion de certains actes criminels de la définition de « infraction désignée »*, DORS/2002-63) : toute infraction prévue par le *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, ou une autre loi fédérale et pouvant être poursuivie par mise en accusation, à l'exception actes criminels prévus par la *Loi sur les produits agricoles au Canada* (L.R.C. 1985, c. 20 (4^e suppl.)), la *Loi relative aux aliments du bétail* (L.R.C. 1985, c. F-9), la *Loi sur les engrais* (L.R.C. 1985, c. F-10), la *Loi sur les services publicitaires fournis par des éditeurs étrangers* (L.C. 1999, c. 23), la *Loi sur la santé des animaux* (L.C. 1990, c. 21), la *Loi sur l'inspection des viandes* (L.R.C. 1985, c. 25(1^{er} suppl.)), la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* (L.C. 1997, c. 9) – sauf la possession de substances nucléaires, la *Loi sur la protection des végétaux* (L.C. 1990, c. 22) et la *Loi sur les semences* (L.R.C. 1985, c. S-8); ou soit le complot ou la tentative en vue de commettre une telle infraction ou le fait d'en être complice après le fait ou d'en conseiller la perpétration : *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 462.3(1).

¹⁴⁴ Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.

- Tout renseignement contenu dans un dossier fiscal communiqué à un corps de police, à un ministère ou à un organisme public conformément à l'un des articles 69.0.0.12 et 69.0.2 n'est accessible qu'à une personne qui a qualité pour le recevoir lorsque celui-ci est nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Un tel renseignement ne peut être utilisé que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu. De plus, il ne peut être communiqué à un membre d'un autre corps de police, au procureur général ou au directeur des poursuites criminelles et pénales que pour ces fins ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à celles-ci (**LAF, art. 69.0.0.13**).
- Un renseignement contenu dans un dossier fiscal peut être communiqué, sans le consentement de la personne concernée, soit à une personne lorsque cette communication est nécessaire pour permettre l'application ou l'exécution d'une loi fiscale, soit à un corps de police lorsqu'un employé de l'Agence a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée a commis ou est sur le point de commettre, à l'égard de l'Agence ou de l'un de ses employés ou à l'égard de l'application d'une loi fiscale, une infraction criminelle ou pénale et que ce renseignement est nécessaire à l'enquête relative à cette infraction (**LAF, art. 69.0.0.16**).

ii. **Communication par un corps de police (LAF, art. 69.0.0.14)**

- Outre les situations prévues à l'article 59 de la *Loi sur l'accès*, un corps de police peut communiquer, sans le consentement de la personne concernée, à un employé de l'Agence autorisé¹⁴⁵ tout renseignement pour l'application ou l'exécution d'une loi fiscale.

iii. **Communication permise dans certaines circonstances précises (LAF, art. 69.1 et 69.0.1)**

- Un renseignement contenu dans un dossier fiscal peut être communiqué, sans le consentement de la personne concernée à certains organismes et pour des fins précises, notamment :
 - ✓ le **commissaire au lobbying**, à l'égard des enquêtes et inspections qu'il fait ou autorise en application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* (chapitre T-11.011) (**LAF, art. 69.1 al. 2s**);
 - ✓ le **directeur général des élections**, à l'égard des vérifications, examens et enquêtes effectués en vertu de la *Loi électorale* (chapitre E-3.3), de la *Loi sur la consultation populaire* (chapitre C-64.1), de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (chapitre E-2.2) et de la *Loi sur les élections scolaires* (chapitre E-2.3). La demande de renseignements du directeur général des élections est sujette aux règles prévues à l'article 69.0.0.6 (**LAF, art. 69.1 al. 2x**);
 - ✓ le **commissaire à la lutte contre la corruption**, les **commissaires associés aux vérifications** et les **équipes de vérification ou d'enquête** désignées par le gouvernement conformément à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (chapitre L-6.1), à l'égard d'un renseignement nécessaire à l'application de cette loi (**LAF, art. 69.1 al. 2y**);

¹⁴⁵ Soit le directeur général des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal, un directeur principal adjoint ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale des enquêtes et des poursuites pénales au sein de l'Agence.

- ✓ la **Régie du bâtiment du Québec**, à l'égard d'un renseignement relatif à un plaidoyer de culpabilité ou à une déclaration de culpabilité concernant une infraction prévue à l'un des articles 62 à 62.1, dans la mesure où le renseignement est nécessaire à l'application de l'un des articles 58, 60, 61 et 70 de la *Loi sur le bâtiment* (chapitre B-1.1) (**LAF, art. 69.1 al. 2z**);
- ✓ la **Commission Charbonneau** pour l'exécution de son mandat (**LAF, art. 69.1 al. 2z.1**).

iv. Communication par les commissaires associés aux vérifications (LAF, art. 69.4.1**)**

- Les commissaires associés aux vérifications nommés conformément à l'article 8 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.R.Q., c. L-6.1, peuvent communiquer, sans le consentement de la personne concernée, un renseignement obtenu de l'Agence conformément à l'article 69.1 de la LAF, à l'Autorité des marchés financiers aux fins de l'application du chapitre V.2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1 (« Autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public »).

v. Communication par tout organisme public au ministre des Finances et de l'Économie¹⁴⁶ de renseignements nécessaires à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale (LAF, art. 71**)**

- Malgré les articles 67.3, 67.4, 68, 68.1 et 70 de la *Loi sur l'accès*, sous réserve des renseignements personnels contenus dans une liste électorale.

* * *

L'ARQ possède ainsi la base de données la plus complète de tous les organismes d'application de la loi en ce qu'elle a elle-même accès à certaines données en provenance de tous les ministères.

2. Le Commissaire au lobbyisme du Québec

Le Commissaire au lobbyisme du Québec est régi par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, L.R.Q., c. T-11.011 [« **LTÉML** »]. Il est nommé par l'Assemblée nationale¹⁴⁷ sur proposition du Premier ministre pour un mandat fixe d'au plus cinq ans (**LTÉML, art. 33 et 34**). Les membres du personnel du commissaire sont nommés conformément à la *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1 (**LTÉML, art. 35**).

La Loi reconnaît que le lobbyisme est un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales et que le public doit savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions. Le Commissaire a pour mission de promouvoir la transparence des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques de ces institutions par la création d'un registre des lobbyistes. Il assure aussi la saine pratique des activités de lobbyisme, ainsi que de faire respecter la *Loi sur la transparence et l'éthique en*

¹⁴⁶ Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.

¹⁴⁷ Au même titre que le Vérificateur général du Québec, le Protecteur du citoyen et le Directeur général des élections.

matière de lobbyisme (LTÉML) et le *Code de déontologie des lobbyistes*, L.R.Q., c. T-11.011, r. 2.

Le Commissaire peut agir dans la lutte contre la corruption puisque plus les démarches des lobbyistes sont connues et transparentes, moins il y a d'opportunités de corruption. Son action peut couvrir presque tout le processus d'octroi des contrats.

La loi lui accorde des pouvoirs de surveillance, d'inspection et d'enquête. Les sanctions pénales sont des amendes; le Commissaire peut aussi imposer des sanctions disciplinaires comme la radiation du registre d'un lobbyiste. (Pour les dispositions concernant le partage d'information applicables au Commissaire au lobbyisme, voir **Annexe 2**).

3. La Commission de la construction du Québec (CCQ)

La CCQ est instituée par la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, L.R.Q., c. R-20 [« **Loi R-20** »].

D'abord un organisme paritaire chargé de l'application des conventions collectives dans l'industrie de la construction, la CCQ s'est vu aussi confier un rôle de surveillance, par exemple dans la lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir.

Les pouvoirs d'inspection et d'enquête de CCQ sont prévus dans différentes lois. La CCQ joue un rôle dans la lutte contre la corruption et l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction principalement par son pouvoir de vérification des livres comptables et des chantiers sans préavis.

En 2011, une escouade tactique a été créée au sein de la CCQ qui détient une expertise sur les stratagèmes en lien avec le travail au noir, la non-déclaration des heures, la facture de complaisance, le blanchiment d'argent et l'infiltration de l'industrie de la construction par des réseaux illicites. Elle soutient l'UPAC au besoin.

a. Communication de renseignements en vertu de la Loi R-20

La CCQ est assujettie à la *Loi sur l'accès*, en tant qu'organisme gouvernemental au sens de l'article 4, et est ainsi soumise au régime général de partage d'information institué par cette loi (voir **Annexe 1**). La CCQ partage aussi des informations en vertu de dispositions d'autres lois, dont celles de la Loi R-20 (voir **Annexe 2**).

i. De la CCQ

- La CCQ doit communiquer à la Régie du bâtiment du Québec, à la Corporation des maîtres électriciens du Québec et à la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec – dans la mesure où celles-ci sont mandataires du gouvernement pour surveiller l'administration de la *Loi sur le bâtiment* ou de voir à son application relativement à la qualification professionnelle de leurs membres ainsi qu'aux garanties financières exigibles de ceux-ci – et aux commissaires associés aux vérifications nommé conformément à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.R.Q., c. L-6.1 les renseignements qu'elle détient à l'égard d'un entrepreneur ou, dans le cas d'une personne morale, à l'égard de l'un de ses administrateurs ou, dans le cas d'une société, à l'égard de ses associés et qui sont nécessaires à l'application des dispositions de la *Loi sur le bâtiment* portant sur les licences restreintes aux fins de l'obtention d'un contrat public et à l'application du chapitre V.2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1 (**Loi R-20, art. 123.4.4**).

ii. À la CCQ

- La CCQ peut, aux fins de l'application de la Loi R-20 et de ses règlements, obtenir d'un organisme visé à la *Loi sur l'accès* qui doit lui fournir, conformément à cette loi, tout renseignement et document qu'il possède au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter (**Loi R-20, art. 123.4**).
- Le directeur des poursuites criminelles et pénales doit communiquer à la CCQ les renseignements relatifs à une condamnation pour une infraction à la *Loi R-20* ou à un règlement adopté sous son autorité et qui sont nécessaires à l'application (**Loi R-20, art. 123.4.3**) :
 - ✓ du *Règlement sur les restrictions aux licences d'entrepreneurs aux fins d'un contrat public*, L.R.Q., c. R-20, r. 14;
 - ✓ des dispositions de la *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q., c. B-1.1 portant sur les licences restreintes aux fins de l'obtention d'un contrat public; ainsi que
 - ✓ des articles 21.26 à 21.28 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1, encadrant le refus par l'Autorité des marchés financiers d'autoriser une entreprise à conclure avec un organisme public tout contrat ou sous-contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil à déterminer par le gouvernement.

b. Les ententes d'échange de renseignements

La CCQ peut, conformément à la loi, conclure une entente avec un gouvernement au Canada ou à l'étranger ou l'un de ses ministères ou organismes en vue de l'application de la *Loi R-20* et de ses règlements ou d'une loi dont l'application relève de ce gouvernement, ministère ou organisme. Une telle entente peut permettre l'échange de renseignements personnels pour prévenir, détecter ou réprimer toute infraction à l'une de ces lois (**Loi R-20, art. 123.4.1**).

4. Le Directeur général des élections du Québec (DGE)

Le Directeur général des élections du Québec a pour mission de voir à l'organisation et à la tenue des élections. Il est nommé par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre pour un mandat de sept ans : *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3 [« **LE** »], art. 478 et 479.

Le DGE dispose de pouvoirs d'enquête en vertu des différentes lois électorales qu'il a charge d'appliquer.

Le DGE est par ailleurs assimilé à un organisme gouvernemental aux fins de la *Loi sur l'accès* et est ainsi soumis au régime général de cette loi (voir **Annexe 1**).

Le DGE peut aussi partager des informations avec d'autres organismes en vertu de dispositions statutaires particulières ainsi que des différentes lois électorales qu'il a mission d'appliquer (voir **Annexe 2**). Par exemple, depuis 2010, le DGE peut, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la *Loi sur l'accès*, obtenir de l'information de l'ARQ, sans passer par l'autorisation d'un juge (**LAF, art. 69.1 al.2x) et 69.0.0.10**).

a. Le caractère confidentiel des renseignements relatifs aux électeurs (*LE*, art. 40.39)

- Les documents transmis à l'appui des renseignements communiqués au Directeur général des élections ne sont conservés que le temps nécessaire à leur traitement et sont ensuite détruits. Toutefois, s'il s'agit d'originaux, ils sont retournés à l'électeur (*LE*, art. 40.40).

b. La communication des renseignements par le Directeur général des élections

- Il est interdit à quiconque d'utiliser, de communiquer ou de permettre que soit communiqué, à d'autres fins que celles prévues par la *LE* et par la *Loi sur la consultation populaire*, L.R.Q., c. C-64.1 [« **LCP** »], un renseignement relatif à un électeur, ou de communiquer ou de permettre que soit communiqué un tel renseignement à quiconque n'y a pas légalement droit (*LE*, art. 40.41).
- Le DGE peut conclure une entente avec le Directeur général des élections du Canada pour lui fournir les renseignements contenus à la liste électorale permanente aux seules fins de la confection d'une liste devant servir à la tenue d'un scrutin fédéral (*LE*, art. 40.42 al. 2).
- Le DGE ne peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer ou conclure une entente aux fins de communiquer un renseignement personnel contenu à la liste électorale permanente à d'autres fins que celles prévues par la *LE*, la *LCP*, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2 [« **LERM** »], la *Loi sur les élections scolaires*, L.R.Q., c. E-2.30 [« **LES** »] ou la *Loi sur les jurés*, L.R.Q., c. J-2 (*LE*, art. 40.42 al. 1).

c. Le caractère public des rapports ou documents relatifs à l'autorisation et au financement des partis politiques, des députés indépendants et des candidats indépendants et financement des campagnes à la direction d'un parti politique (*LE*, art. 41-127.21)

- Les renseignements contenus dans ces rapports et documents ont un caractère public (*LE*, art. 126 al. 1), sauf :
 - ✓ la liste des membres d'un parti autorisé visée à la *LE*, art. 51.2; ainsi que
 - ✓ les renseignements contenus dans la fiche de contribution visée à l'article 95.1, autres que les prénom et nom du donateur, l'adresse de son domicile et le montant de la contribution.
- Malgré l'article 9 de la *Loi sur l'accès*, nul n'a droit d'accès aux documents prescrits par les articles 112.1 à 127 de la *LE* avant la date d'expiration du délai prévu pour leur production. S'ils sont produits en dehors des délais, ces documents sont accessibles dès la date de leur production (*LE*, art. 126 al. 2).

d. Le caractère public des renseignements personnels inscrits sur un document prévu par la *LERM* et la *LES* (*LERM*, art. 659; *LES*, art. 282 al. 5)

D'entrée de jeu, précisons que les restrictions au droit d'accès prévues aux articles 18 à 41.3 de la *Loi sur l'accès* ne s'appliquent pas à un document prévu par la *LERM* ou la *LES* (*LERM*, art. 659 al. 4; *LES*, art. 282 al. 8).

- Les renseignements personnels qui y sont inscrits sont à caractère public, sous réserve (*LERM*, art. 659 al. 2; *LES*, art. 282 al. 6) :

- ✓ de la liste des membres d'un parti autorisé; ainsi que
 - ✓ des renseignements personnels qui sont inscrits sur une liste électorale ou référendaire, sur une liste de personnes habiles à voter ayant le droit d'être inscrites sur une liste référendaire, sur une demande présentée devant une commission de révision ou sur le reçu d'une contribution de moins de 100\$ à un parti, à un candidat indépendant autorisé ou à un candidat à la direction d'un parti autorisé et qui ne doivent pas être mentionnés dans un rapport financier, dans un rapport des revenus et dépenses de campagne à la direction ou dans un rapport complémentaire, selon le cas.
- La transmission des renseignements susmentionnés se fait conformément à la LERM ou à la LES, le cas échéant, sans que ne s'y appliquent les articles 59 et 66 à 70 de la *Loi sur l'accès* (**LERM, art. 659 al. 3; LES, art. 282 al. 7**).
 - Il est interdit à quiconque d'utiliser (sauf une municipalité dans le cadre d'exercice de ses attributions), de communiquer ou de permettre que soit communiqué, à d'autres fins que celles prévues par la LERM, un renseignement contenu dans une liste électorale ou référendaire ou dans une liste de personnes habiles à voter ayant le droit d'être inscrites sur une liste référendaire, ou de communiquer ou de permettre que soit communiqué un tel renseignement à quiconque n'y a pas légalement droit (**LERM, art. 659.1**).
 - Il est interdit à quiconque d'utiliser (sauf une commission scolaire dans le cadre d'exercice de ses attributions), de communiquer ou de permettre que soit communiqué, à d'autres fins que celles prévues par la LES ou par la *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-13.3, un renseignement contenu à la liste électorale, ou de communiquer ou de permettre que soit communiqué un tel renseignement à quiconque n'y a pas légalement droit (**LES, art. 282.1**).
 - Malgré l'article 9 de la *Loi sur l'accès*, nul n'a droit d'accès aux rapports des partis et des candidats indépendants autorisés avant la date d'expiration du délai prévu pour leur production. S'ils sont produits en dehors des délais, ces documents sont accessibles dès la date de leur production (**LERM, art. 659 al. 1**).
 - Malgré l'article 9 de la *Loi sur l'accès*, les bulletins de vote ne sont accessibles que de la manière prévue par la LES (**LES, art. 282 al. 4**).

5. Le Ministère des Transports du Québec

En raison de l'expertise du Ministère des transports du Québec (MTQ), les dispositions spécifiques aux pouvoirs de surveillance, d'inspection ou d'enquête reliés aux crimes de nature économique, ne sont pas nombreuses.

6. La Sûreté du Québec

Le Service des enquêtes sur la corruption (SEC) de la Sûreté du Québec, créé en 2009 sous l'appellation Marteau, est l'escouade responsable des enquêtes pour contrer les diverses infractions associées à la corruption, à la collusion et à la fraude dans l'administration publique.

Le SEC est également responsable de détecter les systèmes de corruption et de contrôle des appels d'offres publics utilisés par les organisations criminelles qui leur permettent, entre autres, de recycler des produits de la criminalité.

Le SEC est une équipe d'enquête de l'UPAC depuis sa création en 2011. Les dispositions sur le partage et l'échange de renseignements relativement à l'UPAC s'appliquent au SEC, en tant qu'équipe intégrée à l'UPAC¹⁴⁸.

7. La Commission municipale du Québec (CMQ)

La Commission municipale du Québec est régie par la *Loi sur la Commission municipale*, L.R.Q., c. C-35 [« **LCM** »]. Elle applique également la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, L.Q. 2010, c. 27 [« **LÉDMM** »].

La Commission agit aujourd'hui comme un tribunal et un organisme administratif, d'enquête et de conseil, spécialisé en matière municipale. Elle dispose de pouvoirs d'inspection et d'enquête. Elle peut notamment enquêter, avec les pouvoirs de commissaire enquêteur, de sa propre initiative sur l'administration financière des municipalités, sur tout aspect de l'administration d'une municipalité à la demande du gouvernement ou sur les manquements à l'éthique des élus municipaux.

En plus du régime général de la *Loi sur l'accès* (voir **Annexe 1**), la Commission dispose de pouvoirs particuliers en matière de communication de renseignements en vertu de la *Loi sur la Commission municipale du Québec* (LCM) (Voir aussi **Annexe 2**) :

- Le responsable de l'accès aux documents de la Commission est tenu de fournir, à toute personne qui en fait la demande, copie certifiée des ordonnances, règles et autres documents que la Commission municipale du Québec ordonne de transcrire dans des registres convenables tenus par le secrétaire de la Commission (**LCM, art. 16.1 et 16(3)**).
- Des copies certifiées des témoignages reçus au cours d'une enquête effectuée sur tout aspect de l'administration indiqué par le gouvernement, peuvent être obtenues par toute personne qui en fait la demande à la Commission municipale du Québec, sur paiement des honoraires déterminés par ses règles (**LCM, art. 23 al. 3**).
- La Commission municipale du Québec fait rapport au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) de toute autre enquête tenue par elle (**LCM, art. 23 al. 4**).
- La Commission municipale du Québec est tenue de fournir au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) tous les rapports que celui-ci peut requérir (**LCM, art. 95**).

8. Le Bureau de la concurrence du Canada

Le commissaire de la concurrence veille, entre autres, à l'application de la *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, c. C-34 [« **LC** »] qui lui accorde un ensemble de pouvoirs d'enquête.

La direction des affaires criminelles du Bureau de la concurrence, qui effectue des enquêtes, a le mandat de déceler et prévenir les ententes collusoires (trucage d'offres) dans les secteurs privé et public. Elle effectue aussi de la prévention.

¹⁴⁸ Voir la section E 1) consacrée à l'UPAC.

- À moins que les renseignements ne soient devenus publics ou que la personne qui les a fournis n'en autorise la communication, il est interdit à quiconque exerce ou a exercé des fonctions dans le cadre de l'application de la LC de communiquer ou de permettre que soient communiqués à une autre personne, sauf à un organisme canadien chargé du contrôle d'application de la loi ou dans le cadre de l'application de la LC (**LC, art. 29**) :
 - ✓ l'identité d'une personne de qui des renseignements ont été obtenus en application de la LC;
 - ✓ l'un quelconque des renseignements obtenus en application d'une ordonnance, d'une perquisition avec ou sans mandat ou dans le cadre d'une transaction proposée;
 - ✓ quoi que ce soit concernant la question de savoir si un avis a été donné ou si des renseignements ont été fournis conformément à l'article 114 de la LC à l'égard d'une transaction proposée;
 - ✓ tout renseignement obtenu d'une personne qui demande un certificat de décision préalable conformément à l'article 102 de la LC;
 - ✓ des renseignements fournis volontairement dans le cadre de la LC.
- Le commissaire peut, sur demande du ministre des Transports du Canada ou du ministre des Finances du Canada, communiquer ou permettre que soient communiqués à ceux-ci les renseignements suivants (**LC, art. 29.1 et 29.2**) :
 - ✓ l'identité d'une personne de qui des renseignements ont été obtenus en application de la LC;
 - ✓ tout renseignement recueilli dans le cours d'une enquête;
 - ✓ l'un quelconque des renseignements obtenus en application d'une ordonnance, d'une perquisition avec ou sans mandat ou dans le cadre d'une transaction proposée;
 - ✓ tout renseignement obtenu d'une personne qui demande un certificat de décision préalable conformément à l'article 102 de la LC;
 - ✓ quoi que ce soit concernant la question de savoir si un avis a été donné ou si des renseignements ont été fournis conformément à l'article 114 de la LC à l'égard d'une transaction proposée;
 - ✓ tout renseignement, y compris les compilations et analyses, recueilli, reçu ou produit par le commissaire ou en son nom.
- À moins que les renseignements ne soient devenus publics, il est interdit à quiconque exerce ou a exercé des fonctions dans le cadre de l'application de la LC de communiquer ou de permettre que soient communiqués à une autre personne, sauf dans le cadre de l'application de la LC (**LC, art. 30.29(1)**) :
 - ✓ la teneur d'une demande présentée au Canada par un État étranger ou l'existence de celle-ci;
 - ✓ la teneur des documents ou autres choses obtenus d'un État étranger en vertu d'une demande canadienne.
- À moins que les renseignements ne soient devenus publics, il est interdit à quiconque exerce ou a exercé des fonctions dans le cadre de l'application de la LC de communiquer ou de permettre que soit communiqué à une autre personne, sauf à un organisme canadien chargé du contrôle d'application de la loi ou dans le cadre de l'application de la LC, l'un

quelconque des renseignements obtenus au cours de perquisitions et saisies ou en application d'une ordonnance rendue sur demande d'un État étranger (**LC, art. 30.29(2)**).

9. La Régie du bâtiment

La loi accorde à la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) des pouvoirs de surveillance et d'inspection. Elle peut également mener des activités d'enquête visant à vérifier si une personne agissant comme entrepreneur est titulaire de la licence appropriée pour les travaux exécutés.

La licence d'entrepreneur étant la porte d'entrée dans l'industrie de la construction, la RBQ possède des pouvoirs qui lui permettent d'assainir le milieu en vérifiant la probité des entrepreneurs. Elle s'assure, entre autres, que les entrepreneurs n'ont pas d'antécédents judiciaires reliés à leurs activités. Le cas échéant, elle peut refuser, suspendre ou annuler une licence.

La loi permet aussi à la RBQ d'émettre une licence restreinte qui interdit à un entrepreneur de soumissionner ou de conclure un contrat public si lui, ses dirigeants ou ses actionnaires ont été condamnés pour certains actes criminels.

a) Communication de renseignements en vertu de la *Loi sur le bâtiment*

En plus du régime général de partage d'information de la *Loi sur l'accès* (Voir **Annexe 1**), la RBQ partage aussi des informations en vertu de dispositions d'autres lois (voir **Annexe 2**), dont celles de la *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q., c. B-1.1 [« **LB** »].

i. De la Régie du bâtiment

- La RBQ transmet au syndic de l'ordre professionnel, pour enquête, le cas d'un membre de cet ordre qu'elle estime avoir signé une fausse attestation de conformité au *Code de construction* (chapitre B-1.1, r. 2) dans le cas où celle-ci mène à une poursuite pénale contre le membre de cet ordre (**LB, art. 21**).
- La RBQ transmet au syndic de l'ordre professionnel, pour enquête, le cas d'un membre de cet ordre qu'elle estime avoir signé une fausse attestation de solidité ou de sécurité ou une fausse attestation de conformité au *Code de sécurité* (chapitre B-1.1, r. 3) dans le cas où celle-ci mène à une poursuite pénale contre ce membre (**LB, art. 35.1**).
- La RBQ doit tenir un registre public où sont inscrits les noms et adresses des titulaires de licences d'entrepreneurs de construction et de constructeurs-propriétaires, ceux des personnes physiques qui sont les dirigeants d'une société ou personne morale et qui satisfont à certaines conditions¹⁴⁹, les numéros de licences, les catégories ou sous-catégories de ces licences ainsi que, le cas échéant, la restriction apposée en vertu de l'article 65.1 de la *Loi sur le bâtiment* (**LB, art. 66**).

¹⁴⁹

À savoir (**LB, art. 52 et 58**) : 1) être majeure; 2) ayant obtenu sa libération, le cas échéant, à la suite d'une faillite; 3) n'ayant pas été déclarée coupable, dans les cinq ans précédant sa demande de licence, d'une infraction à une loi fiscale ou d'un acte criminel et qui sont reliés aux activités que la personne entend exercer dans l'industrie de la construction, ni d'un acte criminel prévu aux articles 467.11 à 467.13 du *Code criminel* (L.R.C. 1985, c. C-46), à moins qu'elle ait obtenu la réhabilitation ou le pardon; 4) rencontrant les autres qualités, remplissant les autres conditions et fournissant les renseignements déterminés par règlement de la Régie.

- Les renseignements suivants, obtenus de l'administrateur d'un plan de garantie d'exécutions des obligations contractuelles et légales, peuvent être diffusés par la RBQ (**LB, art. 81.2**) :
 - ✓ les éléments suivants du bilan contenus dans les états financiers vérifiés : le montant des réserves et le total de l'actif, la réserve actuarielle et le total du passif, l'excédent requis et le total des actifs nets;
 - ✓ les éléments suivants de l'état des résultats contenus dans les états financiers vérifiés : les primes souscrites, les ajustements aux primes, les fais d'adhésion, les revenus de placement et le total des produits, le total des réclamations et des frais de sinistre, la variation de la réserve actuarielle et le total des charges, l'excédent des produits sur les charges avant impôts;
 - ✓ les données relatives aux activités de l'administrateur exigées par la RBQ, notamment la ventilation des certificats délivrés et le nombre d'entrepreneurs accrédités, de plaintes traitées, de dossiers soumis à l'arbitrage et d'inspections réalisées.
- La RBQ doit fournir au ministre du Travail tout renseignement qu'il exige sur ses activités (**LB, art. 148**).

ii. À la Régie du bâtiment

- La RBQ peut, aux fins de l'application de la LB et de ses règlements, obtenir d'un organisme visé à la *Loi sur l'accès* qui doit lui fournir, conformément à cette loi, tout renseignement et document qu'il possède au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter (**LB, art. 129.1**).

b. Ententes d'échange de renseignements

- La RBQ peut, conformément à la loi, conclure une entente avec un gouvernement au Canada ou à l'étranger ou l'un de ses ministères ou organismes en vue de l'application de la LB et de ses règlements ou d'une loi dont l'application relève de ce gouvernement, ministère ou organisme. Une telle entente peut permettre l'échange de renseignements personnels pour prévenir, détecter ou réprimer toute infraction à l'une de ces lois (**LB, art. 129.1.1**).

10. Le Conseil du trésor du Québec

Le Conseil du trésor du Québec est un comité permanent du Conseil exécutif ayant pour fonction de conseiller le gouvernement au regard de la gestion des ressources budgétaires, humaines, matérielles et informationnelles de l'État.

Le président du Conseil du trésor a pour mission de soutenir les ministères et les organismes en matière de gestion des ressources. Il agit également à titre de représentant du gouvernement dans son mandat d'employeur du personnel de la fonction publique, de régulateur et de coordonnateur des négociations dans le secteur de la fonction publique ainsi que dans les réseaux de la santé et des services sociaux, et de l'éducation.

Le président du Conseil du trésor a aussi des pouvoirs de surveillance, de réglementation et de vérification en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1 [«**LCOP**»].

a. Pouvoirs de surveillance

Avec l'entrée en vigueur, le 7 décembre 2012, de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (L.Q. 2012, c. 25) - introduisant les articles 21.17 à 21.48 de la LCOP, le Conseil du trésor s'est vu reconnaître un pouvoir exorbitant de permettre exceptionnellement la conclusion ou l'exécution d'un (sous-)contrat public par une entreprise n'ayant pas obtenu l'autorisation préalable de l'AMF ou dont l'autorisation aura été révoquée, ainsi que d'être avisé de toute dérogation limitativement autorisée par la Loi. Ainsi :

- Pour un motif d'intérêt public, un organisme public peut demander au Conseil du trésor de permettre la poursuite de l'exécution d'un (sous-)contrat public dans les 30 jours suivant la notification par l'AMF de l'absence d'autorisation (**LCOP, art. 21.19 al. 2**).

Le Conseil du trésor peut assortir cette permission de conditions, notamment celle que le (sous-)contractant soit soumis, à ses frais, à des mesures de surveillance et d'accompagnement.

- Le Conseil du trésor peut, lors de circonstances exceptionnelles, permettre à un organisme public de conclure un contrat avec une entreprise non autorisée ou permettre à un contractant d'un organisme public de conclure un sous-contrat public rattaché directement à un contrat public avec une entreprise non autorisée s'il est dans l'intérêt public que ce (sous-)contrat soit exécuté par cette entreprise (**LCOP, art. 21.20 al. 1**).

Le Conseil du trésor peut assortir cette permission de conditions, notamment celle que le (sous-)contractant soit soumis, à ses frais, à des mesures de surveillance et d'accompagnement.

- Le gouvernement peut, sur recommandation du Conseil du trésor, autoriser un organisme public ou dont la moitié des membres ou des administrateurs sont nommés ou élus par le gouvernement ou un ministre¹⁵⁰, à conclure un contrat selon des conditions différentes de celles qui lui sont applicables en vertu de la LCOP et fixer, dans un tel cas, les conditions applicables à ce contrat (**LCOP, art. 25 al. 1**)¹⁵¹.
- Le Conseil du trésor peut autoriser un organisme public à conclure un contrat selon des conditions différentes de celles qui lui sont applicables en vertu d'un règlement pris en vertu de la LCOP et fixer, dans un tel cas, les conditions applicables à ce contrat (**LCOP, art. 25 al. 2**)¹⁵².
- Lorsqu'un organisme public constate qu'il y a urgence et que la sécurité des personnes ou des biens est en cause, le dirigeant de cet organisme peut permettre de conclure un contrat avec une entreprise non autorisée ou permettre à son contractant de conclure un sous-contrat public rattaché directement à un contrat public avec une entreprise non autorisée.

¹⁵⁰ À l'exclusion de l'Assemblée nationale, toute personne nommée ou désignée par cette dernière pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elle dirige, la Commission de la représentation, le Conseil de la magistrature, le comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales, ainsi que le comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales (**LCOP, art. 5 - 7**).

¹⁵¹ Depuis le 1^{er} octobre 2008 : *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.Q. 2006, c. 29, art. 25 et 60.

¹⁵² Depuis le 7 décembre 2012 : *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 18 et 102.

Le dirigeant de l'organisme public doit alors en aviser par écrit le président du Conseil du trésor dans les 15 jours (**LCOP, art. 21.20 al. 2**).

Diffusion de l'information au public (**LCOP, art. 21.20 al. 3**)

- ✓ Le cas échéant, le président du Conseil du trésor rend public sur un site Internet, dans un délai de 15 jours suivant la décision du Conseil, le nom de l'entreprise ayant conclu un (sous-)contrat dans ces circonstances.
- ✓ Le président du Conseil du trésor publie également le nom de cette entreprise à la *Gazette officielle du Québec*.
- Le dirigeant d'un organisme public peut conclure un contrat avec une entreprise non autorisée si celle-ci n'a pas d'établissement au Québec et si le contrat doit s'exécuter à l'extérieur du Québec.
- Il doit en aviser par écrit le président du Conseil du trésor dans les 30 jours (**LCOP, art. 21.21**).

b. Pouvoirs de vérification

Avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 2011, des dispositions modificatrices pertinentes de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (L.Q. 2011, c. 17), le président du Conseil du trésor a compétence pour vérifier si l'adjudication et l'attribution des contrats par un organisme visé par la LCOP ainsi que l'application par celui-ci des différentes mesures de gestion contractuelle touchant ces contrats respectent les règles établies en vertu de la LCOP (**LCOP, art. 27.1**). Une telle vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le président du Conseil du trésor, celle de la conformité des activités contractuelles de l'organisme aux lois, règlements, politiques et directives auxquels celui-ci est assujéti (**LCOP, art. 27.2**).

À cette fin, le président du Conseil du trésor peut, par écrit, désigner une personne qui sera chargée de cette vérification (**LCOP, art. 27.1 al. 2**).

Communication de renseignements dans le cadre de cette vérification

- L'organisme visé par cette vérification doit, sur demande du président du Conseil du trésor, lui transmettre ou autrement mettre à sa disposition tout document et tout renseignement que celui-ci juge nécessaires pour procéder à la vérification (**LCOP, art. 27.3**).
- Le président du Conseil communique son avis et, le cas échéant, les recommandations qu'il juge appropriées au Conseil du trésor (**LCOP, art. 27.4**).

En plus de la diffusion de l'information au public (**LCOP, art. 21.20 al.3**) et la communication de renseignements dans le cadre de la vérification de l'attribution et l'adjudication des contrats, au plus tard le 13 juin 2014 et par la suite tous les cinq ans, le président du Conseil du trésor doit soumettre au gouvernement un rapport sur l'application de la LCOP. Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivant sa production au gouvernement ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux (**LCOP, art. 22.1**). (Voir **Annexe 2**)

Les dirigeants d'organismes publics doivent fournir au président du Conseil du trésor, au moment que celui-ci détermine, les informations de reddition de comptes considérées nécessaires à la production de ce rapport.

Par ailleurs, le Conseil du trésor est un organisme public assujetti à la *Loi sur l'accès* (art. 3).

* * *

Les dispositions qui ont été examinées dans le présent chapitre ajoutent aux habilitations générales issues de la *Loi sur l'accès*. Elles autorisent les organismes à partager des informations avec d'autres organismes. Cela complète la description des facultés reconnues aux organismes de partager des informations afin de contribuer à la lutte contre la collusion et la corruption.

On est frappé par l'ampleur et le nombre de possibilités de partager des informations. La conjugaison de la législation générale et des habilitations particulières révèle que les organismes étudiés disposent d'une importante marge de manœuvre pour partager avec des partenaires les informations qui pourraient révéler des tendances ou des pratiques problématiques.

Malgré ces habilitations, le partage d'information entre ministères et organismes publics ne va généralement pas de soi, mais est presque toujours limité à des organismes nommément désignés et pour des fins spécifiques. Il y a beaucoup d'impératifs allant dans le sens du partage d'informations. Mais le partage d'informations est, à tort ou à raison, perçu comme présentant des risques. Une fois qu'un document est entre les mains d'une autre autorité, il échappe à l'organisme. Les utilisations possiblement nouvelles auxquelles il peut donner lieu peuvent soulever des doutes quant à la confiance des clientèles ainsi que quant à l'étendue des habilitations de partage dont un organisme bénéficie.

D'une part, les lois régissant les organismes rendent ceux-ci à juste titre responsables des documents qui sont en leur possession. En conséquence, les organismes tendent à considérer les informations qu'ils détiennent comme leur propriété ou des éléments de leurs actifs, dont le partage peut leur engendrer un certain désavantage¹⁵³. En effet, le partage peut être perçu comme conférant un avantage à l'organisme qui reçoit l'information alors que l'organisme qui détenait l'information pourrait être considéré comme ayant méconnu ses devoirs de protéger la confidentialité ou encore être suspecté d'avoir ignoré les situations illicites révélées par les renseignements.

D'autre part, les perceptions quant aux obligations de rendre compte de même que les considérations relatives aux perceptions des organismes auprès du public peuvent influencer sur leur volonté de coopérer dans l'échange d'informations, surtout si ces échanges semblent aller toujours dans le même sens. D'un côté, la problématique du partage des informations entre les organismes s'inscrit dans le cadre plus global des obligations de rendre compte. Or, la proactivité dans le partage d'information n'est pas nécessairement valorisée dans le cadre des processus de reddition de comptes. Alors qu'il peut accroître les perceptions d'efficacité d'un autre organisme, le partage peut contribuer à faire paraître indiscret l'organisme duquel originent les renseignements.

Ainsi donc, dans la mesure où les lois sur la protection des renseignements personnels imposent de protéger le caractère confidentiel des renseignements sur les personnes, la crainte réelle ou appréhendée de devoir répondre à des interpellations pour avoir méconnu les

¹⁵³ Nathan Alexander SALES, « Share and Share Alike : Intelligence Agencies and Information Sharing », [2010] 78 *Geo. Wash L. Rev.* 279-352, p. 282.

obligations en matière de renseignements personnels, porte plusieurs décideurs des organismes à retenir une interprétation extensive des exigences en matière de protection des renseignements personnels. De façon générale, la culture de plusieurs organismes publics peut les amener à entretenir des craintes de contrevenir au devoir de confidentialité à l'égard de l'ensemble des documents qui sont en leur possession. La collaboration qu'ils pourraient être tentés de développer avec des partenaires peut paraître indument risquée lorsque viendra le temps de rendre compte de la conformité avec les obligations fondamentales incombant à chaque organisme. Toutes ces préoccupations indiquent que les exigences en matière de reddition de comptes ne valoriseraient pas suffisamment la coopération entre les organismes : les organismes peuvent, à tort ou à raison, considérer que le partage de renseignements ne comporte pour eux que des désavantages.

Ces tendances peuvent encore être accentuées en raison d'une évidente nébulosité au niveau de l'obligation de rendre compte (« accountability »). Chaque fois qu'il y a mise en commun d'information, il se pose forcément la question de l' « accountability », l'imputabilité de l'un et l'autre des partenaires. Dans cet univers où les différents ministères et organismes doivent collaborer, l'on ne sait pas très bien comment envisager son devoir de rendre compte à caractère collectif. Comment se conçoit l'obligation de rendre compte de l'un et l'autre des organismes impliqués dans le partage ?

C. LE PARTAGE D'INFORMATION DANS LE CADRE DE PROCESSUS DE VÉRIFICATION

Pour répondre aux besoins qu'éprouvent les organismes de vérifier l'existence d'informations susceptibles de révéler des situations problématiques, il est nécessaire d'effectuer des vérifications au sujet de personnes ou d'entreprises. Cela suppose un partage ciblé d'informations et le recours à des informations pouvant se trouver dans des banques de données uniquement accessibles aux forces de police ou assujetties à de hauts niveaux de confidentialité.

Alors, le partage emprunte la voie de mandats de vérification. Dans ce genre de démarche, un organisme effectue, pour le compte d'un autre, les vérifications demandées. L'ensemble des informations collectées au cours des processus de vérification n'est pas nécessairement transmis à l'organisme qui demande ou qui bénéficie de la vérification.

Par exemple, l'Autorité des marchés financiers (AMF) peut ordonner aux personnes suivantes d'engager un vérificateur pour effectuer toute vérification ou tout examen, et de lui remettre le rapport dès que possible :

- ✓ à un cabinet assujéti à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., c. D-9.2 [« **LDPSF** »] (**LDPSF, art. 114.1**¹⁵⁴);
- ✓ à un courtier, à un conseiller ou à une personne agréée au sens de la *Loi sur les instruments dérivés*, L.R.Q., c. I-14.01 [« **LID** »] (**LID, art. 115.1**¹⁵⁵);
- ✓ à un courtier, à un conseiller ou à un gestionnaire de fonds d'investissement au sens de la *Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.Q., c. V-1.1 [« **LVM** »] (**LVM, art. 151.5**¹⁵⁶);
- ✓ à une société assujétiée à la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, L.R.Q., c. S-29.01 [« **LSFSE** »] (**LSFSE, art. 296**).

Les vérifications peuvent impliquer une pluralité de champs de compétence. Ainsi, l'AMF peut exiger d'une entreprise la communication de tout renseignement nécessaire à l'application du chapitre V.2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) dans le délai imparti par l'AMF (**LCOP, art. 21.35**). Le chapitre V.2 (art. 21.17 - art. 21.48) – entré en vigueur le 7 décembre 2012 – porte sur l'autorisation de l'AMF préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public comportant une dépense égale ou supérieure à un certain montant déterminé par le gouvernement (**LCOP, art. 21.17**).

Une fois autorisée, l'entreprise doit encore aviser l'AMF de toute modification relative aux renseignements déjà transmis au plus tard 15 jours suivant la fin du mois pendant lequel sont survenues ces modifications (**LCOP, art. 21.40; Règlement de l'Autorité des marchés financiers pour l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics, L.R.Q., c. C-65.1, r.0.1, art. 7**).

Dans d'autres situations, les services de police peuvent être appelés à effectuer des vérifications pour le compte d'organismes partenaires, par exemple dans les banques de données accessibles uniquement aux membres des forces policières. À titre exemplatif, le Service des vérifications de sécurité (SVS) de la Sûreté du Québec (SQ) a pour mandat de veiller à la probité des institutions publiques québécoises et effectue des vérifications. À la différence d'une enquête, une habilitation de sécurité, c'est « une procédure de routine visant à vérifier les antécédents d'un individu »¹⁵⁷ ou d'une entreprise. Outre le volume de demandes directement lié à l'application de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, le SVS effectue « annuellement plus de 100 000 habilitations sécuritaires avec différents clients ou partenaires »¹⁵⁸.

Souvent, les processus de vérification n'emportent pas la transmission d'un corpus d'information vers un organisme. L'organisme qui requiert la vérification obtient plutôt une confirmation ou une infirmation de la conformité ou de l'existence de faits. En ce sens, les processus de vérification

¹⁵⁴ Depuis le 28 septembre 2009 : *Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2009, c. 25, art. 68; *Décret 961-2009*.

¹⁵⁵ Depuis le 30 novembre 2011 : *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le secteur financier*, L.Q. 2011, c. 26, art. 49.

¹⁵⁶ Depuis le 28 septembre 2009 : *Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2009, c. 25, art. 18; *Décret 961-2009*.

¹⁵⁷ S. BERGERON, *Suite de l'affaire BCIA-Delorme, Québec*, le 20 avril 2011, en ligne : <<http://stephanebergeron.org/securite-publique.html?start=40>>

¹⁵⁸ SÛRETÉ DU QUÉBEC (SQ), *Assurer l'intégrité de l'État et des contrats publics*, le 15 février 2013, en ligne : <http://www.suretequebec.gouv.qc.ca/actualites/2013/assurer_integrite_etat_contrats_publics.jsp>, (cf. Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence, L.R.Q., c. P-13.1, art. 7(3°)).

donnent lieu à une circulation d'information qui est expertisée par l'organisme effectuant la vérification. L'organisme qui requiert la vérification bénéficie en quelque sorte d'une information analysée et prête en tout ou en partie pour ses propres processus de décision.

Au sein d'un réseau de lutte contre la collusion et la corruption, le recours aux processus de vérification en fonction de l'expertise d'organismes partenaires présente beaucoup d'intérêt. Il évite de dupliquer des démarches (l'organisme B recommençant les démarches de vérification déjà faites par l'organisme A) et limite la circulation de l'information. Entre autres, ce n'est pas par hasard si l'accès des organismes non-policiers aux informations contenues dans les banques de données policières passe habituellement par des processus de vérification. On considère généralement que les informations des banques de données policières ne devraient pas circuler en dehors de l'environnement policier.

D. LE PARTAGE D'INFORMATION DANS LE CADRE DE DÉMARCHES VISANT À ÉTABLIR LA RESPONSABILITÉ PÉNALE D'UNE PERSONNE

Lorsque la démarche de l'organisme s'inscrit primordialement dans un état d'esprit visant à déterminer la responsabilité pénale d'une personne, la question des finalités en vertu desquelles un renseignement est entre les mains d'un organisme public se pose différemment. Tout se passe comme s'il y avait une mutation de finalité : l'information n'est plus utilisée ou communiquée afin d'accomplir une prestation pour laquelle elle a été obtenue mais plutôt comme un indice d'un comportement possiblement contraire aux lois.

L'information, dans le contexte d'une enquête visant à déterminer la responsabilité pénale d'une personne, devient un indice : il s'inscrit nécessairement dans une écologie informationnelle différente de celle dans laquelle elle se trouvait jusque-là. Il constitue un élément d'information qui pourra confirmer ou infirmer des doutes, des soupçons. Il n'est plus un élément d'information s'inscrivant dans un schéma établi d'application d'une loi ou d'un programme gouvernemental. Un renseignement peut devenir l'indice d'une infraction en vertu tout autant de la loi par laquelle il a été obtenu qu'en vertu de tout autre règle de droit.

Dans l'affaire *Jarvis*¹⁵⁹, Revenu Canada avait requis, lors d'une vérification à caractère civil, certains renseignements et documents relatifs à la situation fiscale de M. Jarvis. Celui-ci était, de par la loi, tenu de coopérer à ce stade aux fins d'évaluation de son obligation fiscale. Par la suite, les enquêteurs de Revenu Canada se sont servis des renseignements et documents ainsi obtenus pour étayer une dénonciation en vue d'obtenir un mandat de perquisition (au bureau de Revenu Canada, à la résidence du contribuable et au lieu d'affaires de son comptable). Le produit de ces perquisitions constitue une partie importante de la preuve du ministère public relatif aux cinq chefs d'accusation pour évasion fiscale. Parallèlement, des demandes péremptoires – un autre des mécanismes d'inspection prévus par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, c. 1(5^e suppl.) – ont été faites aux diverses institutions bancaires faisant affaire avec M. Jarvis, ce qui a permis d'obtenir des renseignements incriminants additionnels.

À son procès, M. Jarvis invoqua la contrainte pour s'opposer à l'admission en preuve, d'une part, des documents saisis en exécution du mandat, et, d'autre part, des renseignements bancaires obtenus en vertu de demandes péremptoires émises en cours d'enquête, alors qu'il n'avait reçu aucune mise en garde appropriée (concernant son droit au silence et voulant que toute

¹⁵⁹ R. c. *Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757 (« l'arrêt *Jarvis* »); Aussi R. c. *Ling*, [2002] 3 R.C.S. 814.

déclaration ou information qu'il s'apprêtait à soumettre, le cas échéant, pourra servir de preuve à son procès).

Au nom de la Cour, les juges Iacobucci et Major ont estimé « qu'il doit exister une certaine séparation entre les fonctions de vérification et d'enquête » (par. 84). Essentiellement, les fonctionnaires « franchissent le Rubicon » au moment où se crée une relation « contradictoire » (et non seulement des intérêts opposés) entre le contribuable et l'État, ce qui se concrétise lorsqu'« un examen dans un cas particulier a pour objet prédominant d'établir la responsabilité pénale du contribuable » (par. 88). Dès lors, le contribuable bénéficie de toutes les garanties constitutionnelles applicables en matière criminelle et pénale, dont la violation amènera éventuellement le tribunal compétent à écarter, sous l'article 24(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁶⁰, des éléments de preuve illégalement obtenus qui risqueraient de déconsidérer l'administration de la justice¹⁶¹.

La distinction entre les pouvoirs d'inspection et d'enquête découle des impératifs constitutionnels. Les informations relatives à l'exercice des pouvoirs et fonctions des organismes doivent être traitées distinctement de celles qui sont traitées dans le cadre de démarches visant à établir les responsabilités pénales.

1. De la vérification à l'enquête : les indices du passage d'une finalité à l'autre

D'abord, tout régime réglementaire comporte forcément des dispositions législatives reconnaissant aux officiers chargés de son application des pouvoirs plus ou moins larges en matière d'inspection ou d'enquête.

L'inspection, ou une vérification à caractère civil, a pour objectif fondamental « la vérification du respect d'une loi réglementaire » et s'accompagne souvent « d'une dimension informative destinée à promouvoir les intérêts des personnes en faveur desquelles la loi a été édictée »¹⁶². Lorsqu'un individu participe et s'engage volontairement dans une activité réglementée, par ce fait même, il est sujet à une inspection par un officier chargé de l'application de la loi.

Concrètement, cette catégorie comprend les pouvoirs suivants :

- ✓ vérifier, examiner voire saisir les livres, registres, rapports et autres documents des organismes concernés ainsi qu'en faire des copies;
- ✓ pénétrer aux fins d'inspection et à toute heure raisonnable, dans un lieu où est exploitée une entreprise où se trouve le bien faisant l'objet de l'inspection;
- ✓ immobiliser un véhicule aux fins d'inspection;

¹⁶⁰ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)], art. 24(2) : « Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. »

¹⁶¹ Pour ce faire, le cadre d'analyse élaboré par la Cour suprême dans *R. c. Grant*, [2009] 2 R.C.S. 353, oblige le tribunal à évaluer et à mettre en balance l'effet que l'utilisation des éléments de preuve illégalement obtenus aurait sur la confiance de la société envers le système de justice en tenant compte : (1) de la gravité de la conduite attentatoire de l'État; (2) de l'incidence de la violation sur les droits de l'accusé garantis par la Charte; et (3) de l'intérêt de la société à ce que l'affaire soit jugée au fond.

¹⁶² *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash; Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Sélection Milton*, [1994] 2 R.C.S. 406, 419 (« l'arrêt *Potash* »).

- ✓ prélever les échantillons de carburant nécessaires pour les fins de la vérification;
- ✓ requérir la collaboration de la personne qui en fait l'objet, dont l'obligation pour celle-ci de répondre à toutes les questions pertinentes que l'inspecteur jugera bon de lui poser; et
- ✓ requérir auprès de toute personne production de documents et renseignements aux fins d'inspection et d'en faire faire des copies (demandes péremptoires).

Dans le cadre d'une inspection, la collaboration de divers intervenants (citoyen, entreprises, institutions, etc.) est nécessaire et obligatoire. Une entrave au travail des inspecteurs/vérificateurs – qu'elle soit exercée de façon délibérée ou en raison d'une omission de fournir les déclarations et documents demandés – rendrait le responsable passible de peines réglementaires.

Mais les représentants de l'État ne peuvent s'autoriser de tels pouvoirs contraignants - édictés à l'origine en vue d'inciter au respect de la réglementation - pour court-circuiter les protections que la Loi et la Constitution reconnaissent aux citoyens faisant l'objet d'enquêtes criminelles¹⁶³. Comme l'explique le juge La Forest :

La situation est évidemment très différente lorsque l'État cherche à obtenir des renseignements non pas dans le cadre de la réglementation d'une activité sociale ou commerciale légale, mais au cours d'une enquête relative à une infraction criminelle. Pour des raisons qui relèvent du fondement même de nos traditions juridiques, on comprend généralement que les attentes du citoyen sont très grandes quant au respect de son droit à la vie privée dans le cadre de[s] enquêtes. Le soupçon qui pèse sur les personnes qui font l'objet d'une enquête criminelle peut compromettre sérieusement et peut-être même de façon permanente leur statut dans la collectivité. Cet aspect à lui seul permettrait au citoyen de s'attendre à ce qu'on porte atteinte à son droit à la vie privée seulement lorsque l'État a démontré qu'il a des motifs sérieux de soupçonner qu'il est coupable. Cette attente est renforcée par le rôle central de la présomption d'innocence dans notre droit criminel. Les stigmates inhérents aux enquêtes criminelles exigent que ceux qui n'ont commis aucun délit soient protégés contre l'exercice excessif ou téméraire des pouvoirs de fouille, de perquisition et de saisie que détiennent les responsables de l'application du droit criminel. L'obligation d'avoir un mandat, fondée sur la preuve de motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise et que la preuve pertinente à l'enquête y relative sera obtenue, est conçue pour procurer cette protection.¹⁶⁴

C'est dire qu'il existe une différence de nature et non seulement de degré entre les mécanismes d'inspection et les pouvoirs d'enquête ou de perquisition. Cette distinction essentielle a été reconnue tant par la doctrine¹⁶⁵ que par la jurisprudence¹⁶⁶.

¹⁶³ Cf. *Québec (Procureur général) c. Canada*, 2006 QCCQ 4266, par. 96 : « Les représentants de l'État ne peuvent s'autoriser de leur pouvoir d'inspection pour vérifier le bien-fondé de leurs motifs raisonnables et saisir les éléments de preuve nécessaires pour établir la commission de l'infraction. »

¹⁶⁴ *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, 507 et 508. (« *Thomson Newspapers* »).

¹⁶⁵ Lucie ANGERS, « À la recherche d'une protection efficace contre les inspections abusives de l'État : la Charte québécoise, la Charte canadienne et le Bill of Rights américain », (1986) 27 *C. de D.* 723, 727 et 728 : « L'inspection se caractérise par une visite effectuée dans le but de vérifier si une loi donnée est respectée. L'intention fondamentale n'est pas de découvrir une infraction à la loi; elle s'accomplit plutôt dans un objectif de protection du public. Par contre, si l'inspecteur entre dans l'établissement parce qu'il a des motifs raisonnables de croire à une violation de la loi, il ne s'agit plus d'une inspection mais d'une perquisition. Car l'intention fondamentale est alors justement la vérification du bien-fondé de ces motifs raisonnables et la saisie d'éléments pouvant servir de preuve à l'infraction » [références omises].

L'objet d'une enquête criminelle est de recueillir et de conserver les éléments de preuve tendant à établir la responsabilité pénale d'un individu ou d'une corporation. Une telle démarche suppose la cristallisation d'une relation contradictoire entre l'État, en tant que poursuivant, et le suspect. En général, une enquête sera enclenchée lorsque l'État a « des motifs raisonnables de croire »¹⁶⁷ qu'il y aurait eu perpétration d'une infraction au *Code criminel* ou aux différents lois et règlements. Mais la simple existence de motifs raisonnables de croire à la commission d'une infraction ne permettrait pas d'établir dans tous les cas la tenue d'une enquête *de facto*. Celle-ci demeure, à quelques exceptions près, à la discrétion de l'autorité responsable.

S'il est aisé de poser que l'enquête commence là où l'inspection prend fin, tracer la ligne de démarcation entre ces deux démarches n'est pas facile. Avant l'arrêt *Jarvis*, il n'existait pas de consensus sur cette question¹⁶⁸. La Cour suprême y a opté pour le critère de l'« objet prédominant », consistant à évaluer, au cas par cas, si la conduite des fonctionnaires de l'État a « pour objet prédominant d'établir la responsabilité pénale du contribuable » (par. 88). S'agissant d'une question mixte de fait et de droit, il faut prendre en compte l'ensemble des facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur la nature de cet examen, y compris les suivants (par. 94) :

- ✓ Les autorités avaient-elles des motifs raisonnables de porter des accusations ? Semble-t-il, au vu du dossier, que l'on aurait pu prendre la décision de procéder à une enquête criminelle ?
- ✓ L'ensemble de la conduite des autorités donnait-elle à croire que celles-ci procédaient à une enquête criminelle ?
- ✓ Le vérificateur avait-il transféré son dossier et ses documents aux enquêteurs ?
Ce facteur n'est pas non plus déterminant, puisqu' « il est toujours possible que le dossier soit retourné à la vérification », sans qu'aucune enquête criminelle ne soit engagée¹⁶⁹.
- ✓ La conduite du vérificateur donnait-elle à croire qu'il agissait en fait comme un mandataire des enquêteurs ?
- ✓ Semble-t-il que les enquêteurs aient eu l'intention d'utiliser le vérificateur comme leur mandataire pour recueillir des éléments de preuve ?
- ✓ La preuve recherchée est-elle pertinente quant à la responsabilité générale du contribuable ou, au contraire, uniquement quant à sa responsabilité pénale, comme dans le cas de la preuve de la *mens rea* ?
- ✓ Existe-t-il d'autres circonstances ou facteurs susceptibles d'amener le juge de première instance à conclure que la vérification de la conformité à la loi était en réalité devenue une enquête criminelle ?

¹⁶⁶ Voir notamment *R. v. Bertram S. Miller Ltd.*, [1986] 3 F.C. 291, 341 : « ... [T]here is a distinction between a statutory scheme which obviously envisages routine inspections and testing at reasonable times in the normal course of business and one which is designed to permit where necessary armed and forceable intrusion at three o'clock in the morning. In short, there is a difference in kind between the tramp of jackboots and the sniff of the inspector of drains ».

¹⁶⁷ Une condition mentionnée dans diverses lois encadrant les organismes de réglementation.

¹⁶⁸ Voir la jurisprudence et la doctrine citées dans *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757, par. 85 - 87.

¹⁶⁹ *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757, par. 92.

Aussi, une plainte privée ne change pas nécessairement la nature de l'inspection, étant donné que l'information transmise par un citoyen ne donne pas en soi aux agents de l'État de motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la loi aurait été commise¹⁷⁰.

Aucun de ces facteurs n'est déterminant, ni la liste, exhaustive. Bien plutôt, dans le cas « d'autres ministères ou organismes gouvernementaux fédéraux ou provinciaux » dotés de « structures organisationnelles différentes », « [i]l pourrait alors être nécessaire [...] d'appliquer certains facteurs, dont les facteurs qui précèdent, en tenant compte de leur contexte particulier » (par. 94). Mais à ce jour, le test formulé dans l'arrêt *Jarvis* a été appliqué au Ministère du Revenu du Québec¹⁷¹, aux inspecteurs de la Commission de la construction du Québec¹⁷², voire aux agents de protection de la faune¹⁷³.

En somme, dès qu'un examen ou une question a pour objet prédominant d'établir la responsabilité pénale d'un citoyen, l'utilisation stricte des techniques d'enquête criminelle s'impose, et ce, en raison des principes constitutionnels applicables dans le contexte criminel, à savoir le droit de ne pas s'incriminer ainsi que la protection contre les fouilles, saisies et perquisitions abusives.

2. Le droit de ne pas s'incriminer

En tant que principe de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte canadienne, la protection contre l'auto-incrimination inclut, outre le privilège du témoin¹⁷⁴ et la non-contrainctibilité de l'accusé reconnus à l'origine en common law¹⁷⁵, une teneur résiduelle liée au droit plus général de garder le silence avant le procès¹⁷⁶. La raison d'être de ce droit découle de l'idée selon laquelle une personne dont la liberté est compromise par le processus judiciaire –

¹⁷⁰ *Québec (Procureur général) c. Canada*, 2006 QCCQ 4266, par. 45, citant *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash*; *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Sélection Milton*, [1994] 2 R.C.S. 406, 419 : « Il se peut que dans le cadre de leur inspection, les personnes chargées de l'application d'une loi découvrent des indices qui en laissent soupçonner la violation. Mais cette éventualité n'altère pas l'intention fondamentale qui anime l'exercice des pouvoirs d'inspection. Il en est ainsi lorsque leur mise en œuvre est motivée par une plainte. Une telle hypothèse détonne certes avec l'aspect routinier qui caractérise l'inspection. Toutefois, un système de plaintes est souvent envisagé par le législateur lui-même, car il constitue un moyen pragmatique non seulement de vérifier les manquements de la loi, mais également d'en dissuader la survenance ».

¹⁷¹ *Weinstein & Gavino Fabrique et bar à pâtes compagnie ltée c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, 2007 QCCS 6339 [désistement d'appel : 500-09-018376-087; 500-09-018377-085]; *Toitures et profilés métalliques Nobel-St-Laurent inc. c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, 2008 QCCS 1395 [requête pour permission d'appeler; requête en prolongation de délai et appel de plein droit rejetés : 2008 QCCA 1218].

¹⁷² *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Entreprises Christian Arbour inc.*, 2011 QCCQ 12561.

¹⁷³ *Québec (Procureur général) c. Canada*, 2006 QCCQ 4266.

¹⁷⁴ Qui a été aboli par l'article 13 de la Charte canadienne : « Chacun a droit à ce qu'aucun témoignage incriminant qu'il donne ne soit utilisé pour l'incriminer dans d'autres procédures, sauf lors de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires ».

Au lieu du privilège, l'article 13 de la Charte canadienne offre aux témoins désormais contraints de déposer au cours d'une procédure judiciaire, une forme restreinte d'immunité contre l'utilisation subséquente de cette preuve contre lui dans des poursuites pénales. Sur la portée de l'article 13, voir *R. c. Henry*, [2005] 3 R.C.S. 609. Voir également la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985, c. C-5, art. 5.

¹⁷⁵ Depuis 1982, la règle de la non-contrainctibilité est constitutionnalisée à l'alinéa 11c) de la Charte canadienne : « [Tout inculpé a le droit] de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche. »

¹⁷⁶ *R. c. Hebert*, [1990] 2 R.C.S. 151, 174 : « La protection accordée par un système juridique qui confère à l'accusé le droit de ne pas s'incriminer au procès mais qui ne lui offre aucune protection à l'égard des déclarations faites antérieurement au procès serait illusoire. »

notamment lorsqu'elle risque l'emprisonnement en cas de déclaration de culpabilité –, doit avoir le choix de parler ou non aux autorités¹⁷⁷.

Toutefois, la garantie résiduelle du droit au silence n'établit ni une « directive absolue »¹⁷⁸ ni une « règle abstraite » rendant inadmissible ipso facto toute déclaration faite sous l'effet d'une contrainte légale¹⁷⁹. S'agissant d'un principe reflétant « des règles différentes dans des contextes différents »¹⁸⁰, les tribunaux privilégient une « approche pragmatique », en commençant par une analyse concrète et contextuelle des situations qui leur sont soumises au cas par cas¹⁸¹, en tenant compte, en particulier, d'un principe de justice fondamentale opposé, selon lequel le juge des faits devrait disposer des éléments de preuve pertinents dans sa recherche de la vérité¹⁸².

Lorsqu'un examen a pour objet prédominant d'établir la responsabilité pénale d'un individu, les préoccupations relevant de la protection de la personne contre la contrainte induite de l'État l'emportent sur les facteurs tenant à l'importance de la recherche de la vérité. C'est l'essence de l'arrêt *Jarvis*. Par conséquent :

a) l'État doit dès lors renoncer à sa faculté d'utiliser les pouvoirs d'inspection ou de demande péremptoire;

b) en effet, le citoyen qui y serait assujéti n'est pas tenu de collaborer de quelle que façon que ce soit pour les besoins de l'enquête criminelle, qu'il s'agisse de répondre aux questions posées, de faire toute nouvelle déclaration ou de produire certains documents;

c) le citoyen visé est en droit de recevoir une mise en garde appropriée, voulant qu'il n'est nullement obligé de déclarer quoi que ce soit, mais que tout ce qui sera fourni ou dévoilé pourra être utilisé éventuellement contre lui dans un recours judiciaire.

Si, après en avoir été mis en garde, un citoyen continuait de manifester son intention de collaborer avec les autorités, l'État pourrait alors utiliser toutes les informations ainsi obtenues dans les procédures subséquentes, que ce soit au procès ou en vue de l'obtention des mandats de perquisition.¹⁸³

Mais il importe de souligner que ce droit au silence n'est reconnu qu'à l'accusé lui-même en tant que particulier, ne s'étendant ni aux autres témoins ni, en principe, aux personnes morales.

Les autres témoins demeurent contraignables en raison de l'abolition statutaire, puis constitutionnelle, du privilège du témoin qui avait été reconnu en common law¹⁸⁴. Par exemple, un enquêteur peut – conformément à la partie I de la *Loi sur les enquêtes*¹⁸⁵ – convoquer et interroger les employés au sujet des agissements de leur employeur lors d'une enquête

¹⁷⁷ *R. c. Hebert*, [1990] 2 R.C.S. 151, 175.

¹⁷⁸ *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451, 514.

¹⁷⁹ *R. c. White*, [1999] 2 R.C.S. 417, par. 45; *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154, par. 28.

¹⁸⁰ *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451, 514.

¹⁸¹ *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757, par. 68; *R. c. White*, [1999] 2 R.C.S. 417, par. 46; *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154, par. 25.

¹⁸² *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451, 517 et 518.

¹⁸³ *Peintres Filmar inc. c. Lapointe*, 2007 QCCS 1491, par. 70 [désistement d'appel : 500-10-003841-077].

¹⁸⁴ *Supra*, note 199.

¹⁸⁵ *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. 1985, c. I-11; *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, c. 23, art. 124.

effectuée dans le cadre de la *Loi sur l'assurance-emploi*, ce qui a conduit à l'accusation de l'employeur d'avoir fraudé le gouvernement canadien en permettant à des employés sous sa supervision de réclamer des prestations d'assurance-chômage tout en travaillant¹⁸⁶.

La question de droits des personnes morales n'a pas été abordée dans les affaires *Jarvis* et *Ling*, puisque les contribuables étaient tous les deux poursuivis à titre personnel pour avoir omis de déclarer certains revenus. Ceci dit, l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* étant inopposable aux personnes morales¹⁸⁷, l'intérêt public devrait toujours primer, malgré l'existence d'une relation contradictoire entre l'État et l'accusé¹⁸⁸. Cela ne signifie pas pour autant qu'il serait permis aux enquêteurs d'user des pouvoirs d'inspection et de demandes péremptoires pour établir la responsabilité pénale d'une corporation, puisqu'une fois « franchi le Rubicon », une autre garantie constitutionnelle entre en jeu, i.e. le droit de chacun à la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives.

3. La protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives

Contrairement au droit de ne pas s'incriminer, la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives, garantie à l'article 8 de la *Charte canadienne*, vaut tant à l'égard des êtres humains que d'autres entités¹⁸⁹. Dans tous les cas, la Constitution protège une expectative

¹⁸⁶ *Bouchard c. R.*, [2003] J.E. 2003-752 (C.A.) : « Dans l'affaire *Jarvis* notamment, une contrainte avait été exercée directement sur l'accusé en vue de l'amener à s'auto-incriminer (*sic*), ce qui n'est pas le cas dans la présente affaire ». (par. 10)

¹⁸⁷ *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3, par. 39 : « Le droit de ne pas s'incriminer est un droit personnel qui sert à protéger le droit à la liberté d'un particulier. Une personne morale ou ses dirigeants ont-ils droit à la protection de la *Charte* contre des effets auto-incriminants ? Nous ne croyons pas qu'un droit de ne pas s'incriminer puisse s'appliquer utilement à des entités morales. C'est contre l'effet auto-incriminant de la contrainte que la *Charte* protège. C'est une protection physique qui ne peut pas aisément être étendue aux personnes morales. » [emphasis dans l'original]

Voir également *R. c. Amway Corp.*, [1989] 1 R.C.S. 21, 40.

¹⁸⁸ *Souveraine (La), compagnie d'assurances générales c. Autorité des marchés financiers*, 2009 QCCS 4494 par. 81 et 82 [appel accueilli, mais sur un autre point, avec dissidence : 2012 QCCA 13; pourvoi à la Cour suprême rejeté avec dissidence : [2013] R.C.S. 756] :

« The appellant is a corporation whose activities are subject to the scrutiny of the respondent Regulator. I cannot see how knowledge or lack of it of an ongoing investigation and its scope and purpose can alter the fact that the appellant is legally obliged to provide the Regulator with documentation and information requested pursuant to a valid statutory or regulatory disposition. That is the case here.

At issue is the question of regulatory offences involving a corporation. If the rule against self-incrimination that counsel seek to invoke on behalf the corporate appellant were to apply in cases such as this it would seriously hamper investigations pursuant to any number of regulatory statutes and regulations. It would also seriously impede if not emasculate the possibility of successful legal action against corporations subject to such regulation and who have ostensibly broken the rules ».

Ici, l'Autorité des marchés financiers avait porté 56 chefs d'accusation contre une compagnie d'assurance qui, en violation de l'article 482 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., c. D-9.2, aurait consenti à la délivrance de polices d'assurance par un intermédiaire ne détenant pas de licence pour exercer au Québec.

¹⁸⁹ *Canada (Director of Investigations & Research, Combines Investigation Branch) v. Southam Inc.* (1982), 136 D.L.R. (3d) 133, par. 26 (Alta Q.B.) : « ... "everyone" as used in s. 8 should include all human beings and all entities that are capable of enjoying the benefit of security against unreasonable search. » Dans son arrêt rendu à l'unanimité, la Cour suprême n'a pas trouvé à redire à cette conclusion : *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; voir en ce sens *R. c. CIP Inc.*, [1992] 1 R.C.S. 843, 854 et 855.

raisonnable de vie privée, appréciée à la lumière de l'ensemble des circonstances, en particulier au regard de la nécessité d'assurer l'application de la loi¹⁹⁰.

Puisque l'article 8 requiert un moyen de prévenir les intrusions injustifiées avant qu'elles ne se produisent, une autorisation judiciaire préalable est en principe une condition sine qua non à la validité d'une fouille, perquisition ou saisie. À défaut, les opérations sont présumées abusives, et il incombe à l'État de « justifier toute dérogation à ce cadre constitutionnel »¹⁹¹.

C'est la raison pour laquelle au stade de l'enquête, aucun document - qu'il soit en la garde du citoyen visé ou d'un tiers - ne peut être inspecté ni examiné, sauf sur obtention d'un mandat judiciaire décerné en vertu, soit des articles 487 et suivants du *Code criminel*, soit des articles 95 et 96 du *Code de procédure pénale*, L.R.Q., c. C-25.1¹⁹² (pour les infractions pénales édictées par une loi ou un règlement du Québec), soit de toute autre disposition statutaire qui y pourvoit à l'intérieur des régimes de réglementation¹⁹³.

Ainsi, depuis l'arrêt *Jarvis*, « après le début d'une enquête sur la responsabilité pénale, les renseignements obtenus par demande péremptoire ne peuvent être utilisés pour fonder une dénonciation présentée en vue de l'obtention d'un mandat de perquisition »¹⁹⁴. Le cas échéant, un tel mandat risquera d'être invalidé si ce qui reste de la dénonciation ne donne plus de motifs raisonnables de croire à la présence des éléments de preuve pertinents dans le lieu visé, à moins – bien sûr – qu'il n'y ait amplification¹⁹⁵.

Néanmoins, une perquisition sans mandat demeure possible, s'il y a consentement ou dans une situation d'urgence qui rend impossible l'obtention d'un mandat. Il en est ainsi dans l'hypothèse d'un « risque imminent que les éléments de preuve soient perdus, enlevés, détruits ou qu'ils disparaissent si la fouille, la perquisition ou la saisie est retardée ». C'est souvent le cas lorsque les éléments de preuve recherchés se trouvent à bord « d'un véhicule à moteur, d'un navire, d'un aéronef ou de tout autre véhicule rapide »¹⁹⁶. Comme l'illustre le juge Paul Chevalier dans

¹⁹⁰ *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, 159; sur les facteurs susceptibles de déterminer les paramètres de la protection offerte à l'article 8 en ce qui concerne les aspects informationnels de la vie privée, voir *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281, 293 :

« L'examen de facteurs tels la nature des renseignements, celle des relations entre la partie divulguant les renseignements et la partie en réclamant la confidentialité, l'endroit où ils ont été recueillis, les conditions dans lesquelles ils ont été obtenus et la gravité du crime faisant l'objet de l'enquête, permet de pondérer les droits sociétaux à la protection de la dignité, de l'intégrité et de l'autonomie de la personne et l'application efficace de la loi ».

¹⁹¹ *R. c. Kang-Brown*, [2008] 1 R.C.S. 456, par. 10. Voir aussi : *R. c. Tessling*, [2004] 3 R.C.S. 432, par. 19; *R. c. Edwards*, [1996] 1 R.C.S. 128, par. 45; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, 160 - 162.

¹⁹² *Code de procédure pénale*, L.R.Q., c. C-25.1.

¹⁹³ Voir notamment : *Loi de 2001 sur l'accise*, L.C. 2002, c. 22, art. 258 et 259; *Loi de 2006 sur les droits d'exportation de produits de bois d'œuvre*, L.C. 2006, c. 13, art. 83; *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, c. 1(5^e suppl.), art. 231.3 et 231.5; *Loi sur l'accise*, L.R.C. 1985, c. E-14, art. 33, 69, 70, 71 et 74; *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, c. C-34, art. 15 et 16; *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, art. 40, 40.1, 40.1.0.1, 40.1.0.2 et 40.1.1; *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. 1985, c. E-15, art. 290 et 291; *Loi sur l'importation des boissons enivrantes*, L.R.C. 1985, c. I-3, art. 7.

¹⁹⁴ *Elqudsi c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, 2007 QCCA 589, par. 7.

¹⁹⁵ Le processus d'amplification reconnaît au juge réviseur le pouvoir de valider une perquisition a priori illégale en complétant le reliquat de la dénonciation par des éléments de preuve qui lui sont présentés lors de la révision, même s'ils n'avaient pas été soumis au juge qui a délivré l'autorisation : *R. c. Araujo*, [2000] 2 R.C.S. 992, par. 55 - 57; *R. c. Morris*, (1998) 134 C.C.C. (3d) (N.S.C.A.), 547 et 558 - 569.

¹⁹⁶ *R. c. Grant*, [1993] 3 R.C.S. 223, 243.

R. c. Leblanc, relativement à la découverte du tabac non estampillé dans le véhicule de l'accusé suite à une fouille effectuée sans mandat :

Les policiers ont acquis leurs motifs dans le district judiciaire de Longueuil ou dans celui de Beauharnois. S'ils avaient alors requis un mandat de perquisition, il leur aurait fallu le faire viser dans le district de Montréal puisque l'accusé s'y est d'abord rendu. Le temps qu'ils obtiennent le visa pour Montréal, le véhicule aurait été rendu dans le district de Laval. Le temps d'obtenir un visa à Laval, le véhicule se serait retrouvé dans le district de Terrebonne. Le temps de faire viser le mandat initial pour l'exécuter dans le district de Terrebonne, le véhicule aurait pu se retrouver dans le district de Labelle.¹⁹⁷

Par contre, la jurisprudence a aussi tempéré l'obligation d'obtenir une autorisation judiciaire préalable dans un contexte administratif ou réglementaire, où la norme de l'expectative raisonnable en matière de vie privée donne lieu à une application plus souple. Comme l'explique le juge La Forest dans *Thomson Newspapers* :

[...] [l]e degré de vie privée auquel le citoyen peut raisonnablement s'attendre peut varier considérablement selon les activités qui le mettent en contact avec l'État. Dans une société industrielle moderne, on reconnaît généralement que de nombreuses activités auxquelles peuvent se livrer des particuliers doivent malgré tout être plus ou moins réglementées par l'État pour veiller à ce que la poursuite des intérêts des particuliers soit compatible avec les intérêts de la collectivité dans la réalisation des buts et des aspirations collectifs.

D'où divers mécanismes d'inspection, y compris des demandes péremptoires :

[...] Dans de nombreux cas, cette réglementation doit nécessairement comporter l'inspection de lieux ou de documents de nature privée par des fonctionnaires de l'État. Pour vérifier si le restaurateur se conforme à la réglementation sur la santé publique, si l'employeur se conforme à la législation sur les normes et la sécurité du travail et si le promoteur ou le propriétaire se conforme au code du bâtiment ou aux règlements de zonage, il n'existe que l'inspection des lieux, et encore celle qui est faite à l'improviste. De même, il arrive fréquemment que le respect des lois sur le salaire minimum, sur l'équité en matière d'emploi et sur les droits de la personne ne puisse être vérifié que par l'inspection des dossiers et archives de l'employeur.¹⁹⁸

Ces lois, tant fédérales que provinciales, touchent des domaines aussi divers que l'emploi, la santé, la sécurité, l'environnement, la concurrence, la fiscalité, les assurances, les opérations bancaires, les valeurs mobilières, l'industrie de la construction¹⁹⁹, voire le camionnage. Leur fil conducteur : « harmoniser les rapports sociaux en imposant le respect de normes qui traduisent un équilibre parfois fragile entre les droits individuels et les intérêts de la société »²⁰⁰. Il s'ensuit que « les attentes des particuliers ne peuvent être très élevées quant au respect de leur droit à la vie privée dans le cas de lieux ou de documents utilisés ou produits dans l'exercice d'activités qui, bien que légales, sont normalement réglementées par l'État »²⁰¹. Pour éviter les abus, les

¹⁹⁷ *R. c. Leblanc*, 2010 QCCQ 2953, par. 53.

¹⁹⁸ *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, 506 et 507.

¹⁹⁹ Voir *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Entreprises Christian Arbour inc.*, 2011 QCCQ 12561, par. 34.

²⁰⁰ *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash; Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Sélection Milton*, [1994] 2 R.C.S. 406, 419.

²⁰¹ *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, 507 (réglementation de l'économie et du commerce). Voir dans le même sens : *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, 649 et 650 (dans le contexte particulier du

pouvoirs doivent néanmoins s'exercer dans les limites de ce qui est logiquement nécessaire au but visé par l'inspection ou la vérification²⁰². Toute « recherche à l'aveuglette » est à proscrire²⁰³.

4. La conduite parallèle d'une vérification avec l'enquête pénale

Cela étant, les renseignements qui avaient été recueillis dans l'exercice régulier des fonctions de vérification ou d'inspection pourraient légitimement servir d'éléments de preuve particuliers à une enquête commencée ultérieurement, telle l'obtention d'un mandat de perquisition ou d'arrestation : aucun principe d'immunité « n'empêche les vérificateurs de transmettre leurs dossiers, qui renferment des documents de vérification validement obtenus, aux enquêteurs »²⁰⁴. Comme le remarque la Cour suprême dans *Québec (Procureur général) c. Laroche* :

[...] [L]e fonctionnaire de la SAAQ vérifiait des dossiers de reconstruction de véhicules, soumis par les intimés pour obtenir des certificats de conformité technique. Les informations obtenues à cette occasion avaient été fournies à l'origine par les intimés en exécution d'obligations imposées par la législation et les règlements applicables [...]. Laroche et le Garage Côté Laroche Inc. devaient savoir que ces renseignements seraient nécessairement examinés et vérifiés par la SAAQ et n'avaient pas, à proprement parler, de caractère privé à l'égard de l'administration publique. En effectuant et en amplifiant son enquête, le fonctionnaire ne faisait que remplir les devoirs de ses fonctions. La transmission de renseignements à la police pour ouvrir une enquête sur les irrégularités constatées se rattachait à l'exécution de ses fonctions. Ces renseignements constituaient une base raisonnable et probable pour l'obtention des mandats de perquisition sous-jacents au stade de l'émission et de la révision de l'ordonnance de blocage et des mandats de saisie; ils constituaient une source d'information importante sur les activités criminelles des intimés.²⁰⁵

De manière bien prévisible, cette zone grise éveillerait bien des soupçons dans l'esprit des citoyens assujettis à une vérification et contre qui une accusation criminelle sur la même matière aurait été subséquemment portée. À titre indicatif, les litiges post-*Jarvis*, au Québec du moins, tournent principalement autour de la validité des demandes péremptoires²⁰⁶ ou de saisies autorisées par la loi²⁰⁷ lors des inspections menées parallèlement à la conduite d'une enquête

régime fiscal d'autocotisation et d'autodéclaration); 143471 *Canada Inc. c. Québec (Procureur général)*, [1994] 2 R.C.S. 339, 378 (régime fiscal); *Potash*, [1994] 2 R.C.S. 406, 420 et 421 (industrie de la chemise); *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154, par. 49 (pêche commerciale); *R. c. Nolet*, [2010] 1 R.C.S. 851, par. 43 (industrie du camionnage).

²⁰² *Weinstein & Gavino Fabrique et bar à pâtes compagnie ltée c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, 2007 QCCS 6339, par. 113.

²⁰³ *James Richardson & Sons Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1984] 1 R.C.S. 614, 625; voir aussi *Canadian Bank of Commerce c. Canada (Attorney General)*, [1962] R.C.S. 729.

²⁰⁴ *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757, par. 95; cf. *Smerchanski c. M.R.N.*, [1977] 2 R.C.S. 23, 32 : « Aucune déclaration d'impôt n'échappe à la menace de poursuites en cas de déclaration frauduleuse délibérée. »

²⁰⁵ *Québec (Procureur général) c. Laroche*, [2002] 3 R.C.S. 708, par. 84 [nos soulignés]; voir également Stanley A. COHEN, *Privacy, Crime and Terror : Legal Rights and Security in a Time of Peril*, Markham, LexisNexis Butterworths, 2005, p. 131 : « The important but narrow point to be observed in these cases [Jarvis and Ling] appears to be acceptance of this proposition : if a regulatory/administrative enforcement entity is acting bona fide in the course of its mandated activities and comes across evidence of criminality related to the very matters that it is required to investigate for compliance purposes, it may, without the need for further authorization, validly report and pass along such properly acquired information to the police without the need for a separate statutory authority and without the need for a warrant. »

²⁰⁶ *J.T.I.-MacDonald Corp. c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, [2003] R.D.F.Q. 61, par. 21, 23 et 28.

²⁰⁷ *Weinstein & Gavino Fabrique et bar à pâtes compagnie ltée c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, 2007 QCCS 6339.

criminelle visant un même citoyen, ou de la validité des mandats de perquisition²⁰⁸ délivrés sur la base de renseignements obtenus par un vérificateur alors qu'une enquête criminelle était en cours. Dans ces circonstances, la prudence est de mise.

En tout état de cause, ce cadre milite en faveur de la mise en place de structures qui assureront un degré approprié d'étanchéité entre les processus administratifs et le processus d'enquête pénale.

5. La différence de nature entre les fonctions d'inspection et les fonctions d'enquête pénale

Ainsi donc, dans les secteurs d'activités réglementées (commerce, concurrence, fiscalité, assurances, valeurs mobilières, etc.), il existe une différence de nature entre les fonctions d'inspection (ou de vérification) et les fonctions d'enquête pénale. Alors qu'une vérification à caractère civil met en jeu la responsabilité générale d'un individu ou d'une corporation, la tenue d'une enquête tend à établir leur responsabilité pénale. Les enjeux n'étant pas les mêmes, il y a lieu d'opérer un partage de compétences exclusif entre les mécanismes d'inspection et la tenue d'une enquête pénale. Cette étanchéité se justifie à la lumière des garanties constitutionnelles applicables spécifiquement en matière criminelle et pénale – dont le droit pour l'individu de ne pas s'incriminer et la protection de chacun contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives – chaque fois que se cristallise une relation de nature contradictoire (et non seulement des intérêts opposés) entre l'État et le citoyen.

Pour tracer la ligne de démarcation entre la vérification et l'enquête, l'arrêt *Jarvis* a retenu le test de l'« objet prédominant », consistant à se demander, au cas par cas, si la conduite des fonctionnaires de l'État a « pour objet prédominant d'établir la responsabilité pénale du contribuable ». Dans l'affirmative, les fonctionnaires « franchissent le Rubicon » et l'utilisation stricte des techniques d'enquête criminelle s'impose (mise en garde appropriée, obtention d'un mandat de perquisition en bonne et due forme, etc.). Autrement, les éléments de preuve illégalement obtenus seront exclus si, de l'avis du tribunal, leur admission au procès risque de déconsidérer l'administration de la justice.

Cela étant, l'arrêt *Jarvis* sanctionne par ailleurs la conduite parallèle d'une enquête criminelle et d'une vérification administrative :

Toutefois, si une enquête sur la responsabilité pénale est engagée postérieurement, les enquêteurs peuvent utiliser les renseignements obtenus conformément aux pouvoirs de vérification avant le début de l'enquête criminelle, mais non les renseignements obtenus conformément à ces pouvoirs après le début de l'enquête sur la responsabilité pénale.²⁰⁹

Les difficultés pratiques que pose cette « zone grise » – surtout au regard de la stricte étanchéité de l'information échangée entre le citoyen et les autorités, ainsi qu'au niveau du cloisonnement nécessaire entre les processus de vérification et d'enquête – appellent sans doute l'élaboration de directives internes pour mieux coordonner l'action des départements et clarifier la conduite à adopter par les différents intervenants dans ces situations limites.

²⁰⁸ *Aviscar inc. c. Québec (Ministre du Revenu)*, [2004] D.F.Q.E. 2004F-82 (C.S.); *Centre de traitement en imagerie virtuelle inc. c. Québec (Ministre du Revenu)*, [2005] R.D.F.Q. 104, par. 46 (C.S.) [appel rejeté : 2007 QCCA 921]; *Peintres Filmar inc. c. Lapointe*, 2007 QCCS 1491; *Toitures et profilés métalliques Nobel-St-Laurent inc. c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, 2008 QCCS 1395.

²⁰⁹ *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757, par. 97 (nos soulignés).

E. LE PARTAGE D'INFORMATION DANS UNE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE D'ENQUÊTE

Les enjeux diffèrent selon que le partage porte sur des renseignements collectés et compilés sur une base systématique ou sur des renseignements qui peuvent prendre une signification dans le cadre d'une démarche d'enquête en vue d'évaluer la responsabilité pénale d'une personne.

Par définition, les processus d'enquête supposent des croisements, des comparaisons d'information qui ont toutes a priori été collectées ou obtenues pour d'autres fins. Il y a nécessairement changement de finalités : les informations ne sont plus utilisées afin d'assurer l'application des lois en vertu desquelles elles ont été obtenues. En tant que composantes d'un ensemble plus large, les informations constituent désormais des indices d'un comportement possiblement illicite, indices dont il faut assurer la circulation balisée aux fins de lutter contre les pratiques illicites : la criminalité ou la délinquance ignore forcément les frontières tracées par les silos administratifs, et profite des cloisonnements dans lesquels les organismes publics demeurent confinés.

Qui plus est, dans le cadre d'une enquête sur la possible commission de crimes et autres infractions aux lois, le partage comprend non seulement des informations structurées et normées mais également des connaissances implicites. L'activité illicite empruntant des truchements très diversifiés, sa détection peut souvent nécessiter d'aller au-delà des informations brutes détenues par les organismes, voire la mise en commun d'intuitions et d'expertises.

Assurément, le passage du régime administratif au régime pénal est l'un de ces changements majeurs de finalité qui justifient la mise en place de structures dotées d'un statut procurant les garanties exigées pour protéger les droits fondamentaux : les dynamiques changent; les logiques de l'enquête policière supplantent celles qui régissent la gestion sectorielle de l'information.

D'autre part, on convient de la nécessité de préserver le caractère confidentiel de l'information recueillie par un organisme dans le cadre d'une finalité spécifique. La question du partage revient donc à identifier les mécanismes juridiques qui ménagent des voies de passage d'un silo administratif à l'autre ou entre une pluralité de silos. Mais dès qu'un examen ou une question a pour objet prédominant d'établir la responsabilité pénale d'un citoyen, l'utilisation stricte des techniques d'enquête criminelle s'impose, et ce, en raison des principes constitutionnels applicables dans le contexte criminel, à savoir le droit de ne pas s'incriminer ainsi que la protection contre les fouilles, saisies et perquisitions abusives.

Ainsi, le partage d'information dans une structure organisationnelle d'enquête équivaut à constituer un réseau plus fermé de partage d'information, où il devient nécessaire d'encadrer les conditions d'accès aux informations, d'édicter des règles en garantissant l'imputabilité et de cautionner un fonctionnement compatible avec les impératifs du respect des droits. Il s'agit d'un cadre juridique qui procède d'une logique différente des partages organisés par les lois des différents organismes publics.

Dans les cas où instaurer une circulation plus étendue ou plus systématique d'informations est de mise, il peut être nécessaire de prévoir une structure au sein de laquelle des personnes dotées d'expertises conséquentes seront en mesure de partager à la fois des informations formelles que des connaissances à caractère informel.

C'est ainsi qu'aux États-Unis se sont développés, surtout à la suite des événements de septembre 2001, des stratégies afin d'accroître la concertation et le partage d'information entre les agences qui ont mandat d'enquêter sur diverses situations pouvant avoir des liens avec le terrorisme²¹⁰.

David Carter et Jeremy Carter expliquent que : « The fusion process is an overarching methodology of managing the flow of information and intelligence accross levels and sectors of government to integrate information for analysis »²¹¹.

Mais ces initiatives ont donné lieu à des préoccupations quant à l'efficacité de ces approches de même qu'à l'égard de la suffisance des balises destinées à protéger la vie privée des citoyens. Par exemple, l'Association américaine des libertés civiles a fait valoir que la mise en place de structures en réseau de cette nature doit être assortie de garanties. Le porte-parole de l'Association au Massachusetts explique que : « The establishment of a single-source intelligence center raises important issues concerning the scope of its operations and need for safeguards to ensure that its operation does not violate civil liberties or intrude on personal privacy »²¹².

L'enjeu devient celui de garantir les droits fondamentaux des personnes lorsqu'il y a passage de l'information d'un environnement au sein duquel celle-ci a une finalité spécifique à un environnement qui a pour vocation d'établir la responsabilité pénale d'une personne. Alors, il faut qu'il y ait en place des garanties structurelles, notamment découlant du cadre juridique des pratiques policières de même que des garanties judiciaires, par l'obligation de soumettre les activités de surveillance à l'examen d'un décideur indépendant.

Enfin, il faut qu'il existe un mécanisme de reddition de comptes par un organisme indépendant et dans une forme qui assure la protection des informations et des personnes.

Au Québec, l'UPAC présente des caractéristiques du modèle des « fusion centers » américains tout en reflétant les préoccupations qui ont été à l'origine de sa mise en place.

Le partage d'information porte évidemment sur des connaissances explicites, formulées dans des documents encadrés par les attributions dévolues aux différents organismes. Lorsqu'un organisme est habilité à le faire, ce type d'information se partage au moyen de mécanismes de type contractuel : protocoles, ententes, lettres d'intention. Il se traduit par le transfert de données d'un organisme à l'autre ou par l'attribution de droits d'accès aux banques de données.

Mais la connaissance qui doit être partagée peut être tacite. Des auteurs expliquent que « [t]acit knowledge tends to be informal information, somewhat like institutional knowledge, that is not easily expressed, whereas explicit knowledge can be more easily articulated and transferred, and is often recorded in documents and records »²¹³.

²¹⁰ Voir : Homeland Security, State and Major Urban Area Fusion Centers, <<http://www.dhs.gov/state-and-major-urban-area-fusion-centers>>

²¹¹ David L. CARTER et Jeremy G. CARTER, « The intelligence fusion process for state, local, and tribal Law enforcement », (2009) 36 *Criminal Justice and Behavior*, 1323-1339, p. 1329.

²¹² « ACLU Questions Scope of "Intelligence Fusion Center" in Massachusetts », Press Release, May 11, 2005, <<https://www.aclu.org/technology-and-liberty/aclu-questions-scope-intelligence-fusion-center-massachusetts>>.

²¹³ Darryl PLECAS, Amanda V. McCORMICK, Jason LEVINE, Patrick NEAL and Irwin M. COHEN, « Evidence-based solution to information sharing between law enforcement agencies, [2011] 34 *Policing An International Journal of Police Strategies & Management*, 120-134, p. 121.

Lorsqu'ils s'inscrivent dans une logique d'élucider des stratagèmes à dimensions multiples, les organismes peuvent estimer qu'il y a beaucoup d'avantages à procéder au moyen d'une structure organisationnelle de type « fusion center ». Au Québec, une telle structure est incarnée par l'UPAC. Les impératifs constitutionnels militent d'ailleurs en faveur d'une telle approche.

D'autres initiatives, basées sur le modèle opérationnel de partage de l'information et de coordination de l'UPAC, ont vu le jour ces derniers mois au Québec : le Centre de fusion du renseignement stratégique (CFRS) et le Bureau de coordination en enquête entre les ministères et organismes et la SQ.

1. L'Unité permanente anticorruption

Suite à la multiplication d'allégations de collusion et de corruption en matière d'octroi et de gestion de contrats dans les administrations publiques, le gouvernement lançait à l'automne 2009, l'*Initiative de lutte contre la malversation et la corruption*, une approche globale pour mieux lutter contre la malversation et la corruption des fonctionnaires ou des gestionnaires de l'État, afin de protéger l'intégrité des institutions publiques²¹⁴.

L'un des volets de cette initiative est la création d'une escouade spéciale d'enquête coordonnée par la Sûreté du Québec, dotée d'une équipe d'une soixantaine d'enquêteurs policiers (dont 10 policiers municipaux prêtés par les villes de Laval, de Longueuil et de Montréal) et de procureurs spécialisés dans la lutte contre la malversation et la corruption. Des agents de la GRC sont aussi appelés à travailler avec l'escouade. On mise aussi sur la collaboration du Bureau de la concurrence du Canada, des ministères des Transports et du Travail, ainsi que de la Régie du Bâtiment du Québec et la Commission de la construction du Québec. Cette escouade a pour objectif de développer l'expertise et les partenariats lui permettant de détecter les stratagèmes de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats publics. À l'intérieur de cette escouade, l'opération MARTEAU vise particulièrement les activités frauduleuses ayant des impacts sur l'intégrité des institutions publiques, commises dans le secteur de la construction, notamment la collusion et la manipulation du processus d'octroi des contrats publics.

En 2010, suite à une recommandation du Vérificateur général, une autre équipe d'enquêteurs est mise en place pour se pencher sur la détection des conditions de marché problématiques, cette fois-ci plus précisément dans l'octroi de contrats liés à la construction routière, sous l'angle de la collusion²¹⁵. Il s'agit du groupe d'enquêteurs de l'Unité anticollusion du ministère des Transports du Québec.

En février 2011, constatant que le phénomène de la corruption existe dans d'autres sphères d'activités du domaine public et afin de renforcer la lutte à la corruption déjà entreprise, le ministre de la Sécurité publique propose la mise en place d'une unité permanente anticorruption²¹⁶. Pour rétablir la confiance du public, le gouvernement « fait le pari de la concertation entre les différents groupes d'enquête policière, d'inspection administrative et de

²¹⁴ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Lutte contre les crimes économiques*, < <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/phenomenes-criminels/fraude/crimes-economiques.html#c3811>>.

²¹⁵ Voir TRANSPORTS QUEBEC, *Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des transports du Québec*, 1^{er} septembre 2011, p. 1.

²¹⁶ Décret 114-2011, 16 février 2011.

vérification fiscale et juridique, sous l'égide d'une nouvelle structure appelée l'Unité permanente anticorruption (UPAC) »²¹⁷.

Fondée le 16 février 2011 (*Décret n°114-2011*), l'Unité permanente anticorruption (UPAC), qui relève du Commissaire à la lutte contre la corruption, regroupe les « équipes de vérification et d'enquête » désignées par le gouvernement pour notamment lutter contre la corruption et la collusion dans l'industrie de la construction.

a) La structure de l'UPAC

L'UPAC a pour mandat de « lutter contre la corruption, la collusion et le trafic d'influence dans l'adjudication et l'exécution des contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction » (*Décret n° 114-2011*).

Cette mise en commun, dans une même unité, d'équipes de vérification et d'enquête possédant des expertises diversifiées mais complémentaires et provenant d'organismes publics et de divers ministères, a pour but commun «de concentrer leurs efforts et de coordonner leurs actions afin de favoriser l'échange de renseignements entre elles et ainsi maximiser les résultats»²¹⁸. S'inspirant du Department of Investigation (DOI) de la Ville de New York, la création de l'UPAC est une première au Canada, selon le ministre de la Sécurité publique, Robert Dutil²¹⁹.

À sa création, l'UPAC est formée d'effectifs provenant de six d'unités d'enquête ou de vérification déjà à l'œuvre depuis deux ans (dont Marteau de la SQ, l'unité anticollusion du ministère des Transports et des équipes de l'Agence de revenu, du MAMROT, de la Commission de la construction du Québec et de la Régie du Bâtiment) d'où le défi de coordonner ces différentes escouades habituées à travailler individuellement.

Aujourd'hui²²⁰, l'UPAC regroupe les équipes d'enquête et de vérification suivantes, à savoir (voir *Décret n° 19-2013* du 16 janvier 2013 et *Décret 901-2013* du 29 août 2013) :

²¹⁷ Kathleen LÉVESQUE, «Québec dévoile son unité anti-corruption», *Le Devoir*, 19 février 2011, <<http://www.ledevoir.com/societe/justice/317215/quebec-devoile-son-unite-anti-corruption>>.

²¹⁸ COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, *Rapport annuel de gestion*, 2012-2013, p. 14.

²¹⁹ Kathleen LÉVESQUE, «Québec dévoile son unité anti-corruption», *Le Devoir*, 19 février 2011, <<http://www.ledevoir.com/societe/justice/317215/quebec-devoile-son-unite-anti-corruption>>.

²²⁰ Suite à une réorganisation de ses effectifs par le *Décret n° 19-2013 du 16 janvier 2013 concernant le maintien de l'Unité permanente anticorruption et la désignation des équipes d'enquête et des équipes de vérification*, (2013) 145 G.O. II, 420. Depuis le 29 août 2013 (*Décret 901-2013*), l'Unité anticollusion (cf. M. Jacques Duchesneau) – dont les activités ont été intégrées à celles réalisées par les membres du personnel du Commissaire à la lutte contre la corruption, ne fait plus partie des équipes d'enquête désignées de l'UPAC.

Auparavant, l'UPAC réunissait les six (6) unités d'enquête suivantes (*Décret n° 114-2011*) : l'Escouade Marteau, qui comptait une quarantaine de policiers de la Sûreté du Québec, 7 procureurs, 2 policiers de la GRC spécialisés dans la mafia ainsi que des employés de la Régie du bâtiment du Québec et de la Commission de la construction du Québec; l'équipe de vérification contractuelle du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT); une équipe d'enquêteurs de la Commission de la construction du Québec; une équipe d'enquêteurs sur la malversation-corruption de la Direction principale des enquêtes de Revenu Québec; l'Équipe de resserrement des vérifications pour les titulaires et les demandeurs de licences à la Régie du Bâtiment du Québec; et l'Unité anticollusion du ministère des Transports (cf. M. Jacques Duchesneau).

Les équipes d'enquête désignées pour faire partie de l'UPAC

- ✓ le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec (nouvelle appellation de l'escouade Marteau);
- ✓ l'équipe d'enquêteurs sur la malversation-corruption de la Direction principale des enquêtes et de l'inspection de Revenu Québec;
- ✓ l'équipe d'enquêteurs de la Régie du Bâtiment du Québec; et
- ✓ l'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM).

Les équipes de vérification désignées pour faire partie de l'UPAC

- ✓ le Service des vérifications de sécurité de la Sûreté du Québec;
- ✓ l'Unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec;
- ✓ l'équipe de vérification sur la gestion contractuelle des municipalités du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT);
- ✓ l'équipe de contrôle de l'intégrité des entreprises et de leurs dirigeants de Revenu Québec;
- ✓ l'équipe de vérification de la Régie du bâtiment du Québec.

L'UPAC relève depuis juin 2011 du Commissaire à la lutte contre la corruption, institué par la *Loi concernant la lutte contre la corruption*²²¹. Le Commissaire a pour mission d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public (**LLC, art. 4**). Il a entre autres pour fonction d'assumer un rôle de prévention et d'éducation en matière de lutte contre la corruption et de diriger et coordonner les activités de toute équipe d'enquête formée de membre de son personnel ou désignée par le gouvernement (**LLC, art. 9**).

Des commissaires associés aux vérifications sont aussi nommés afin de diriger ou de coordonner les activités de toute équipe de vérification formée de membres du personnel du Commissaire placés sous son autorité ou désignée par le gouvernement (**LLC, art. 10 (1°)**). Avec l'adoption de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* en décembre 2012, les commissaires associés ont également la responsabilité d'effectuer, à la demande de l'Autorité des marchés financiers (AMF), les vérifications d'intégrité des entreprises ayant déposé une demande d'autorisation en vue de l'obtention d'un contrat public (**LLC, art. 10 (1.1°)**). Actuellement, il y a deux commissaires, l'un associé aux vérifications de l'intégrité des entreprises, l'autre associé aux vérifications administratives.

Le gouvernement nomme le Commissaire à la lutte contre la corruption (**LLC, art. 5**) et les commissaires associés aux vérifications (**LLC, art. 8 et 5**) pour un mandat fixe d'au plus 5 ans. Ils exercent leurs fonctions avec l'indépendance que la Loi leur accorde (**LLC, art. 4 et 8**).

²²¹

Le Commissaire à la lutte contre la corruption et les membres de son personnel sont principalement régis par les lois suivantes : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.R.Q., c. L-6.1 [« **LLC** »]; *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1; *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002 [« **LAF** »]; *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1 [« **LCOP** »]; *Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, L.R.Q., c. R-20 [« *Loi R-20* »]; *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1 [« **Loi sur l'accès** »].

Les autres membres du personnel – parmi lesquels le Commissaire à la lutte contre la corruption peut désigner des personnes pouvant agir comme enquêteurs (**LLC, art. 14 al. 1**) – sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1 (**LLC, art. 12**). Concrètement, deux (2) divisions ont été créées à ce jour : il s'agit de la Direction de la prévention et des communications ainsi que de la Direction des opérations, dont relèvent les enquêteurs désignés par le Commissaire à la lutte contre la corruption.

Avec la création de l'UPAC, chacune des équipes de vérification ou d'enquête susmentionnées continuent d'accomplir leur mandat auprès de leur ministère ou organisme respectif dans leur domaine de compétence (**LLC, art. 15 et 16**).

En raison de cette mixité des effectifs, les pouvoirs de vérification et d'enquête de l'UPAC deviennent très élargis : chaque catégorie de membres (policiers de la Sûreté du Québec, membres de la GRC, enquêteurs à la Régie du Bâtiment et de la Commission de la construction, etc.) exerce ses compétences conformément aux différents lois et règlements habilitants, en plus de collaborer au sein de l'UPAC avec le Commissaire à la lutte contre la corruption.

Aussi, l'UPAC est soutenue par une équipe de procureurs, le Bureau de la lutte à la corruption et à la malversation (BLCM) du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), qui lui est entièrement dédiée. Le BLCM a été créé au printemps 2011 pour faire face aux problèmes de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats gouvernementaux et municipaux. Aujourd'hui, il est chargé de conseiller les enquêteurs, d'étudier les dossiers soumis par l'UPAC et d'intenter des poursuites, principalement en matière de fraude, d'abus de confiance, de corruption, de possession et de fabrication de faux.

b) Le mandat de l'UPAC

Comme mentionné, le mandat général de l'UPAC est « de lutter contre la corruption, la collusion et le trafic d'influence dans l'adjudication et l'exécution de contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction » (**Décret n°114-2011**).

Essentiellement, l'UPAC agit sur trois fronts distincts : prévenir (1), vérifier (2) et enquêter (3).

i. La prévention

L'un des mandats particuliers de l'UPAC consiste à prévenir la collusion et la fraude dans l'attribution et la réalisation des contrats publics par des mesures de vérification et de contrôle (**Décret n°114-2011, LLC, art. 9 (6)**).

Concrètement, l'équipe de conseillers en prévention relève de la Direction de la prévention et des communications. Ainsi, il lui incombe de :

- ✓ faire connaître l'Unité permanente anticorruption;
- ✓ présenter les principaux aspects de la LLC;
- ✓ exposer les stratagèmes utilisés en matière de corruption pour éviter de tomber dans les pièges;
- ✓ sensibiliser et former les personnes concernées aux différents stratagèmes de corruption.

Par exemple, l'UPAC, en collaboration avec le Sous-secrétariat aux marchés publics, a développé des capsules de formation en ligne portant sur l'intégrité dans les contrats publics et la lutte contre la collusion et la corruption²²². Ces capsules s'adressent particulièrement aux personnes les plus à risque, et visent à les sensibiliser au phénomène de corruption et de collusion et de favoriser le développement des réflexes de prévention lors des activités de gestion contractuelle au sein des organisations.

ii. Les vérifications/inspections

• *Relatives à la vérification de l'intégrité des entreprises*

L'UPAC a le mandat de procéder aux vérifications d'intégrité des entreprises ayant déposé une demande d'autorisation préalable auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF) en vue de l'obtention d'un contrat/sous-contrat public.

En effet, avec l'entrée en vigueur, le 7 décembre 2012, de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (L.Q. 2012, c. 25) - introduisant les articles 21.17 à 21.48 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (L.R.Q., c. C-65.1), les entreprises²²³ qui souhaitent conclure avec un organisme public un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au montant déterminé par règlement du gouvernement, doivent obtenir à cet effet une autorisation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour s'inscrire au Registre des entreprises autorisées (REA).

Lorsqu'une telle entreprise présente une demande de délivrance ou de renouvellement d'une autorisation auprès de l'AMF, celle-ci transmet à un commissaire associé aux vérifications les renseignements obtenus afin qu'il effectue « les vérifications qu'il juge nécessaires » (**LCOP, art. 21.30**). Suivant la réception des renseignements, un commissaire associé donne à l'AMF un avis à l'égard de l'entreprise qui demande l'autorisation (**LCOP, art. 21.31**).

Les commissaires associés aux vérifications requièrent des équipes de vérification ou d'une personne qu'ils autorisent qu'elles effectuent les vérifications nécessaires afin qu'ils puissent donner à l'Autorité des marchés financiers (AMF) les avis prévus aux articles 21.31 et 21.32 de la *LCOP* à l'égard d'entreprises présentant une demande d'autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public ou qui sont autorisées à conclure un tel contrat ou sous-contrat (**LLC, art. 10(1.1°) et LCOP, art. 21.33**)²²⁴.

À cette fin, les commissaires associés à la vérification se voient accorder de vastes pouvoirs. Eux ou une personne qu'ils autorisent peuvent (**LLC, art. 13.1**) :

- ✓ pénétrer, à toute heure raisonnable, dans l'établissement d'une telle entreprise ou dans tout autre lieu dans lequel peuvent être détenus des documents ou des renseignements permettant de vérifier l'application des exigences des articles 21.26 à 21.28 de la *LCOP* relatives aux entreprises admissibles et y effectuer des vérifications;

²²² UPAC, *L'UPAC dévoile ses capsules de formation en ligne*, <https://www.upac.gouv.qc.ca/>

²²³ Désignant les personnes morales de droit privé, sociétés en nom collectif, en commandite ou en participation ainsi que les personnes physiques exploitant une entreprise individuelle : *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1, art. 21.17 al. 3.

²²⁴ Depuis le 7 décembre 2012 : *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 10, 59 et 102.

- ✓ utiliser tout ordinateur, tout matériel ou toute autre chose se trouvant sur les lieux pour accéder à des données contenues dans un appareil électronique, un système informatique ou un autre support ou pour vérifier, examiner, traiter, copier ou imprimer de telles données;
- ✓ exiger des personnes présentes tout renseignement permettant de vérifier l'application des exigences des articles 21.26 à 21.28 de la LCOP relatives aux entreprises admissibles ainsi que la production de tout livre, registre, compte, contrat, dossier ou autre document s'y rapportant;
- ✓ examiner et tirer copie des documents de cette entreprise comportant des renseignements permettant de vérifier l'application de ces articles.

De leur côté, les équipes de vérification de l'UPAC doivent²²⁵ (**LLC, art. 15 et LCOP, art. 21.33**)²²⁶ :

- ✓ effectuer, à la demande d'un commissaire associé aux vérifications, les vérifications prévues aux articles 21.30 et 21.32 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (L.R.Q., c. C-65.1) relatifs aux entreprises présentant une demande d'autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public ou qui sont autorisées à conclure un tel contrat ou sous-contrat²²⁷; et
- ✓ faire rapport aux commissaires associés aux vérifications, dans les dossiers transmis par ces derniers, des suites qui y ont été données.

Les équipes de vérification coordonnées par l'UPAC s'impliquent donc surtout en amont du processus d'octroi des contrats publics aux entreprises privées.

Suivant les besoins des commissaires associés aux vérifications, les équipes de vérification effectuent à cette étape différents niveaux d'investigation (**LCOP, art. 21.33**). Par exemple, pour le SVS de la SQ, qui ne sont pas des agents de la paix, « [c]es niveaux peuvent se limiter à des vérifications au sein des bases de données policières, ou encore impliquer des investigations terrains faites par des analystes-investigateurs. Ces derniers ont le mandat de rencontrer les dirigeants sur les lieux de l'entreprise. Des analyses comptables et financières peuvent aussi être effectuées au besoin »²²⁸. De même, en tout temps pendant la durée de validité d'une autorisation, les équipes de vérification, sur demande d'un commissaire associé aux vérifications, peuvent effectuer des vérifications à l'égard des entreprises autorisées (**LCOP, art. 21.32 et 21.33**).

Toutes ces vérifications visent à s'assurer de l'absence de motifs de refus ou de révocation prévus aux articles 21.26 à 21.28 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP).

Une fois les investigations terminées, le Commissaire associé aux vérifications collige les informations reçues de l'ensemble des équipes de vérification, en fait l'analyse et communique ses avis et recommandations à l'AMF (**LCOP, art. 21.31 et 21.32**).

²²⁵ Depuis le 7 décembre 2012 : *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 10 et 102.

²²⁶ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 15 et 74.

²²⁷ Précision ajoutée par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 64 et 102 (en vigueur depuis le 7 décembre 2012).

²²⁸ SÛRETÉ DU QUÉBEC (SQ), *Assurer l'intégrité de l'État et des contrats publics*, le 15 février 2013, en ligne : <http://www.suretequebec.gouv.qc.ca/actualites/2013/assurer_integrite_etat_contrats_publics.jsp>

- ***Relatives au commencement d'enquêtes ou à l'engagement de poursuites***

Les commissaires associés aux vérifications doivent informer le Commissaire à la lutte contre la corruption lorsqu'ils croient qu'une affaire sous vérification devrait plutôt faire l'objet d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec (**LLC, art. 10(3°)**)²²⁹.

Les équipes de vérification désignées par le gouvernement doivent informer un commissaire associé lorsqu'elles croient qu'une affaire sous vérification devrait plutôt faire l'objet d'une enquête ou d'une poursuite à une infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou du Québec (**LLC, art. 15**)²³⁰.

- ***Autres fonctions***

Le Commissaire à la lutte contre la corruption exerce également toute autre fonction que lui confie le gouvernement ou le ministre de la Sécurité publique (**LLC, art. 9 al. 3**).

Les équipes de vérification de l'UPAC continuent d'accomplir leur mandat auprès de leur ministère ou organisme respectif dans leur domaine de compétence (**LLC, art. 15**). Elles exercent donc leurs pouvoirs et compétences au sein de leur ministère et organisme respectif en plus d'assister les commissaires associés aux vérifications dans l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP).

Ainsi, en plus d'assister les commissaires associés aux vérifications dans le processus de vérification d'intégrité des entreprises, les équipes de vérification désignées ont les mandats suivants :

- *Le Service des vérifications de sécurité de la Sûreté du Québec*

Le Service des vérifications de sécurité (SVS) de la Sûreté du Québec (SQ) a pour mandat de veiller à la probité des institutions publiques québécoises en vérifiant les antécédents d'un individu ou d'une entreprise.

Outre le volume de demandes directement lié à l'application de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, le SVS effectue des habilitations sécuritaires avec différents clients ou partenaires notamment pour l'application de la *Loi sur la sécurité privée*, L.R.Q., c. S-3.5.

- *L'équipe de vérification contractuelle du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT)*

Cette équipe de vérification a pour mandat de vérifier le processus relatif à l'attribution des contrats par les organismes municipaux. Elle s'assure que les dépenses liées aux contrats sont consignées de façon exacte, que les lois et règlements sont respectées et que les fonds sont dépensés de manière optimale en suivant les principes d'économie et d'efficience.

Afin de s'assurer de la bonne exécution des lois qui relèvent de la responsabilité du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire - plus particulièrement en ce

²²⁹ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 10 et 74.

²³⁰ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 15 et 74.

qui concerne les entreprises qui seraient non admissibles aux contrats publics²³¹, l'équipe de vérification peut (***Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, L.R.Q., c. M-22.1, art. 15***) :

- ✓ avoir accès, à toute heure raisonnable, au bureau d'un organisme municipal²³²;
- ✓ examiner et tirer copie de tout document relatif aux affaires de l'organisme municipal;
- ✓ exiger, de tout fonctionnaire, employé ou membre d'un conseil de l'organisme municipal, tout renseignement ou tout document relatif à l'application des lois qui relèvent de la responsabilité du ministre.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de tels documents doit, sur demande, en donner communication à l'équipe de vérification.

L'équipe de vérification contractuelle en fait rapport au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

- *L'unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec*

La *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LLC) a institué, au sein de la Commission de la construction du Québec, une unité autonome de vérification chargée d'effectuer, dans l'industrie de la construction, des vérifications menées sous la coordination du commissaire associé aux vérifications²³³ (***Loi R-20, art. 15.2***).

À cette fin, l'unité autonome peut (***Loi R-20, art. 15.3, 7, 7.1 et 7.3, 81 al. 1e) et f) et 81.0.1***) :

- ✓ enquêter sur toute matière de la compétence de la Commission de la construction du Québec;
- ✓ pénétrer à toute heure raisonnable dans un lieu où s'effectuent des travaux de construction ou dans un établissement d'un employeur;
- ✓ exiger tout renseignement relatif à l'application de la *Loi R-20* ou de ses règlements ainsi qu'à celle de la *Loi sur le bâtiment* ou de ses règlements en ce qui concerne la qualification des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires, de même que la communication pour examen ou reproduction de tout document s'y rapportant;

²³¹ Depuis le 1^{er} juin 2012 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 41, 43, 44, 46, 49, 63 et 74; **Décret n° 469-2012** du 9 mai 2012 concernant l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

Voir en particulier : *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1, art. 21.1 - 21.5; *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 573.3.3.2; *Code municipal du Québec*, L.R.Q., c. C-27.1, art. 938.3.2; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, L.R.Q., c. C-37.01, art. 118.1.1; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, L.R.Q., c. C-37.02, art. 111.1.1; *Loi sur les sociétés de transport en commun*, L.R.Q., c. S-30.01, art. 108.1.1.

²³² Il s'agit (***Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, L.R.Q., c. M-22.1, art. 17.0.1***) : « d'une personne morale visée à l'article 107.7 de la *Loi sur les cités et villes* (chapitre C-19); d'un organisme municipal au sens de l'article 5 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (chapitre A-2.1); ou d'un organisme municipal au sens de l'article 307 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (chapitre E-2.2).

²³³ Depuis le 1^{er} septembre 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, 2011, c. 17, art. 60 et 74.

- ✓ demander à toute personne qui exécute ou fait exécuter des travaux de construction de lui démontrer, d'une part, qu'elle est titulaire d'une licence appropriée délivrée en vertu de la *Loi sur le bâtiment* et, s'il y a lieu, d'un certificat de compétence ou d'une preuve d'exemption approprié délivré en vertu de la *Loi R-20* et, d'autre part, que toute personne dont elle utilise les services pour l'exécution de travaux de construction ou qu'elle affecte à des travaux de construction est titulaire d'un tel certificat de compétence ou preuve d'exemption ou, s'il y a lieu, d'une telle licence;
- ✓ demander à toute personne qui exécute ou fait exécuter des travaux de construction - en vertu, soit d'un contrat visé à l'article 3 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, soit d'un contrat public visé à l'article 65.4 de la *Loi sur le bâtiment* de lui démontrer à la fois qu'elle est autorisée en application du chapitre V.2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* dans la mesure où elle doit l'être et que la licence dont elle était titulaire ne comportait aucune restriction aux fins de l'obtention d'un contrat public à la date où elle a présenté une soumission pour ce contrat, lorsqu'il a fait l'objet d'un appel d'offres, ou à la date d'adjudication de ce contrat dans les autres cas;
- ✓ en vue d'assurer la mise à exécution d'une convention collective, examiner, à toute heure raisonnable, le système d'enregistrement, le registre obligatoire et la liste de paie de tout employeur, en prendre des copies ou extraits, vérifier auprès de tout employeur et de tout salarié le taux du salaire, la durée du travail et l'observance des autres clauses d'une convention collective;
- ✓ en vue d'assurer la mise à exécution d'une convention collective, requérir, à toute heure raisonnable et même au lieu du travail, de tout employeur ou de tout salarié les renseignements jugés nécessaires ou exiger de ces personnes qu'elles fournissent ces renseignements par écrit à la Commission de la construction du Québec dans un délai de 10 jours francs suivant la remise d'une demande écrite à cet effet ou suivant le jour où cette demande leur est laissée par tout moyen approprié;
- ✓ malgré toute autre disposition de la *Loi R-20*, requérir par écrit de toute personne concernée par des travaux de construction et de toute association qu'elles lui fournissent, dans un délai de 10 jours francs de l'expédition de cette demande, tout renseignement et copie de tout document conforme à l'original jugés nécessaires pour assurer l'exercice des fonctions de l'unité autonome de vérification.

Les membres du personnel de la CCQ affectés à l'unité autonome exercent leurs fonctions de manière exclusive et l'administration de l'unité autonome relève du président de la CCQ, en sa qualité de directeur général, plutôt que des membres de la CCQ.

Une entente de fonctionnement relative à l'unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec (CCQ) est conclue entre le ministre de la Sécurité publique, le ministre du Travail, le Commissaire à la lutte contre la corruption et la CCQ. Cette entente prévoit notamment les mesures destinées à assurer, au sein de la CCQ et y compris à l'égard des membres du conseil d'administration de la CCQ, la confidentialité des activités de l'unité autonome ainsi qu'à définir la collaboration que les membres du personnel de la CCQ non affectés à cette unité doivent lui offrir (***R-20, art. 15.5***)²³⁴.

²³⁴ Depuis le 1^{er} septembre 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, 2011, c. 17, art. 60 et 74.

L'Unité autonome de vérification est composée de 7 personnes dont 5 effectuent ces vérifications relativement aux infractions à la Loi R-20²³⁵.

– *L'équipe de vérification de la Régie du bâtiment du Québec*

Cette équipe effectue toute vérification que la Régie du Bâtiment du Québec estime nécessaire à l'égard d'une personne ou d'un dirigeant d'une société ou d'une personne morale aux fins de délivrance d'une licence, notamment si la personne est de bonne mœurs et qu'elle peut exercer avec compétence et probité ses activités d'entrepreneur compte tenu de comportements antérieurs²³⁶ (**Loi sur le bâtiment, art. 62.0.1**).

À ces fins, l'équipe de resserrement des vérifications peut (**Loi sur le bâtiment, art. 112 et 117**) :

- ✓ pénétrer, à toute heure convenable, dans un chantier de construction, un bâtiment, un établissement où un administrateur de plan de garantie exerce des activités ou avoir accès à un équipement destiné à l'usage du public, à une installation non rattachée à un bâtiment ou à une installation d'équipement pétrolier;
- ✓ examiner et prendre copie des livres, registres et dossiers d'un administrateur de plan de garantie, d'un entrepreneur, d'un constructeur-propriétaire, d'un propriétaire d'un bâtiment, d'un équipement destiné à l'usage du public, d'une installation non rattachée à un bâtiment ou d'une installation d'équipement pétrolier, d'un fabricant d'un appareil sous pression et d'une entreprise de distribution de gaz ou de produits pétroliers;
- ✓ exiger tout renseignement relatif à l'application de la *Loi sur le bâtiment*, de même que la production de tout document s'y rapportant;
- ✓ exiger d'une personne qu'elle lui fournisse les moyens nécessaires pour faire une vérification.

iii) Compétences d'enquête

• ***Relatives à la prévention et à la répression des crimes et infractions***

Le Commissaire à la lutte contre la corruption est un agent de la paix sur tout le territoire du Québec²³⁷. Il a compétence pour prévenir et réprimer le crime et les infractions aux lois et d'en rechercher les auteurs²³⁸ (**LLC, art. 7**).

Le Commissaire à la lutte contre la corruption a notamment pour fonctions²³⁹ :

- ✓ de recevoir, de consigner et d'examiner les dénonciations d'actes répréhensibles, afin de leur donner les suites appropriées (**LLC, art. 9 al. 1(1°)**);

²³⁵ Les deux autres employés sont affectés aux vérifications reliées au REA de l'AMF.

²³⁶ Depuis le 9 décembre 2011 : *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, L.Q. 2011, c. 35, art. 5 et 68.

²³⁷ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 7 et 74.

²³⁸ Précision ajoutée par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 57 et 102 (en vigueur depuis le 7 décembre 2012).

²³⁹ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 9 et 74.

- ✓ de requérir, de sa propre initiative, des enquêtes afin de détecter la commission d'actes répréhensibles (**LLC, art. 9 al. 1(3°)**);
- ✓ d'effectuer toute enquête ou tout complément d'enquête, à la demande du directeur des poursuites criminelles et pénales²⁴⁰ (**LLC, art. 9 al. 2**).

Les enquêteurs que désigne le Commissaire à la lutte contre la corruption agissent au sein d'une équipe spécialisée d'enquête sous l'autorité du Commissaire (Direction des opérations) et sont des agents de la paix sur tout le territoire du Québec²⁴¹, ayant compétence pour prévenir et réprimer le crime et les infractions aux lois et en rechercher les auteurs²⁴² (**LLC, art. 14 al. 2**). Ils sont chargés de faire des enquêtes en matière de représailles, de préanalyser les signalements faits directement à l'UPAC et de travailler à des enquêtes spécifiques à la demande du commissaire²⁴³.

Les équipes d'enquête désignées par le gouvernement (actuellement, le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec, l'équipe d'enquêteurs sur la malversation-corruption de la Direction principale des enquêtes et de l'inspection de Revenu Québec, l'équipe d'enquêteurs de la Régie du Bâtiment du Québec et l'EPIM), doivent²⁴⁴ (**LLC, art. 16**) :

- ✓ effectuer toute enquête demandée par le Commissaire à la lutte contre la corruption et informer ce dernier lorsqu'une enquête pénale ou criminelle commence;
- ✓ rendre compte au Commissaire à la lutte contre la corruption de l'avancement des enquêtes; et
- ✓ fournir au commissaire toute information utile aux fonctions de celui-ci.

Concrètement, il s'agit pour l'UPAC de (**Décret n°114-2011**) :

- ✓ recueillir, colliger et analyser le renseignement concernant les cas suspectés ou avérés de corruption, de trafic d'influence, de collusion ou sur tout autre dossier connexe; et
- ✓ détecter et réprimer, de façon concertée, les diverses infractions associées à la corruption, à la collusion et à la fraude dans l'adjudication et la réalisation des contrats publics par des enquêtes criminelles, pénales et administratives ainsi que par l'utilisation des dispositions administratives ou des différentes lois pour saisir, bloquer et confisquer les biens et les avoirs reliés à ces activités ainsi que pour émettre des avis de cotisation à leur égard.

²⁴⁰ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 9 et 74.

²⁴¹ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 14 et 74.

²⁴² Précision ajoutée par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 62 et 102 (en vigueur depuis le 7 décembre 2012).

²⁴³ « Les analystes-enquêteurs ont également la responsabilité de recueillir du renseignement afin de prévenir la collusion dans l'attribution des contrats et l'exécution des travaux en matière contractuelle dans le secteur public ainsi que les situations de fraude et de malversation qui pourraient en découler. Ils détectent les situations où la collusion est susceptible de survenir. Finalement, ils assurent la connaissance et la surveillance étroite des marchés dans l'adjudication, l'obtention ou l'exécution des contrats octroyés dans l'exercice des fonctions d'un organisme ou d'une personne du secteur public », UPAC, *Partenaires en enquête*, <<https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=21&L=response.write%25289259892%252A9166089%2529>>.

²⁴⁴ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 16 et 74.

- **Autres fonctions**

Le Commissaire à la lutte contre la corruption exerce également toute autre fonction que lui confie le gouvernement ou le ministre de la Sécurité publique (**LLC, art. 9 al. 3**).

Les équipes d'enquête désignées par le gouvernement collaborent avec le Commissaire à la lutte contre la corruption tout en continuant d'accomplir leur mandat auprès de leur ministère ou organisme respectif dans leur domaine de compétence (**LLC, art. 16**), ce qui élargit considérablement les pouvoirs d'enquête de l'UPAC et les processus d'échange d'information.

Les équipes d'enquête ont les mandats suivants :

- *Le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec (SEC)*

Cette équipe (anciennement appelée escouade Marteau) est composée d'enquêteurs de la Sûreté du Québec, du Service de police de la Ville de Montréal, du Service de police de la Ville de Québec, du Service de police de l'agglomération de Longueuil, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et du Bureau de la concurrence du Canada (BCC).

Elle assure la coordination policière de la lutte contre le crime organisé (**Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence, L.R.Q., c. P-13.1, art. 7(1°)**).

Elle enquête sur les infractions criminelles ou pénales suivantes (**Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence, L.R.Q., c. P-13.1, art. 2 - 7**) :

- ✓ Crime touchant les revenus de l'État, sa sécurité ou son intégrité;
- ✓ Infraction criminelle commise par un réseau ou des organisations criminelles opérant sur une base interrégionale;
- ✓ Infraction criminelle commise par un réseau ayant des ramifications à l'extérieur du Québec;
- ✓ Malversation;
- ✓ Extorsion/escroquerie;
- ✓ Produits de la criminalité;
- ✓ Transaction mobilière frauduleuse;
- ✓ Fraude commerciale et immobilière commise;
- ✓ Corruption de fonctionnaires judiciaires ou municipaux;
- ✓ Infractions relatives à la monnaie.

- *L'équipe d'enquêteurs sur la malversation-corruption de la Direction principale des enquêtes de Revenu Québec*

Pour toute fin ayant trait à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale, l'équipe d'enquêteurs sur la malversation-corruption peut (**Loi sur l'administration fiscale, art. 38**) :

- ✓ pénétrer en tout temps convenable dans tous lieux ou endroits – à l'exception d'une résidence sans le consentement de son occupant – dans lesquels une entreprise est exploitée ou des biens sont gardés ou dans lesquels il se fait quelque chose se rapportant à des affaires quelconques ou dans lesquels sont ou devraient être tenus des registres en conformité d'une loi fiscale;

- ✓ vérifier ou examiner les pièces et registres ainsi que tout autre document ou autre chose pouvant se rapporter :
 - aux renseignements qui se trouvent ou devraient se trouver dans les registres ou sur les pièces;
 - à une interdiction prévue à l'article 34.2 de la *Loi sur l'administration fiscale*²⁴⁵ : « Nul ne peut concevoir, fabriquer ou installer, vendre, louer ou mettre autrement à la disposition d'une autre personne, mettre à jour, entretenir, améliorer, modifier, faire la maintenance, ou de quelque façon offrir d'installer, de vendre, de louer ou de mettre autrement à la disposition d'une autre personne, de mettre à jour, d'entretenir, d'améliorer, de modifier, de faire la maintenance d'une fonction d'un programme informatique ou d'un composant électrique dont l'utilisation a pour but de modifier, corriger, effacer, annuler ou autrement altérer une donnée sans conserver la donnée originale et ses modifications, corrections, effacements, annulations ou altérations subséquents »; ou
 - *au montant de tout droit qui devrait être payé, déduit, retenu ou perçu en vertu d'une loi fiscale et tirer copie, imprimer ou photographier ce document ou cette chose.*
- ✓ examiner les biens décrits dans un inventaire ou tous biens, procédés ou matières dont l'examen peut, à son avis, lui aider à déterminer l'exactitude d'un inventaire ou à contrôler les renseignements qui se trouvent ou devraient se trouver dans les registres ou sur les pièces, ou à déterminer le montant de tout droit qui devrait être payé, déduit, retenu ou perçu en vertu d'une loi fiscale;
- ✓ utiliser tout ordinateur, tout matériel ou toute autre chose se trouvant sur les lieux pour accéder à des données contenues dans un appareil électronique, un système informatique ou un autre support ou pour vérifier, examiner, traiter, copier ou imprimer de telles données;
- ✓ obliger le propriétaire ou le gérant des biens ou de l'entreprise et toute autre personne présente sur les lieux à lui prêter toute aide raisonnable dans sa vérification ou son examen et, à cette fin, obliger le propriétaire ou le gérant à l'accompagner sur les lieux.

Toute personne chargée de faire une enquête aux fins de la *Loi sur l'administration fiscale* (LAF) est investie des pouvoirs et attributions d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37 (**LAF, art. 44 al. 1**), sauf du pouvoir de punir à moins qu'un juge de la Cour du Québec ne décide que, pour un motif particulier, exposé dans une demande faite à cet effet, un tel pouvoir peut être exercé (**LAF, art. 44 al. 2**).

– *L'équipe d'enquêteurs de la Régie du Bâtiment du Québec*

Aux fins d'enquêter sur toute question relative à la *Loi sur le bâtiment* (***Loi sur le bâtiment, art. 129 al. 1***), l'équipe est investie des pouvoirs des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement (***Loi sur le bâtiment, art. 129 al. 2***).

²⁴⁵ En vigueur depuis le 13 juin 2006 : *Loi modifiant la Loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2006, c. 13, art. 232.

– *L'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM) du SPVM*

Créée le 11 janvier 2013 par le maire de la Ville de Montréal et intégrée au sein de l'UPAC le 10 décembre 2013, l'EPIM du SPVM a comme mandat d'assurer la protection de l'intégrité administrative de la Ville de Montréal, notamment dans le cadre des processus d'octroi de contrats²⁴⁶. Ainsi, l'EPIM traite toute information pouvant entacher l'intégrité administrative de la Ville de Montréal notamment dans le cadre d'un processus d'octroi de contrat municipal. Selon l'analyse des données, l'EPIM peut enclencher une enquête criminelle ou soumettre un dossier à une autre instance déjà en place.

Un acte répréhensible tombant sous la compétence de l'EPIM²⁴⁷ consiste en une contravention à une disposition d'une loi provinciale ou fédérale ou à une autre disposition légale, si cette contravention concerne la corruption, la collusion, la fraude ou le trafic d'influence.

En collaboration avec les instances déjà en place (dont l'UPAC), cette escouade travaille également à l'instauration de mécanismes de prévention et de détection des stratagèmes et des failles qui viennent entacher les processus d'attribution des contrats. Les membres de l'escouade seront aussi présents sur le terrain et ont des pouvoirs d'enquête auprès des acteurs du milieu et des intervenants de la Ville.

Cette équipe spécialisée est composée de vingt et quelques membres du personnel policier et civil du SPVM possédant une expertise en matière d'enquête.

c) Immunité

Le Commissaire à la lutte contre la corruption, les membres de son personnel (dont les enquêteurs du commissaire), les commissaires associés aux vérifications et les membres des équipes de vérification ou d'enquête désignées par le gouvernement ainsi qu'une personne autorisée à effectuer des vérifications ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions en application de la LLC (**LLC, art. 20**).

Sauf sur une question de compétence, aucun des recours en vertu de l'article 33 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25 [action directe en nullité] ou recours extraordinaire au sens de ce code [évocation, révision judiciaire, quo warranto, mandamus] ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre eux dans l'exercice de leurs fonctions en application de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (**LLC, art. 21**).

²⁴⁶ Voir : SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL (SPVM), *Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM)*, en ligne : <<http://www.spvm.qc.ca/fr/profil/epim.asp>>; « Lutte contre la corruption : création d'une nouvelle escouade à Montréal », *La Presse canadienne*, le 11 janvier 2013, Montréal, en ligne : <<http://www.ledevoir.com/politique/montreal/368183/lutte-contre-la-corruption-creation-d-une-nouvelle-escouade-a-montreal>>

²⁴⁷ Tout acte répréhensible qui a eu lieu à l'extérieur du territoire de la Ville de Montréal est de la compétence d'enquête de l'UPAC (cf. **Loi concernant la lutte contre la corruption, art. 2**), dont le mandat général est « de lutter contre la corruption, la collusion et le trafic d'influence dans l'adjudication et l'exécution de contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction » (**Décret n° 114-2011**).

d) Communication des renseignements

L'un des mandats particuliers de l'UPAC consiste à assurer le partage d'expertise et l'échange de renseignements entre les ministères et organismes concernés (**Décret n°114-2011**). (Voir **Annexe 2**)

Le Bureau du Commissaire à la lutte contre la corruption est a priori assujetti à la *Loi sur l'accès*, en tant qu'un organisme gouvernemental au sens de l'article 4 al. 1 de cette loi :

Les organismes gouvernementaux comprennent les organismes [...] dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou dont le fonds social fait partie du domaine de l'État.

Outre le partage de renseignements régi par la loi, les membres de l'UPAC peuvent s'entendre entre eux pour prévoir les modalités particulières d'échange d'informations. Ainsi, le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé aux vérifications peut, conformément à la loi, conclure une entente avec un gouvernement autre que celui du Québec, l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation (**LCC, art. 11.1**)²⁴⁸.

Une entente de fonctionnement relative à l'unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec (CCQ) est par ailleurs conclue entre le ministre de la Sécurité publique, le ministre du Travail, le Commissaire à la lutte contre la corruption et la CCQ. Cette entente prévoit notamment les mesures destinées à assurer, au sein de la CCQ et y compris à l'égard des membres du conseil d'administration de la CCQ, la confidentialité des activités de l'unité autonome ainsi qu'à définir la collaboration que les membres du personnel de la CCQ non affectés à cette unité doivent lui offrir (**R-20, art. 15.5**)²⁴⁹.

De son côté, la Régie du bâtiment peut, conformément à la loi, conclure une entente avec le Commissaire à la lutte contre la corruption ainsi que les équipes de vérifications ou d'enquête de l'UPAC en vue de l'application de la *Loi sur le bâtiment* ou de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (**Loi sur le bâtiment, art. 129.1.2**).

i. Échange de renseignements au sein de l'UPAC

Le Commissaire à la lutte contre la corruption, les membres de son personnel, les commissaires associés aux vérifications et les membres de l'UPAC peuvent, dans l'exercice de leurs fonctions et dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée, se communiquer des renseignements, et ce, malgré la *Loi sur l'accès* et toute autre restriction de communication prévue par d'autres lois du Québec (**LLC, art. 17**)²⁵⁰.

• Les exigences constitutionnelles en matière de vie privée

Au niveau constitutionnel, la *Charte canadienne des droits et libertés*, entrée en vigueur le 17 avril 1982, enchâsse le droit de chacun « à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » (art. 7) ainsi qu'« à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives »

²⁴⁸ Depuis le 7 décembre 2012 : *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 60 et 102.

²⁴⁹ Depuis le 1er septembre 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, 2011, c. 17, art. 60 et 74.

²⁵⁰ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 17 et 74.

(art. 8). Bien que le respect de la vie privée n'y soit pas spécifiquement affirmé, les tribunaux ont interprété ces articles comme comportant une garantie contre les intrusions déraisonnables dans la vie privée par la puissance publique²⁵¹, surtout en matière criminelle.

L'article 8 de la Charte canadienne protège l'expectative raisonnable de vie privée des personnes. La notion d'expectative raisonnable de vie privée à laquelle peut prétendre une personne est déterminée en fonction des circonstances et résulte forcément d'une appréciation du contexte dans lequel se trouve une personne. Par exemple, dans *R. c. Patrick*²⁵², une affaire où il s'agissait de déterminer la mesure dans laquelle il était possible de prétendre à une expectative de vie privée à l'égard d'objets que la personne avait mis aux ordures, le juge Binnie explique qu'il faut analyser la situation en se posant des questions telles que les suivantes :

1. Quel est l'objet ou la nature des éléments de preuve recueillis par la police ?
2. L'intimé possédait-il un droit direct à l'égard du contenu ?
3. L'intimé avait-il une attente subjective en matière de respect de sa vie privée relativement au contenu informationnel des ordures ?
4. Dans l'affirmative, cette attente était-elle objectivement raisonnable ? À cet égard, il faut se poser les questions suivantes :
 - a. De façon plus particulière, en ce qui concerne l'endroit où la « fouille ou perquisition » contestée a eu lieu, la police a-t-elle commis une intrusion sur la propriété de l'appelant et, dans l'affirmative, quelle est l'incidence de cette conclusion sur l'analyse relative au droit au respect de la vie privée ?
 - b. Le contenu informationnel de l'objet était-il à la vue du public ?
 - c. Le contenu informationnel de l'objet avait-il été abandonné ?
 - d. Ces renseignements étaient-ils déjà entre les mains de tiers et, dans l'affirmative, ces renseignements étaient-ils visés par une obligation de confidentialité ?
 - e. La technique policière avait-elle un caractère envahissant par rapport au droit à la vie privée en cause ?
 - f. Le recours à cette technique d'obtention d'éléments de preuve était-il lui-même objectivement déraisonnable ?
 - g. Le contenu informationnel révélait-il des détails intimes sur le mode de vie de l'intimé ou des renseignements d'ordre biographique le concernant ?

Si et seulement si une attente raisonnable en matière de respect de la vie privée avait été établie, que la question se pose de savoir si elle a été violée dans les circonstances particulières de l'espèce par la conduite de la police.

L'application d'une telle grille de questions a conduit les tribunaux à considérer que l'expectative de vie privée est élevée lorsqu'il s'agit du domicile d'une personne²⁵³. De même, la surveillance

²⁵¹ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)], art. 32(1) : « La présente charte s'applique : au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest; à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature. » Y compris les corps municipaux : *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844.

²⁵² [2009] 1 R.C.S. 579

²⁵³ *Hunter c. Southam*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Baron c. Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416; *R. c. Edwards*, [1996] 1 R.C.S. 128; *R. c. Feeney*, [1997] 2 R.C.S. 13.

électronique²⁵⁴ et les fouilles olfactives²⁵⁵ ou périphériques au domicile²⁵⁶ ont été considérées comme impliquant des attentes élevées de vie privée. Il en va de même pour les fouilles d'ordinateurs personnels²⁵⁷, l'installation de balises électroniques sur les véhicules²⁵⁸, et les informations résultant d'enregistreur de numéros de téléphone²⁵⁹ ou les renseignements conservés par les entreprises de télécommunications²⁶⁰.

En revanche, l'attente de vie privée est nettement plus faible lors d'inspections ou d'enquêtes administratives²⁶¹, lors de la prise d'empreintes digitales²⁶², d'informations concernant la consommation d'énergie dans un immeuble²⁶³, des lieux publiquement accessibles ou visibles d'une propriété²⁶⁴ ou de renseignements inscrits sur un formulaire administratif²⁶⁵,

Lorsqu'il existe une attente raisonnable de vie privée, l'autorité étatique doit respecter l'article 8 de la Charte. Si la fouille est autorisée par la loi et que la loi n'institue pas un pouvoir de fouille jugé abusif, alors la fouille n'est pas abusive.

Le non-respect de la loi, l'application d'une loi ne respectant pas les exigences de respect de la vie privée lorsqu'il en existe une attente élevée, ainsi que le défaut d'obtenir une autorisation judiciaire sont autant de situations qui peuvent constituer une violation du droit constitutionnel à la vie privée par les autorités publiques.

De plus, le *Code criminel*²⁶⁶ prohibe toute interception volontaire d'une communication, au moyen d'un dispositif électromagnétique, acoustique, mécanique ou autre (**C.cr., art. 184**), ainsi que toute utilisation ou divulgation volontaire d'une communication privée ainsi interceptée (**C.cr., art. 193**), au risque d'encourir une peine d'emprisonnement.

La partie VI du *Code criminel* intitulée « Atteintes à la vie privée » (art. 183 et suiv.) encadre les situations où il serait permis, avec ou sans l'autorisation du juge, d'intercepter une communication privée ainsi que l'admissibilité en preuve de son contenu. Dans les grandes lignes, une interception ne constituera pas une atteinte à la vie privée lorsque l'auteur ou le destinataire de la communication privée y a consenti de façon expresse ou tacite (**C.cr., art. 184(2a)**). De son côté, un agent de l'État peut effectuer une interception préventive lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il existe un risque de lésions corporelles pour la personne

²⁵⁴ R. c. Duarte, [1990] 1 R.C.S. 30 ; R. c. Wong, [1990] 3 R.C.S. 36 ; R. c. Tse, [2012] 1 R.C.S. 531.

²⁵⁵ R. c. Evans, [1996] 1 R.C.S. 8.

²⁵⁶ R. c. Kokesh, [1990] 3 R.C.S. 3 ; R. c. Grant, [1993] 3 R.C.S. 223..

²⁵⁷ R. c. Morelli, [2010] 1 R.C.S. 253; R. c. Cole, [2012] 3 R.C.S. 34.

²⁵⁸ R. c. Wise, [1992] 1 R.C.S. 527.

²⁵⁹ R. c. Cody, [2007] Q.J. No. 11001.

²⁶⁰ R. c. Mahmood, 2011 ONCA 693.

²⁶¹ *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash*, [1994] 2 R.C.S. 406 ; *Canada c. Procureur général du Québec*, [1994] 2 R.C.S. 339.

²⁶² R. c. Beare, [1988] 2 R.C.S. 387

²⁶³ R. c. Plant [1993] 3 R.C.S. 281 ; R. c. Gomboc, [2010] 3 R.C.S. 211.

²⁶⁴ R. c. Kwiatkowski, (2010) 252 C.C.C. (3d) 426 (C.A. B-C).

²⁶⁵ *Smith c. Canada (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 902.

²⁶⁶ *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46 ; le droit criminel (sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle) est de compétence fédérale : *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.), art. 91(27).

qui a consenti à l'interception ou que celle-ci vise à empêcher les lésions corporelles (**C.cr., art. 184.1**), voire dans une situation d'urgence (**C.cr., art. 184.4**). Des exceptions sont également prévues pour les fournisseurs de services téléphoniques, les préposés de Sa Majesté chargés de la régulation du spectre des fréquences de radiocommunication ou les gestionnaires d'ordinateur (**C.cr., art. 184(2)c-e**). Dans les autres cas, une autorisation judiciaire est requise pour intercepter une communication privée.

ii. de l'UPAC

De l'UPAC aux organismes ne faisant pas partie des équipes de vérification et d'enquête que désigne le gouvernement, voire au public, la communication de renseignements semble plus restrictive par comparaison.

Cela étant, le Commissaire à la lutte contre la corruption doit informer le directeur des poursuites criminelles et pénales dès le commencement d'une enquête pénale ou criminelle et, le cas échéant, requérir les conseils de ce dernier (**LLC, art. 18**)²⁶⁷. Le Commissaire à la lutte contre la corruption peut communiquer l'identité de la personne qui a effectué une dénonciation au directeur des poursuites criminelles et pénales (**LLC, art. 31**)²⁶⁸.

Les commissaires associés aux vérifications peuvent communiquer, sans le consentement de la personne concernée, un renseignement fiscal obtenu en vertu de l'article 69.1 al. 2y) de la *Loi sur l'administration fiscale* à l'Autorité des marchés financiers (AMF) aux fins de l'application du chapitre V.2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, L.R.Q., c. C-65.1 (**LAF, art. 69.4.1**)²⁶⁹.

La Régie du bâtiment peut, aux fins de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements, obtenir du Commissaire à la lutte contre la corruption, des commissaires associés aux vérifications et des autres membres de son personnel qui doivent lui fournir, conformément à la *Loi sur l'accès*, tout renseignement et document qu'ils possèdent au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter (**Loi sur le bâtiment, art. 129.1**).

Le Commissaire à la lutte contre la corruption communique au public l'état de ses activités au moins 2 fois par année et au plus tard 8 mois après sa dernière communication (**LLC, art. 22**)²⁷⁰.

- À cette fin, le Commissaire à la lutte contre la corruption peut notamment communiquer les recommandations formulées :

²⁶⁷ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 18 et 74.

²⁶⁸ Précision apportée par la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 68 et 102 (entrée en vigueur le 7 décembre 2012).

²⁶⁹ En vigueur depuis le 7 décembre 2012 : *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.C. 2012, c. 25, a. 26 et 76.

²⁷⁰ Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 22 et 74.

- ✓ au président du Conseil du trésor et au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur toute mesure concernant l'adjudication des contrats dont les conditions sont déterminées par une loi dont ils sont chargés de l'application;
 - ✓ au ministre de la Sécurité publique ainsi qu'à tout organisme ou toute personne du secteur public sur toute mesure visant à favoriser la prévention et la lutte contre la corruption;
- Le Commissaire à la lutte contre la corruption peut également publier un rapport sur toute question relevant de ses attributions, s'il juge que l'importance de cette question le justifie.

Le Commissaire à la lutte contre la corruption doit diffuser, dans un site Internet, les documents ou renseignements accessibles suivants (**Loi sur l'accès, art. 16.1**), dans la mesure où ils sont accessibles en vertu de la loi, et les y laisser tant qu'ils sont à jour ou jusqu'à ce qu'ils aient le statut de document semi-actif suivant son calendrier de conservation (**Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., c. A-2.1, r. 2, art. 4 et 5**) :

- ✓ l'organigramme de l'UPAC;
- ✓ les noms et titres des membres du personnel de direction ou d'encadrement;
- ✓ le plan de classification de ses documents (cf. **Loi sur l'accès, art. 16 al. 2**);
- ✓ l'inventaire de ses fichiers de renseignements personnels²⁷¹;
- ✓ le registre de communication et d'utilisation et d'entente de collecte de certains renseignements personnels (cf. **Loi sur l'accès, art. 67.3**);
- ✓ les études, les rapports de recherches ou de statistiques, produits par l'UPAC ou pour son compte dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public;
- ✓ les documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public;
- ✓ les registres publics prévus expressément par la loi dont il est responsable;
- ✓ la description des services qu'il offre et des programmes qu'il met en œuvre ainsi que les formulaires qui s'y rattachent;
- ✓ les lois, les règlements, les codes de déontologie ou d'éthique, les directives, les politiques et autres documents de même nature servant à la prise de décision concernant les droits des administrés, qu'il est chargé d'appliquer;
- ✓ les projets de règlement publiés à la Gazette officielle du Québec en vertu de l'article 8 de la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1) dont il est responsable;
- ✓ les renseignements relatifs aux contrats qu'il a conclus, comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ (cf. **LCOP, art. 22**);
- ✓ la liste de ses engagements financiers transmise au Contrôleur des finances et que celui-ci achemine à l'Assemblée nationale, conformément au paragraphe 7.1 de l'article 5 de

²⁷¹ Inventaire comprenant les renseignements suivants (**Loi sur l'accès, art. 76**) : la désignation de chaque fichier, les catégories de renseignements qu'il contient, les fins pour lesquelles les renseignements sont conservés et le mode de gestion de chaque fichier; la provenance des renseignements versés à chaque fichier; les catégories de personnes concernées par les renseignements versés à chaque fichier; les catégories de personnes qui ont accès à chaque fichier dans l'exercice de leurs fonctions; les mesures de sécurité prises pour assurer la protection des renseignements personnels.

la Directrice numéro 4-80 concernant les demandes de certification d'engagement, certains engagements de 25 000 \$ ou plus et les demandes de paiement (C.T. 128500, 80-08-26);

- ✓ les documents qu'il produit et qui sont déposés, conformément au Règlement de l'Assemblée nationale, aux fins d'une séance publique de l'Assemblée nationale ou de l'une de ses commissions ou sous-commissions.

iii. à l'UPAC

Malgré la *Loi sur l'accès* et toute autre restriction de communication prévue par d'autres lois du Québec, le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé aux vérifications dans l'exercice de ses fonctions peut requérir, « dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée »²⁷², la communication de tout renseignement ou document de la part de (**LLC, art. 16.1 et 3**)²⁷³ :

- Tout organisme public et tout organisme du gouvernement²⁷⁴, au sens de la *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, soit :
 - ✓ le gouvernement,
 - ✓ le Conseil exécutif,
 - ✓ le Conseil du trésor,
 - ✓ un ministère,
 - ✓ le lieutenant-gouverneur,
 - ✓ l'Assemblée nationale,
 - ✓ toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1,
 - ✓ tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres,
 - ✓ le Protecteur du citoyen,
 - ✓ le Curateur public.
- Tout organisme qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :
 - ✓ tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans le budget de dépenses déposé devant l'Assemblée nationale,
 - ✓ la loi ordonne que son personnel soit nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1,
 - ✓ le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs,

²⁷² Voir les commentaires sur les limites des exigences constitutionnelles en matière de vie privée à la section i - Échange de renseignements au sein de l'UPAC, p. 87 - 89.

²⁷³ Depuis le 7 décembre 2012 : *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 65 et 102.

²⁷⁴ Avant le 14 juin 2013, cette catégorie comprenait également « toute entreprise du gouvernement » au sens de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01) : *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, L.Q. 2013, c. 16, art. 112 et 216.

- ✓ plus de 50 % des actions comportant le droit de vote de son fonds social font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public ou par un autre organisme du gouvernement,
- ✓ l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la *Loi sur l'Université du Québec*, L.R.Q., c. U-1.
- Tout établissement d'enseignement de niveau universitaire visé aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, L.R.Q., c. E-14.1, et qui n'est pas visé au paragraphe précédent, à savoir :
 - ✓ l'Université Laval;
 - ✓ l'Institution royale pour l'avancement des sciences (Université McGill);
 - ✓ Bishop's University;
 - ✓ l'Université de Montréal;
 - ✓ l'École Polytechnique de Montréal;
 - ✓ l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal;
 - ✓ l'Université Concordia;
 - ✓ l'Université de Sherbrooke;
 - ✓ toute faculté, école ou institut de l'un des 8 établissements susmentionnés qui est géré par une personne morale distincte de celle qui administre cet établissement;
 - ✓ tout établissement d'enseignement supérieur affilié, agrégé ou annexé à l'un des 8 établissements susmentionnés en vertu d'une entente approuvée par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport;
 - ✓ tout collège d'enseignement général et professionnel institué en vertu de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, L.R.Q., c. C-29;
 - ✓ toute commission scolaire visée par la *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-13.3, ou par la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, L.R.Q., c. I-14, ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal;
 - ✓ tout établissement privé agréé aux fins de subventions en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*, L.R.Q., c. E-9.1;
 - ✓ tout autre établissement d'enseignement dont plus de la moitié des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert;
 - ✓ tout centre de la petite enfance, toute garderie bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés ainsi que tout bureau coordonnateur de la garde en milieu familial visé par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, L.R.Q., c. S-4.1.1;
 - ✓ tout établissement public ou privé conventionné visé par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2;
 - ✓ le conseil régional institué par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*, L.R.Q., c. S-5;
- Toute municipalité ainsi que tout organisme visé aux articles 18 ou 19 de la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, L.R.Q., c. R-9.3, soit :
 - ✓ une municipalité;
 - ✓ un organisme mandataire de la municipalité : « tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent de la municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci »;

- ✓ une communauté métropolitaine;
 - ✓ une municipalité régionale de comté (MRC);
 - ✓ une régie intermunicipale;
 - ✓ une société intermunicipale de transport;
 - ✓ un conseil intermunicipal de transport;
 - ✓ l'Administration régionale Kativik;
 - ✓ tout autre organisme public dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux;
 - ✓ une commission ou un conseil créé par la loi et dont la majorité des membres en font partie à titre de chef du conseil ou de conseiller d'une municipalité ou d'une municipalité régionale de comté;
 - ✓ toute conférence régionale des élus instituée en vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'occupation du territoire*, L.R.Q., c. M-22.1;
 - ✓ tout centre local de développement constitué en vertu de la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation*, L.R.Q., c. M-30.01.
- Tout organisme visé au paragraphe 4° de l'article 4 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, c'est-à-dire :
- ✓ les personnes nommées à des organismes à but non lucratif qui ont pour objet de gérer et de soutenir financièrement, avec des fonds provenant principalement du gouvernement, des activités de nature publique sans offrir eux-mêmes des produits ou services au public, ainsi que les membres du personnel de ces organismes.

Ainsi, l'habilitation de l'article 16.1 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* est très large, en ce que la communication est obligatoire pour tout organisme public et apparemment pour toutes fins que requiert l'UPAC. Cela étant, les « exigences constitutionnelles » conditionnent par ailleurs les fins pour lesquelles l'UPAC pourrait se prévaloir de cette habilitation, soit uniquement à des fins autres que celle d'établir la responsabilité pénale d'une personne.

- Par ailleurs, depuis le 13 juin 2011, un renseignement contenu dans un dossier fiscal, pourvu qu'il soit nécessaire à l'application de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LLC), peut être communiqué par Revenu Québec aux membres de l'UPAC, au Commissaire à la lutte contre la corruption et aux commissaires associés aux vérifications, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la *Loi sur l'accès (LAF, art. 69.1 al. 2y) et 69.0.0.10*)²⁷⁵.
- Lorsqu'une entreprise présente une demande de délivrance ou de renouvellement d'une autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public, l'Autorité des marchés financiers transmet aux commissaires associés aux vérifications les renseignements obtenus afin que celui-ci effectue les vérifications qu'il juge nécessaires (*LCOP, art. 21.30*)²⁷⁶.
- Un commissaire associé aux vérifications nommé conformément à l'article 8 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LLC) peut communiquer, sans le consentement de la

²⁷⁵ Étant donné la très large habilitation de l'article 16.1 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, en vigueur depuis le 7 décembre 2012, ces dispositions de la LAF ne trouveraient vraisemblablement application qu'au stade d'enquêtes, une fois franchi le Rubicon.

²⁷⁶ Depuis le 7 décembre 2012 : *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 10 et 102.

personne concernée, un renseignement obtenu de Revenu Québec conformément à l'article 69.1 de la *Loi sur l'administration fiscale*, à l'Autorité des marchés financiers aux fins de l'application du chapitre V.2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (« Autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public »), malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la *Loi sur l'accès (LAF, art. 69.4.1 et 69.0.0.10)*.

- La CCQ doit communiquer aux commissaires associés aux vérifications les renseignements qu'elle détient à l'égard d'un entrepreneur ou, dans le cas d'une personne morale, à l'égard de l'un de ses administrateurs ou, dans le cas d'une société, à l'égard de ses associés et qui sont nécessaires à l'application du chapitre V.2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics (R-20, art. 123.4.4)*²⁷⁷.
- L'Autorité des marchés financiers (AMF) peut communiquer aux commissaires associés aux vérifications tout nouveau renseignement concernant une entreprise que l'Autorité obtient de celle-ci, d'un organisme ou autrement (*LCOP, art. 21.34*).

iv. Obligations de confidentialité

- Le Commissaire à la lutte contre la corruption et les commissaires associés aux vérifications doivent prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui a effectué une dénonciation soit préservé (*LLC, art. 31*)²⁷⁸.

Conclusion de la première partie

Dans le domaine de la lutte contre la collusion et la corruption, le droit québécois actuel définit deux environnements en réseau au sein desquels circulent des éléments d'information.

Un premier environnement est constitué des échanges d'information autorisés par les lois générales et spécifiques. Ce réseau regroupe les organismes qui partagent de l'information avec d'autres. Il inclut forcément les individus œuvrant au sein des différents organismes concernés.

Mais dès lors que les échanges et partages d'information ont pour finalité la détermination de la responsabilité pénale d'une personne, le cadre juridique – surtout celui qui garantit la supra-légalité des droits fondamentaux – impose des limites à la circulation de l'information entre les différents acteurs.

Pour gérer cette métamorphose au sein des processus de fonctionnement des organismes, le législateur québécois, inspiré par des expériences étrangères a mis en place une structure organisationnelle (l'UPAC) qui se présente comme un second réseau, plus confiné, plus étanche et constitué de personnes provenant des organisations membres du premier réseau et dotées des habilitations d'accès aux informations relevant de leurs institutions d'appartenance.

²⁷⁷ Depuis le 7 décembre 2012 : *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 99 et 102.

²⁷⁸ Depuis le 1^{er} septembre 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 31 et 74.

II- Les défis du partage d'information dans la lutte contre la corruption et la collusion

Dans la seconde partie de ce rapport, nous passons en revue les expériences d'autres juridictions ayant eu à relever les défis de la mise en réseau des capacités de vastes ensembles d'organismes publics aux fins de mieux lutter contre la criminalité.

Ces expériences révèlent la nécessité d'encadrer les réseaux de partage d'information de manière à garantir à la fois la fluidité de l'information et son imputabilité. Cette dernière condition est essentielle au respect des droits fondamentaux concernés par le partage d'information entre organismes publics.

A. QUELQUES EXPÉRIENCES DE MISE EN PLACE DE STRUCTURES DE PARTAGE D'INFORMATION

Les crimes économiques – comme la corruption – s'inscrivent rarement dans une logique en silo. Le défi pour les administrations gouvernementales est d'instituer des modes de partage de l'information entre les organismes afin de prévenir et déceler les comportements illicites.

Dans la lutte contre la criminalité économique, l'une des préoccupations des législateurs a été de mobiliser les ressources de différents acteurs de la société et de réunir leurs efforts de lutte autour d'objectifs communs. Cette approche transversale aurait l'avantage de rassembler l'ensemble (ou du moins une grande partie) des fils tendus sur un tissu criminel, de manière à en cerner les motifs, avant qu'il ne devienne costume; c'est l'aspect prévention. Qui plus est, la complexité même de l'œuvre trahirait la main de l'ouvrier, le tisserand coupable, qui, vraisemblablement, serait retracé plus aisément par des pouvoirs accrus d'inspections, de vérifications et d'enquêtes.

Or, dans un environnement dans lequel chacun est responsable en fonction d'un mandat spécifiquement défini, comment promouvoir, voire contraindre une collaboration interinstitutionnelle ? Comment s'articulent de tels partenariats multisectoriels et pluridisciplinaires ? Quel en serait le mode de gouvernance ? Comment en gérer les conflits d'autorité ? À ces interrogations, on a apporté des réponses présentant d'éclairantes similitudes dans différentes juridictions.

Toutefois, comme on peut le constater à l'égard des expériences étrangères, la mise en place de pareilles structures doit être assortie de solides exigences en matière de transparence et d'imputabilité.

Nous présentons ci-après des stratégies et institutions mises en place dans d'autres juridictions afin de maximiser la circulation de l'information relative aux comportements illicites. Il s'agit des « fusion centers » et des « systèmes locaux d'intégrité ».

1. Les Fusion Centers

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, des fusion centers ont été institués dans différents pays (p. ex. États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Danemark, Pays-Bas et

Suède)²⁷⁹ afin de faciliter la cueillette, le partage et une analyse intégrée d'informations en provenance de différents ministères et organismes gouvernementaux dans leur lutte concertée contre le terrorisme (principalement) :

A fusion center is a collaborative effort of two or more agencies that provide resources, expertise and information to the center with the goal of maximizing their ability to detect, prevent, investigate, and respond to criminal and terrorist activity.²⁸⁰

Ces structures de partage supposent l'implication d'organismes chargés de l'application et du respect des lois et peuvent aussi nécessiter la participation d'autres entités afin de disposer d'accès à des vastes ensembles d'information. Typiquement, ces structures regroupent des experts provenant d'un ensemble d'organismes en un seul environnement de travail. Chacun des experts conservant son appartenance à l'organisation qui l'a délégué, est en mesure d'assurer l'acheminement des informations sectorielles auxquelles il a accès au sein du collectif. Il en résulte une capacité d'analyse et d'enquête démultipliée. De plus, chaque organisme participant se trouve en position de disposer d'informations mieux contextualisées et de meilleure qualité pour l'accomplissement de son propre mandat.

Il n'existe pas de modèle unique pour ces structures vouées à l'analyse par la mise en commun de ressources. Mais il semble y avoir un certain consensus à l'effet que de telles structures doivent être conçues de manière à éviter la duplication des démarches et en vue de procurer une compréhension exhaustive des réseaux criminels qui relèvent de son mandat.

a) Le département de la Sécurité intérieure (U.S. Department of Homeland Security ou DHS)

Le 27 novembre 2002, le département de la Sécurité intérieure des États-Unis (*United States Department of Homeland Security* ou DHS) a été créé par le *Homeland Security Act*, Pub. L. 107-296, 116 Stat. 2135 (HSA) afin :

- ✓ de prévenir les attaques terroristes aux États-Unis,
- ✓ de réduire la vulnérabilité du pays au terrorisme; ainsi que
- ✓ de minimiser les dommages et d'œuvrer au rétablissement de la stabilité nationale suite aux attaques terroristes.

Le DHS, comptant un effectif d'environ 230 000 employés²⁸¹, résulte de la fusion des 22 agences fédérales suivantes :

- | | |
|---|--|
| ✓ The U.S. Customs Service (Treasury) | ✓ National Domestic Preparedness |
| ✓ The Immigration and Naturalization Service (Justice) | Office (FBI) |
| ✓ The Federal Protective Service | ✓ CBRN Countermeasures Programs (Energy) |
| ✓ The Transportation Security Administration (Transportation) | ✓ Environmental Measurements Laboratory (Energy) |
| ✓ Federal Law Enforcement Training Center | ✓ National BW Defense Analysis Center |

²⁷⁹ Gudrun PERSSON, *Fusion Centres – Lessons Learned. A Study of coordination functions for intelligence and security services*, National Defence College (Center for Asymmetric Threat Studies), Suède, 2013, p. 8.

²⁸⁰ *Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers* (octobre 2008).

²⁸¹ Torin MONAHAN & Priscilla M. REGAN, « Zone of Opacity : Data Fusion in post-9/11 Security Organizations », (2012) 27 *Can. J.L. & Soc.* 301.

- | | |
|---|---|
| (Treasury) | (Defense) |
| ✓ Animal and Plant Health Inspection Service (part) (Agriculture) | ✓ Plum Island Animal Disease Center (Agriculture) |
| ✓ Office for Domestic Preparedness (Justice) | ✓ Federal Computer Incident Response Center (GSA) |
| ✓ The Federal Emergency Management Agency (FEMA) | ✓ National Communications System (Defense) |
| ✓ Strategic National Stockpile and the National Disaster medical System (HHS) | ✓ National infrastructure Protection Center (FBI) |
| ✓ Nuclear Incident Response Team (Energy) | ✓ Energy Security and Assurance Program (Energy) |
| ✓ Domestic Emergency Support Teams (Justice) | ✓ U.S. Coast Guard |
| | ✓ U.S. Secret Service |

Le secrétaire à la Sécurité intérieure, chef du DHS, est nommé par le Président, sur l'avis et le consentement du Sénat (HSA, s. 102).

Outre le HSA, le fonctionnement et les pouvoirs d'investigation du DHS sont régis par les lois suivantes :

- ✓ *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* (Public Law 108-458);
- ✓ *Implementing Recommendations of the 9-11 Commission Act of 2007* (Public Law 110-53);
- ✓ *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act and Related Authorities* (Public Law 100-707);
- ✓ *Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006* (Public Law 109-295);
- ✓ *Immigration and Nationality Act* (Public Law 82-414);
- ✓ *Maritime Transportation Security Act of 2002* (Public Law 107-295);
- ✓ *Coast Guard and Maritime Transportation Act of 2006* (Public Law 109-241);
- ✓ *Security and Accountability For Every Port Act of 2006 (SAFE port Act)* (Public Law 109-347);
- ✓ *Coast Guard Authorization Act of 2010* (Public Law 111-281);
- ✓ *Aviation and Transportation Security Act* (Public Law 107-71).

Tel que prévu au USA PATRIOT Act de 2001 (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*), le DHS dispose de grands pouvoirs d'investigation, notamment aux chapitres suivants :

- ✓ Les procédures augmentées de surveillance (USA PATRIOT Act, Title II « Surveillance procedures »);
- ✓ Réduction du blanchiment d'argent international (USA PATRIOT Act, Title III « Anti-money-laundering to prevent terrorism »);
- ✓ Protection des frontières (USA PATRIOT Act, Title IV « Border security »);
- ✓ Enlèvement des obstacles sur l'investigation dans le terrorisme (USA PATRIOT Act, Title V « Removing obstacles to investigating terrorism »).

Les échanges de renseignements au sein du DHS et au-delà sont régis par les lois suivantes :

- ✓ *Freedom of information Act(FOIA)*, 5 U.S.C. § 552;
- ✓ *USA PATRIOT Act* (Public Law 107-56);
 - *Partage accru des informations pour la protection d'infrastructures critiques (Title VII «Increased information sharing for critical infrastructure protection»)*,
 - *Amélioration du renseignement (Title IX « Improved Intelligence »)*.

b) Les fusion centers aux niveaux régional et local

Sous la direction du DHS, les fusion centers mobilisent à leur tour les ressources et l'expertise de différents organismes régionaux et locaux (publics et privés). Ce regroupement d'informations permet une surveillance et analyse intégrées des données provenant des personnes ou activités suspectes, facilite les enquêtes et aide à l'identification de menaces potentielles. Les fusion centers œuvrent essentiellement en amont, et leur fonction est d'abord de nature préventive. Ils participent aussi, dans une moindre mesure, à combattre la criminalité transjuridictionnelle.

À l'origine, les fusion centers ciblent exclusivement les activités terroristes. La plupart d'entre eux ont depuis élargi leur champ d'action de manière à s'en prendre aux crimes et menaces de toute sorte, voire à tout phénomène dangereux (p.ex. désastres naturels, armes de destruction massive...). D'un fusion center à l'autre, leur grande variabilité structurelle s'explique par les impératifs fonctionnels (différant d'un centre à l'autre) de même que les exigences idiosyncrasiques des contrôles locaux²⁸². Cela étant, des standards professionnels ont quand même été articulés au niveau national pour prescrire les bonnes pratiques dans des domaines critiques, indépendamment de la mission du centre, tels que :

- ✓ The Role of Fusion Centers in Countering Violent Extremism;
- ✓ Tribal participation in Fusion Centers;
- ✓ National Criminal Intelligence Sharing Plan (NCISP);
- ✓ Fusion Center Guidelines Law Enforcement Intelligence, Public Safety, and the Private Sector;
- ✓ Baseline Capabilities for State and Major Urban Area Fusion Centers;
- ✓ Common Competencies for State, Local, and Tribal Intelligence Analysts;
- ✓ Critical Infrastructure and Key Resources (CIKR) : Protection Capabilities for Fusion Centers;
- ✓ Fire Service Integration for Fusion Centers;
- ✓ Health Security : Public Health and Medical Integration for Fusion Centers;
- ✓ Fusion Center Privacy Policy Development – Privacy Civil Rights, and Civil Liberties Policy Template;
- ✓ Privacy Civil Rights and Civil Liberties Compliance Verification for the Intelligence Enterprise.

La surveillance extensive qu'exercent les fusion centers sur certaines personnes ou activités suspectes a attisé quelques inquiétudes aux États-Unis quant à la protection du droit privé et des libertés civiles.

c) Au Canada

Inauguré le 15 octobre 2004 conformément à la Politique canadienne de sécurité nationale, le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) ou depuis juin 2011, Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET), réunit divers intervenants de l'appareil canadien de sécurité et de renseignements, allant du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) aux corps policiers, afin de faciliter un plus grand échange de l'information, une analyse intégrée du renseignement et de fournir au gouvernement du Canada les informations dont il a besoin pour prévenir ou limiter les menaces terroristes et leurs conséquences sur les Canadiens.

²⁸² David L. CARTER & Jeremy G. CARTER, « The Intelligence Fusion Process for State, Local, and Tribal Law Enforcement », (2009) 36 Criminal Justice and Behavior 1323 (doi : 10.1177/0093854809345674).

En tant qu'une composante fonctionnelle du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le principal objectif du CIET est de produire en temps voulu des évaluations intégrées et exhaustives des menaces terroristes contre les intérêts canadiens, que ce soit au niveau national ou international. Les évaluations de la menace du CIET sont distribuées au monde du renseignement, aux forces de l'ordre et autres premiers intervenants, ainsi qu'aux partenaires des infrastructures essentielles du secteur privé. Depuis le début de ses opérations en octobre 2004, la surveillance qu'assure le CIET des menaces s'est élargie pour inclure les menaces contre les événements spéciaux et tous les secteurs des infrastructures essentielles canadiennes, ainsi que de la menace de violence grave émanant de l'extrémisme national.

Toutefois, le CIET n'est pas investi de pouvoirs d'investigation (vérification ou enquête) ex post facto, spécifiques aux menaces terroristes. Leur préoccupation première est d'abord préventive : Ainsi, outre un libre échange de renseignements entre les divers partenaires, le CIET ne présente que peu de ressemblances avec la structure de l'UPAC en tant qu'un organisme indépendant de vérification et d'enquête. Après tout, à l'inauguration de l'UPAC en 2011, le ministre de la Sécurité publique avait fait remarqué qu'il s'agissait «d'une première au Canada»²⁸³.

d) En Europe (Centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3))

Inauguré le 11 janvier 2013, le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité, faisant partie d'Europol, cible les activités illicites en ligne menées par des organisations criminelles, notamment les attaques dirigées contre les services de banque en ligne ou d'autres activités financières en ligne, l'exploitation sexuelle en ligne des enfants et la criminalité touchant aux infrastructures critiques et aux systèmes d'information de l'UE. Il sera entièrement fonctionnel dès 2014.

Le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité met les États membres en garde contre les menaces informatiques majeures et attire leur attention sur les faiblesses des défenses de leurs installations en ligne. Il repère les réseaux de criminels informatiques organisés ainsi que les contrevenants les plus importants présents dans le cyberspace. Il apporte un soutien opérationnel au cours d'enquêtes sur le terrain, au niveau tant de l'analyse que de la création d'équipes communes d'enquête sur la cybercriminalité.

La Commission européenne explique que les quatre fonctions essentielles du centre sont²⁸⁴ :

✓ Servir de point de convergence européen des informations relatives à la cybercriminalité

Une fonction de fusion des informations assurerait un rassemblement des renseignements relatifs à la cybercriminalité provenant d'un grand nombre de sources publiques, privées et libres, enrichissant ainsi les données dont disposent les services de police. [...]. Les informations recueillies concerneraient les activités et méthodes de la cybercriminalité et les personnes suspectées. Une telle fonction a pour objectif d'améliorer la connaissance et la prévention de la cybercriminalité, sa détection ainsi que la poursuite en justice des faits qui y sont liés. Elle sert également à encourager la

²⁸³ Kathleen LÉVESQUE, « Québec dévoile son unité anti-corruption », Le Devoir, 19 février 2011, en ligne : <<http://www.ledevoir.com/societe/justice/317215/quebec-devoile-son-unite-anti-corruption>>.

²⁸⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Combattre la criminalité à l'ère numérique : établissement d'un Centre européen de lutte contre la cybercriminalité, Bruxelles, le 28 mars 2012, en ligne : <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2012\)0140_/com_com\(2012\)0140_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0140_/com_com(2012)0140_fr.pdf)>.

création de liens utiles entre les autorités répressives, le réseau des équipes d'intervention en cas d'urgence informatique (« réseau des CERT »), et les spécialistes de la sécurité des technologies de l'information et de la communication appartenant au secteur privé. Le partage d'informations doit respecter les règles et accords de confidentialité entre les différentes parties. (p. 4 et 5)

- ✓ Mettre en commun l'expertise européenne en matière de cybercriminalité pour soutenir les États membres dans le renforcement de leurs capacités

L'EC3 devrait aider les États membres à réprimer la cybercriminalité grâce à son savoir-faire et à l'organisation des formations. L'objectif principal est de faire respecter la loi, [...] Les initiatives existantes d'Europol, du CEPOL et des États membres seraient rationalisées après une analyse approfondie des besoins en vue d'améliorer la coordination et la complémentarité. L'éventail proposé devrait aller de formations techniques spécifiques à des actions plus larges de développement des capacités donnant la possibilité aux fonctionnaires de police, aux procureurs et aux juges de traiter les affaires liées à la cybercriminalité. (p. 5)

- ✓ Apporter un soutien aux enquêtes des États membres sur la cybercriminalité

L'EC3 devrait fournir un soutien opérationnel aux enquêtes sur la cybercriminalité, par exemple en encourageant la mise en place d'équipes communes d'enquête sur la cybercriminalité et l'échange d'informations opérationnelles dans les enquêtes en cours.

Il devrait également fournir une assistance de haute qualité en termes d'analyse (installations, stockage, outils) ainsi qu'une expertise en matière de cryptage pour les enquêtes sur la cybercriminalité. (p. 6)

- ✓ Se faire le porte-voix des enquêteurs européens sur la cybercriminalité

Au fil du temps, l'EC3 pourrait assumer le rôle de point de ralliement des enquêteurs européens sur la cybercriminalité, les dotant d'une voix collective dans les discussions avec le secteur des TIC, d'autres sociétés du secteur privé, la communauté des chercheurs, les associations d'utilisateurs et les organisations de la société civile sur les moyens d'améliorer la prévention de la cybercriminalité et de coordonner des activités de recherche ciblée.

L'EC3 serait l'interface naturelle avec les activités d'Interpol sur la cybercriminalité et d'autres unités internationales de police combattant la cybercriminalité. Il pourrait également se charger de coordonner les contributions aux initiatives existantes sur la gouvernance de l'internet et au groupe intergouvernemental d'experts à composition non limitée des Nations unies sur l'étude approfondie du phénomène de la cybercriminalité. (p. 6)

Encore une fois, c'est donc plus un service de coordination d'efforts des enquêteurs qu'un organisme indépendant chargé de mener une mission d'investigation proprio motu. C'est ce qui distingue EC3 de l'UPAC, ce dernier devant, entre autres, effectuer toute enquête demandée par le Commissaire à la lutte contre la corruption.

Et ce même constat semble s'appliquer au modèle des « *fusion centers* » recensés dans les autres pays par Gudrun Persson²⁸⁵. *Fusion centers*, c.-à-d. regrouper les effectifs provenant de différents organismes (publics et/ou privés) afin de faciliter l'échange et le partage de renseignements, puis de produire des évaluations de menaces aux gouvernements. L'accent est

²⁸⁵ Gudrun PERSSON, *Fusion Centres – Lessons Learned. A Study of coordination functions for intelligence and security services*, National Defence College (Center for Asymmetric Threat Studies), Suède, 2013.

mis sur la prévention, aucune coordination des pouvoirs d'enquête comme tels sous l'autorité d'un « commissaire » indépendant. Voir, en particulier :

Allemagne : Das Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ);

Australie : le National Threat Assessment Centre (NTAC);

Danemark : le Center for Terror Analyse (CTA);

Espagne : le Centro Nacional de Coordinacion Antiterrorista (CNCA);

France : l'Unité de coordination de la lutte antiterrorisme (UCLAT);

Pays-Bas : le National Coordinator for Counterterrorism and Security (NCTb);

Royaume-Uni : le Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC);

Suède : le Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT).

2. Les systèmes locaux d'intégrité

Dans les mots de Sampford, Smith et Brown :

Since the 1990s, recognition has grown that the answer to corruption – political, bureaucratic or corporate – does not lie in a single institution, let alone a single law. Rather the institutionalisation of integrity through a number of agencies, laws, practices and ethical codes is increasingly recognised as the best option for limiting corruption in many societies.²⁸⁶

Mais il importe de comprendre et apprécier les enjeux relatifs à l'interdépendance des différents organismes publics ainsi organisés en réseaux de coopération. Il faut aussi prévoir de quelle façon s'effectue la nécessaire reddition de comptes dans des réseaux au sein desquels il est espéré que chacun des « gardiens » contribue à surveiller ses partenaires.

Les systèmes locaux d'intégrité (« local integrity systems » : LIS) se caractérisent par leurs pouvoirs d'investigation élargis, ciblant spécifiquement tout acte de corruption, de collusion ou de fraude²⁸⁷. À ce titre, « [l]a meilleure stratégie pour contenir la corruption consiste à promouvoir la formation de coalitions avec les représentants des différents secteurs de la société (secteur privé, public et société civile) sur la base de partenariats développés dans le cadre d'actions concrètes contre la corruption »²⁸⁸. Ce partage d'expertise emporte d'une part, l'échange des informations recueillies entre différentes unités d'enquête et, d'autre part, la nécessité d'une reddition de comptes plus transparente au sein des LIS mêmes.

Échange de renseignements et reddition de comptes, voilà deux enjeux qui concernent particulièrement les échanges et partages d'information au sein de ces réseaux.

Par une analyse comparative des équivalents de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) du Québec avec les cas de New York, de la Nouvelle-Galles du Sud et de Hong Kong, les pages qui suivent visent à mettre en lumière les avantages et inconvénients rattachés à chacun de ces modèles. Ces derniers serviront de points d'appui à l'identification de pistes en vue de

²⁸⁶ Charles SAMPFORD, Rodney SMITH et A.J. BROWN, « From Greek Temple to Bird's Nest : Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for national Integrity Systems », [2005] 64(2) Australian Journal of Public Administration, 96-108, p. 96.

²⁸⁷ Voir Leo HUBERTS, Frank ANECHIARICO, Frédérique SIX et Judith VAN DER VEER, « Local Integrity Systems Analysis and Assessment », dans Leo HUBERTS, Frank ANECHIARICO et Frédérique SIX (dir.), *Local Integrity Systems : World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*, BJU Legal Publishers, 2008, p. 271.

²⁸⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Combattre la corruption. Enjeux et perspectives*, série « Hommes et Sociétés », Éditions KARTHALA, 2002, p. 169.

recommandations de pratiques mieux adaptées au contexte légal et constitutionnel qui prévaut au Québec.

a) Le partage d'expertise : un enjeu structurel

Mobiliser les ressources de différents acteurs de la société, réunir leurs efforts de lutte autour d'un objectif commun, susciter leur collaboration, voilà des enjeux de taille. Les solutions varient d'une initiative, d'un LIS à l'autre.

i. L'UPAC du Québec

Rappelons que UPAC a été instituée le 16 février 2011 par *Décret n°114-2011*, en réponse aux allégations de pratiques douteuses relativement à l'octroi de contrats de travaux publics, de services ou d'approvisionnement des organismes publics québécois. Son mandat : « lutter contre la corruption, la collusion et le trafic d'influence dans l'adjudication et l'exécution de contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction » (*Décret n° 114-2011*).

Le gouvernement nomme le Commissaire à la lutte contre la corruption, qui est choisi « parmi une liste d'au moins trois personnes qui ont été déclarées aptes à exercer la charge par un comité de sélection formé pour la circonstance », pour un mandat fixe d'au plus cinq (5) ans²⁸⁹. Le Commissaire exerce ses fonctions qui lui sont conférées de par la loi, « avec l'indépendance que celle-ci lui accorde »²⁹⁰. Les mêmes principes s'appliquent, *mutatis mutandis*, à la nomination « des » commissaires associés aux vérifications, présentement au nombre de deux (2)²⁹¹. Les autres membres du personnel sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1)²⁹².

Plus fondamentalement, l'UPAC regroupe les « équipes de vérification et d'enquête » désignées par le gouvernement pour notamment lutter contre la corruption, la collusion et le trafic d'influence dans l'adjudication et l'exécution de contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction. Chacune des équipes de vérification ou d'enquête continuent d'accomplir leur mandat auprès de leur ministère ou organisme respectif dans leur domaine de compétence tout en assistant le commissaire associé aux vérifications dans l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (L.R.Q., c. C-65.1).

En raison de cette mixité des effectifs, les pouvoirs de vérification et d'enquête de l'UPAC sont très élargis puisque chaque catégorie de membres exerce ses compétences conformément aux différents lois et règlements habilitants, en plus de collaborer au sein de l'UPAC avec le Commissaire à la lutte contre la corruption. Une équipe de procureurs lui est aussi entièrement dédiée.

ii. Department of Investigation (DOI) de la Ville de New York

Créé à l'origine pour contrer l'influence de la mafia sicilienne sur les chantiers de construction de la Ville de New York (*New York City* ou NYC), le *Department of Investigation* (DOI) est régi

²⁸⁹ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.R.Q., c. L-6.1, art. 5 (ci-après « LLC »).

²⁹⁰ LLC, art. 4 al. 2.

²⁹¹ LLC, art. 8 et 5.

²⁹² LLC, art. 12.

d'abord par la *Charte de la Ville de New York (New York City Charter)* – une loi d'État²⁹³ –, ainsi que divers décrets (*Executive Orders*) promulgués par le maire de NYC, plus précisément le Décret n° 16 du 26 juillet 1978, tel qu'amendé par les Décrets n° 72, n° 78 et n° 105.

Son mandat : mener des actions de prévention, de vérifications et d'enquêtes contre la corruption et autres activités criminelles, les conflits d'intérêt, l'inconduite, les comportements contraires à l'éthique, et l'incompétence sévissant au sein de l'administration municipale²⁹⁴.

Sa compétence s'étend :

- ✓ à toute entité municipale (*City agencies*),
- ✓ aux élus et employés municipaux (*City officers and employees*), et
- ✓ à toute personne faisant affaires avec la NYC, ou qui reçoit des subventions ou avantages directement ou indirectement de la ville.

Cette compétence d'enquête du DOI est exclusive²⁹⁵.

Le DOI est présidé par un Commissaire d'enquête (*Commissioner of Investigation*)²⁹⁶, nommé par le maire de NYC (l'exécutif)²⁹⁷, sur avis et consentement du Conseil municipal (*Council* ou pouvoir législatif de NYC)²⁹⁸, et ce, pour un mandat de durée indéterminée²⁹⁹. Il ne peut être démis par le maire que pour cause et uniquement après avoir donné l'opportunité au Commissaire d'y répondre publiquement³⁰⁰.

Le Commissaire d'enquête peut nommer deux adjoints (*deputies*) exerçant, sous sa supervision, les pouvoirs d'investigation prévus au chapitre 34 de la Charte de NYC établissant le DOI³⁰¹.

Pour faciliter l'accomplissement de sa mission, le DOI détache une équipe/unité spécialisée de vérification et d'enquête (*the Inspector General System*) au sein de chaque entité municipale. En

²⁹³ En fait, la Charte de NYC préexistait à la création de l'État de New York, mais peut être amendée directement par l'organe législatif de NYC. Elle détaille les compétences principales de la ville ainsi que son organisation. Aux compétences mentionnées dans la Charte s'ajoutent les pouvoirs conférés par d'autres lois plus générales s'appliquant aussi à d'autres municipalités : Document remis (confidentiel), Résumé analytique des pouvoirs de l'UPAC et leur comparaison avec ceux du DOI, p. 4.

²⁹⁴ Décret n° 16, art. 1 - Responsibilities of Commissioner.

²⁹⁵ Décret n° 16, art. 4(f) - Investigations, tel qu'amendé par le Décret No. 78 : « No officer or employee other than the Commissioner, an Inspector General, or an officer or employee under their supervision, shall conduct any investigation concerning corrupt or other criminal activity, (or) conflicts of Interest, gross mismanagement or abuse of Authority without the prior approval of the Commissioner or Inspector General ».

²⁹⁶ Charte de NYC, chap. 34, §801 : « There shall be a department of investigation the head of which shall be the commissioner of investigation. [...] ».

²⁹⁷ Charte de NYC, chap. 1, §6(a) : « The mayor shall appoint the heads of administrations, departments, all commissioners and all other officers not elected by the people, except as otherwise provided by law ».

²⁹⁸ Charte de NYC, chap. 2, §31 : « Appointment by the mayor of the commissioner of investigation [...] shall be made with the advice and consent of the council after a public hearing. [...] ».

²⁹⁹ Charte de NYC, chap. 1, §6(b) : « [...] No public officer shall hold his office for any specific term, except as otherwise provided by law ».

³⁰⁰ Charte de NYC, chap. 34, §801 : « [...] The mayor may remove the commissioner upon filing in the office of the commissioner of citywide administrative services and serving upon the commissioner of investigation the reasons therefor and allowing such officer an opportunity of making a public explanation ».

³⁰¹ Charte de NYC, chap. 34, §802 : « The commissioner may appoint two deputies, either of whom may, subject to the direction of the commissioner, conduct or preside at any investigations authorized by this chapter ».

effet, depuis le 1^{er} juillet 1987, toutes les équipes de vérifications et d'enquêtes font partie du DOI et demeurent sous l'autorité hiérarchique du Commissaire³⁰². Les chefs de chacune de ces unités spécialisées (*Inspectors General*) sont nommés par le Commissaire du DOI (après consultation de la direction des entités concernées ou *Agency head*)³⁰³ et n'ont de comptes à rendre qu'à ce dernier³⁰⁴.

iii. Independent Commission Against Corruption (ICAC) - Nouvelle-Galles du Sud

Confronté, à l'orée des années 80, aux problèmes d'intégrité qui sévissaient au sein des plus hauts dirigeants du secteur public³⁰⁵, le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud (NSW) institua la *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) par une loi d'État, la *NSW Independent Commission Against Corruption Act 1988* [« **ICAC Act** »].

Son mandat : promouvoir l'intégrité et l'imputabilité de l'administration publique en tant qu'une Commission indépendante de lutte contre la corruption. Son rôle est double³⁰⁶ :

- ✓ enquêter, dénoncer et prévenir la corruption dans l'administration publique, et
- ✓ sensibiliser les pouvoirs publics, les fonctionnaires et les citoyens aux phénomènes de corruption et leurs conséquences sur l'administration.

La compétence de l'ICAC est très vaste et s'étend à tous les organismes du secteur public (à l'exception de la force de police de NSW) et leurs employés, y compris les organismes gouvernementaux, conseils locaux, les membres du Parlement, les ministres, le pouvoir judiciaire et le Gouverneur³⁰⁷.

Pour ce faire, l'ICAC est habilitée à conduire des enquêtes tant publiques que privées (*compulsory examinations and public inquiries*)³⁰⁸. En tout temps, l'ICAC peut déférer le dossier à une autorité appropriée, notamment au procureur de la Couronne³⁰⁹.

³⁰² Décret No. 16, art. 3(f) - *Inspectors General*, tel qu'amendé par le Décret No. 105 : « [...] Effective July 1, 1987, the *Inspectors General* and their staffs shall be employees of the Department of Investigation. [...] ».

³⁰³ Charte de NYC, chap. 34, §807 : « No person shall be appointed as an inspector general of a city agency unless such appointment is approved by the commissioner of investigation. [...] »; Décret No. 16, s.3(f), tel qu'amendé par le Décret No. 105 : « Except to the extent otherwise provided by law, the employment and continued employment of all *Inspectors General* shall be by the commissioner after consultation with the respective agency head. »

³⁰⁴ Décret No. 16, s. 3(a)i), tel qu'amendé par le Décret No. 105.

³⁰⁵ Le discours du Premier ministre d'alors, Nick Greiner, décrit bien le contexte ayant mené à l'institution de l'ICAC, à l'occasion de la Seconde Lecture du projet de loi *ICAC Act* : « There was a general perception that people in high office in this State were susceptible to impropriety and corruption. In some cases that has been shown to be true. In recent years, in New South Wales we have seen : a Minister of the Crown gaoled for bribery; an inquiry into a second, and indeed a third, former Minister for alleged corruption; the former Chief Stipendiary Magistrate gaoled for perverting the course of justice; a former Commissioner of Police in the courts on a criminal charge; the former Deputy Commissioner of Police charged with bribery; a series of investigations and court cases involving judicial figures including a High Court Judge; and a disturbing number of dismissals, retirements and convictions of senior police officers for offences involving corrupt conduct. » (Hansard, 26 mai 1988, vol. 507, p. 672-678).

³⁰⁶ *ICAC Act*, art. 2A, 13 et 14.

³⁰⁷ *ICAC Act*, art. 3(1) pour les définitions de « public authority » et de « public official ».

³⁰⁸ *ICAC Act*, art. 30 - 39.

³⁰⁹ *ICAC Act*, art. 53.

En toutes circonstances, l'intérêt public et la confiance du public dans l'administration chapeautent la mission de l'ICAC³¹⁰.

Le Commissaire de l'ICAC est nommé par le Gouverneur de Nouvelle-Galles du Sud³¹¹, avec droit de veto absolu d'un comité mixte du Parlement³¹², le *Committee on the Independent Commission Against Corruption* - composé de 11 membres, dont 3 membres de la chambre haute nommés par le Conseil législatif et 8 membres de la chambre basse nommés par l'Assemblée législative³¹³.

Le Gouverneur de NSW peut en outre, avec l'approbation du Commissaire de l'ICAC, nommer un ou plusieurs commissaires adjoints³¹⁴.

Dans l'exercice de ses fonctions d'investigation et d'enquête, l'ICAC doit, dans la mesure du possible, collaborer avec les forces de police (de NSW, d'un autre État/Territoire et du Commonwealth) et tout autre organisme chargé de l'application des lois du Commonwealth (État fédéral d'Australie), de NSW ou d'un autre État/Territoire. L'ICAC peut aussi collaborer avec l'Auditeur général (de NSW), l'Ombudsman, l'*Australian Crime Commission*, l'*Australian Bureau of Criminal Intelligence* ainsi que d'autres personnes et organismes chaque fois que l'ICAC estime approprié³¹⁵.

Dans l'exercice de ses autres fonctions, l'ICAC doit également, dans la mesure du possible, travailler en collaboration avec l'Auditeur général (de NSW), l'Ombudsman, les établissements d'enseignement, les conseillers en gestion (*management consultants*) et tout autre personne ou organisme lorsque l'ICAC estime approprié³¹⁶.

Par ailleurs, l'ICAC peut requérir la mise en place des groupes de travail (*task forces*) - que ce soit au sein de l'État de NSW, des autres États/Territoires, ou au niveau fédéral -, et œuvrer en partenariat avec eux³¹⁷.

Ainsi, outre les employés réguliers de l'ICAC, les différents partenaires ne sont aucunement subordonnés à l'autorité de l'ICAC.

iv. Independent Commission Against Corruption (ICAC) - Hong Kong

L'*Independent Commission Against Corruption* (ICAC) de Hong Kong a été institué par le gouverneur Murray MacLehose le 15 février 1974, alors que Hong Kong était encore colonie britannique. Sa mission consiste à lutter contre la corruption qui sévit au sein de l'administration gouvernementale hongkongaise en privilégiant une approche à trois volets d'application de la loi, de prévention et d'éducation (sensibilisation).

³¹⁰ *ICAC Act*, art. 12 : « In exercising its functions, the Commission shall regard the protection of the public interest and the prevention of breaches of public trust as its paramount concerns. ».

³¹¹ *ICAC Act*, art. 5(1).

³¹² *ICAC Act*, art. 64A.

³¹³ *ICAC Act*, art. 65.

³¹⁴ *ICAC Act*, art. 6.

³¹⁵ *ICAC Act*, art. 16(1) et (5).

³¹⁶ *ICAC Act*, art. 16(2).

³¹⁷ *ICAC Act*, art. 15.

Depuis 1997, l'ICAC de Hong Kong est régi par l'*Independent Commission Against Corruption Ordinance* [« **Ordonnance de l'ICAC** »]. L'ICAC se compose du Commissaire, d'un Commissaire adjoint ainsi que tout autre membre pouvant y être nommé³¹⁸.

L'indépendance de l'ICAC est affirmée à l'article 57 de la Loi fondamentale³¹⁹. Cette commission est responsable devant le chef de l'exécutif seul, l'Ordonnance de l'ICAC précisant que le Commissaire n'est subordonné qu'au chef du gouvernement³²⁰. Le Commissaire est nommé par le chef de l'exécutif, qui, à son tour, est responsable de sa nomination au gouvernement central chinois³²¹. Et le Commissaire exerce ses fonctions suivant les termes et modalités que détermine le chef de l'exécutif³²². Il en va de même pour le Commissaire adjoint³²³.

Le Commissaire nomme ensuite les autres membres de son personnel que le chef exécutif estime nécessaire pour aider la Commission dans l'accomplissement de son mandat. Leurs conditions d'emploi sont sujettes à l'approbation du chef de l'exécutif. Il revient encore au Commissaire de mettre fin à leur nomination, une fois convaincu qu'il serait dans l'intérêt de l'ICAC de le faire et après consultation du comité consultatif sur la corruption (*Advisory Committee on Corruption*). Cette décision du Commissaire est cependant susceptible d'appel devant le chef de l'exécutif³²⁴.

b) Le droit à l'information gouvernementale et la confidentialité des renseignements personnels

Fidèle à l'idéal de transparence que sous-tend une démocratie ouverte (*open government*), le principe de la liberté d'accès consacre le droit statutaire reconnu à tout citoyen d'obtenir de l'information relevant d'une institution gouvernementale. Gage de confiance des citoyens vis-à-vis l'appareil gouvernemental : « levier d'action extraordinaire pour tous les citoyens curieux de savoir comment leurs élus et fonctionnaires utilisent leur argent. »³²⁵ Reddition de compte *ex tempore*, du gouvernement au public. De l'autre côté, la protection des renseignements personnels des citoyens contre toute intrusion injustifiée de l'État, apparaît comme un impératif tout aussi pressant.

³¹⁸ Ordonnance de l'ICAC, art. 3.

³¹⁹ Loi fondamentale, art. 57 : « A Commission Against Corruption shall be established in the Hong Kong Special Administrative Region. It shall function independently and be accountable to the Chief Executive. ».

³²⁰ Ordonnance de l'ICAC, art. 5(2) : « The Commissioner shall not be subject to the direction or control of any person other than the Chief Executive. ».

³²¹ Loi fondamentale, art. 48(5).

³²² Ordonnance de l'ICAC, art. 5(3) : « The Commissioner shall hold office on such terms and conditions as the Chief Executive may think fit. ».

³²³ Ordonnance de l'ICAC, art. 6 : « The Chief Executive may appoint a Deputy Commissioner on such terms and conditions as he may think fit ».

³²⁴ Ordonnance de l'ICAC, art. 8.

³²⁵ David SERVENAY, « Et si on pouvait accéder aux informations de l'administration ? », *Partenaire Rue89*, le 4 octobre 2007, en ligne : <<http://rue89.nouvelobs.com/2007/10/04/et-si-on-pouvait-acceder-aux-informations-de-ladministration>>. À ce jour, soixante-quinze (75) pays à travers le monde disposeraient d'une procédure semblable.

Le régime général de partage d'informations, au Québec comme ailleurs, s'est ainsi construit sur ces deux piliers, sujets aux exceptions, limitations et exclusions.

i. Le régime du Québec

Le régime général de partage d'informations de la Loi sur l'accès a été examiné en première partie de ce rapport.

Quant à l'UPAC, le législateur québécois est d'avis que le caractère exorbitant de son mandat justifie une pleine dérogation au régime général instauré par la Loi sur l'accès ainsi qu'à toute restriction (de communication ou d'échange) prévue par d'autres lois du Québec, sous la seule réserve des « exigences constitutionnelles en matière de vie privée ». Cette norme, intentionnellement vague, reconnaît une très grande discrétion à l'UPAC dans l'accomplissement de sa mission.

Sous cette seule réserve donc, est permis l'échange de tout renseignement entre les membres de l'UPAC – Commissaire à la lutte contre la corruption, les membres de son personnel, les commissaires associés aux vérifications et les équipes de vérification et d'enquête³²⁶. De l'autre côté et sujet à la même réserve, tout organisme public et du gouvernement – y compris l'Assemblée nationale, le Conseil exécutif, le lieutenant-gouverneur, les établissements d'enseignement de niveau universitaire et les municipalités – est désormais tenu de fournir tout renseignement ou document en sa possession que requiert le Commissaire à la lutte contre la corruption ou les commissaires associés aux vérifications dans l'exercice de leurs fonctions³²⁷.

À ces habilitations très larges s'ajoutent d'autres précisions particulières relatives à la communication de certains renseignements par l'UPAC à d'autres organismes. Par exemple :

- Le Commissaire à la lutte contre la corruption doit informer le directeur des poursuites criminelles et pénales dès le commencement d'une enquête pénale ou criminelle et, le cas échéant, requérir les conseils de ce dernier (LLC, art. 18);
- Le Commissaire à la lutte contre la corruption peut communiquer l'identité de la personne qui a effectué une dénonciation au directeur des poursuites criminelles et pénales (LLC, art. 31).

Étant donné le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès et en l'absence d'une dérogation expresse, la discrétion du Commissaire doit ici s'exercer compte tenu des autres impératifs de protection énumérés dans cette loi.

ii. Le régime de NYC

À l'instar du modèle canadien et québécois, le régime de partage d'informations dans l'État de New York s'appuie sur deux piliers législatifs consacrant, d'une part, l'accessibilité des documents d'organismes publics (*access to agency records*) et, d'autre part, la protection des renseignements personnels (*personal privacy protection*), sauf exceptions. Il s'agit du *Freedom of Information Law (FOIL)*³²⁸ et du *Personal Privacy Protection Law*³²⁹. Le contexte électronique

³²⁶ LLC, art. 17.

³²⁷ LLC art. 16.1 et 3.

³²⁸ Public Officers Law, Article 6, § 84-90.

³²⁹ Public Officers Law, Article 6-A, § 91-99.

fait l'objet d'une réglementation particulière : *Internet Security and Privacy Act*³³⁰. Des dispositions plus spécifiques pourvoient par ailleurs au droit des citoyens d'assister aux réunions et d'entendre les délibérations d'un organisme public (*public bodies*) : *Open Meetings Law*³³¹.

Ainsi, le *Freedom of Information Law (FOIL)* de l'État de NY consacre l'accessibilité des documents (*records*) de toute entité publique (*agency*), englobant tout organisme public de l'État de New York ou municipale, dont le DOI³³². Comme au Québec, les entreprises privées n'y sont pas assujetties.

Comme son homologue québécois, le *NYS Personal Privacy Protection Law (PPPL)*, promulgué en 1984, protège la vie privée des citoyens en réglementant la manière dont l'État de NYS recueille, conserve et diffuse les renseignements personnels les concernant. Au contraire du FOIL, cette loi vise les entités de l'État de NYS seulement, les agences municipales étant exclues³³³. Le DOI n'y est donc pas assujetti.

Essentiellement, cette loi de l'État de NYS reconnaît à un citoyen les mêmes droits d'accès et de rectification des renseignements personnels (*personal information*)³³⁴ le concernant que la *Loi sur l'accès*³³⁵. Elle pose les balises relatives à la collecte d'informations personnelles par les entités publiques (*agencies*), qui doivent en justifier le pourquoi, la pertinence et la nécessité³³⁶. Elle protège la confidentialité des renseignements personnels, qui ne peuvent être divulgués qu'avec le consentement écrit du citoyen concerné, sauf exceptions³³⁷.

Le PPPL est en outre complété par le *Internet Security and Privacy Act*, lequel réglemente la collecte et la divulgation de renseignements personnels sur le site web des organismes publics.

Une commission du département de l'État de New York, *Committee on open government (COG)*, veille à l'application du FOIL³³⁸ et du PPPL³³⁹. Elle émet des directives à l'intention des entités publiques visées par la loi ainsi que des opinions consultatives sur des cas spécifiques. Toutefois, au contraire de la Commission d'accès à l'information du Québec, le *Committee on open government* n'est pas doté de fonctions adjudicatives, et les personnes lésées doivent intenter leurs recours devant les tribunaux civils.

³³⁰ State Technology Law, Article II, § 201-208.

³³¹ Public Officers Law, Article 7, § 100-111.

³³² FOIL, §86(3) : « Agency » means any state or municipal department, board, bureau, division, commission, committee, public authority, public corporation, council, office, office or other governmental entity performing a governmental or proprietary function for the state or any one or more municipalities thereof, except the judiciary or the state legislature.

³³³ PPPL, §92(1) : « The term "agency" means any state board, bureau, committee, commission, council, department, public authority, public benefit corporation, division, office or any other governmental entity performing a governmental or proprietary function for the state of New York, except the judiciary or the state legislature or any unit of local government and shall not include offices of district attorneys ».

³³⁴ PPPL, §92(7) : « The term "personal information" means any information concerning a data subject which, because of name, number, symbol, mark or other identifier, can be used to identify that data subject ».

³³⁵ PPPL, §95.

³³⁶ PPPL, §94.

³³⁷ PPPL, §96.

³³⁸ FOIL, §89.

³³⁹ PPPL, §93.

Se distinguant de la *Loi sur l'accès québécoise*³⁴⁰, tant le FOIL que le PPPL ne se sont vus reconnaître un statut prépondérant aux autres lois de l'État. Les tribunaux n'ont pas statué autrement; lorsque les documents sont par ailleurs assujettis à d'autres exemptions de divulgation statutaires, se conformer aux dispositions du FOIL imposant la rature des renseignements d'identification (FOIL, §87(2)b) et 89(2)c(i)), ne serait pas suffisant pour satisfaire à l'exigence de confidentialité³⁴¹.

De plus, contrairement à l'UPAC, aucune dérogation n'est reconnue au DOI ou à ses équipes de vérification ou d'enquête, les exemptant de l'application du cadre général de l'accès aux documents des organismes publics.

Cette « omission » pourrait s'expliquer par la différence structurelle entre l'organisation du DOI et de l'UPAC, soit la disposition de leurs unités spécialisées de vérifications et d'enquête. L'un des mandats particuliers de l'UPAC consiste à assurer le partage d'expertise et l'échange de renseignements entre les ministères et organismes concernés (*Décret n° 114-2011*), pour lutter plus efficacement contre la corruption, la collusion et le trafic d'influence dans l'adjudication et l'exécution de contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction. Par contraste, le mandat du DOI se limite à lutter contre les phénomènes de corruption qui sévissent dans l'ensemble de l'administration municipale du NYC. Pour ce faire, le DOI dépêche une équipe spécialisée de vérifications et d'enquête au sein de chaque entité municipale (*agency*). Le partage et l'échange de renseignements n'ont pas tant à s'exercer entre différentes équipes d'enquête du DOI, que sur un mode triangulaire, entre le Commissaire du DOI et une équipe spécialisée (*Inspector General system*) d'une part, et l'entité municipale, d'autre part. À ce titre, le chapitre 34 de la Charte de NYC et le Décret no 16 du maire de NYC en pourvoient spécifiquement, sans toutefois déroger au cadre général du FOIL³⁴².

Enfin, soulignons que le DOI et ses effectifs, dont les inspecteurs généraux, ne sont pas tenus à une obligation de confidentialité renforcée au sujet des enquêtes en cours par rapport aux balises générales telles qu'établies par le FOIL³⁴³. Le DOI n'est pas non plus visé par le PPPL. La protection des renseignements personnels des citoyens s'y trouve ainsi subsumée sous l'argument plus général d'atteinte injustifiée à la vie privée (FOIL, art. §87(2)b)).

Cependant, le maire de NYC, en consultation avec le DOI et le service de police de la Ville de New York, a la discrétion de décider du traitement de toute information sensible fournie au DOI dans le cadre de tout examen, enquête, étude ou vérification entrepris par celui-ci. L'information sensible est celle qui concerne :

- ✓ une enquête/procédure civile or criminelle en cours;
- ✓ l'identité des sources confidentielles, y compris les témoins protégés;
- ✓ les renseignements de sécurité (*intelligence or counterintelligence matters*);

³⁴⁰ Voir Loi sur l'accès, art. 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. »

³⁴¹ Short v. Board of Managers, 57 N.Y.2d 399, 442 N.E.2d 1235, 456 N.Y.S. 2d 724 (1982).

³⁴² Décret n° 16, art. 11 : « Nothing in this Order shall be deemed to limit the powers and duties of the Commissioner, the Department of Investigation, the Department of Personnel, the Office of Municipal Labour Relations or any other agency under the City Charter or as may otherwise provided by law. »

³⁴³ De toute façon, un décret municipal ne saurait autoriser des dérogations au principe d'accessibilité des documents publics consacré dans le FOIL, n'étant pas un statut fédéral ou de l'État (cf. FOIL, art. §87(2)a)).

- ✓ de toute information dont la divulgation poserait une menace sérieuse à la sécurité nationale ou à la sécurité des citoyens de la Ville de NYC³⁴⁴.

Le maire de NYC fournit également au conseil municipal (*Council*) des directives et mesures liées au traitement de ces informations sensibles.

iii. Le cas de la Nouvelle-Galles du Sud

Depuis le 1^{er} juillet 2010, le *NSW Government Information (Public Access) Act 2009* (ci-après « *GIPA Act* ») remplace le *Freedom of Information Act 1989*. Le *GIPA Act* a pour but de faciliter l'accès du public à l'information gouvernementale détenue par une agence au sens de la loi³⁴⁵. L'ICAC en fait partie.

La logique de ce régime s'apparente à celle du modèle canadien et québécois. *Primo*, la loi consacre le droit général du public d'accéder à de l'information gouvernementale. *Secundo*, les renseignements classés « libres d'accès » (« *open access information* »), sont en outre assujettis à une obligation de publication proactive. *Tertio*, les restrictions au droit d'accès ne peuvent être justifiées qu'au regard d'un intérêt public prépondérant.

Toute information gouvernementale est d'abord présumée accessible, à moins d'un intérêt public prépondérant en justifiant la confidentialité³⁴⁶.

Les renseignements suivants, classés « libres d'accès » (*open access information*) doivent par ailleurs être mis gratuitement à la disposition du public sur le site web de l'agence³⁴⁷ :

- ✓ La version courante du guide d'information de l'agence;
- ✓ Les renseignements sur l'agence contenus dans tout document déposé au Parlement par ou au nom de l'agence, à l'exception des documents déposés conformément à l'ordre d'une des chambres du Parlement;
- ✓ Les documents de politique de l'agence;
- ✓ Le sommaire des demandes d'accès à l'information reçues par l'agence ainsi que ses réponses;
- ✓ Le registre des contrats publics de l'agence;
- ✓ Le cas échéant, la liste des informations libre d'accès (« *open access information* ») que l'agence n'a pas rendu publique en raison d'un intérêt public prépondérant;
- ✓ Toute autre information gouvernementale classée « libre d'accès » par règlement.

Pour toute autre information gouvernementale, une divulgation proactive est encouragée, mais demeure facultative³⁴⁸. Elle sera accessible sur demande, à moins d'un intérêt public prépondérant qui en justifierait la non-divulgence³⁴⁹.

³⁴⁴ Charte de NYC, §803(c)3).

³⁴⁵ *GIPA Act*, art. 4(1) : « "agency" means any of the following : (a) a Government Department, (b) a Minister (including a person employed by a Minister under Part 2 of the Members of Parliament Staff Act 2013), (c) a public authority, (d) a public office, (e) a local authority, (f) a court, (g) a person or entity that is an agency pursuant to regulations under clause 5 of Schedule 4. »

³⁴⁶ *GIPA Act*, art. 5 : « There is a presumption in favour of the disclosure of government information unless there is an overriding public interest against disclosure. »

³⁴⁷ *GIPA Act*, art. 6 et 18.

L'existence d'un intérêt public prépondérant militant contre la divulgation, est cruciale. Prépondérant, en ce que la balance des inconvénients (ou le test d'intérêt public) favorise nettement les considérations d'intérêt public contre la divulgation³⁵⁰. À cet égard, les considérations seul admissibles sont expressément listées à l'article 14 du *GIPA Act*.

Premièrement, la non-divulgation de toute information gouvernementale énumérée à l'annexe 1 du *GIPA Act*, est réputée (« *conclusively presumed* ») constituer un intérêt public prépondérant³⁵¹. Outre le secret du Cabinet et des délibérations du Conseil exécutif ainsi que le secret professionnel des avocats, l'annexe 1 recense toute une série de dispositions statutaires, dont l'*ICAC Act*. Par conséquent, tout renseignement relatif aux activités de prévention, de vérifications et d'enquêtes, au traitement des plaintes ainsi que les rapports de l'ICAC confectionnés en vertu de l'*ICAC Act*. Quiconque manque à cette obligation de confidentialité commet une infraction et est passible d'une amende de 5 500 \$ ou jusqu'à 12 mois d'emprisonnement, ou les deux³⁵².

En second lieu, l'article 14 du *GIPA Act* prévoit une liste limitative et exhaustive de considérations admissibles dans la balance des inconvénients. Même le Commissaire de l'information – habilité à émettre des directives pour aider les agences gouvernementales dans la détermination des considérations d'intérêt public – ne saurait renchérir sur les sept (7) catégories suivantes prévues de par la loi :

- ✓ Considérations pour un gouvernement efficace et responsable
- ✓ Considérations de sécurité et d'application de la loi
- ✓ Considérations préservant les droits et libertés de la personne, la justice naturelle et le caractère équitable des procédures
- ✓ Les intérêts commerciaux des agences gouvernementales et d'autres personnes
- ✓ Environnement, culture, économie et affaires générales
- ✓ Les exceptions statutaires de confidentialité autres que celles énumérées à l'annexe du *GIPA Act*
- ✓ Les documents exemptés de divulgation en vertu des lois interétatiques d'accès à l'information

Ainsi, au contraire des lois québécoises et canadiennes, ou du FOIL même, le NSW *GIPA Act* reconnaît une très grande discrétion aux organismes gouvernementaux quant à la nécessité de préserver la confidentialité de certaines informations. Hormis les renseignements recueillis en

³⁴⁸ GIPA Act, art. 7.

³⁴⁹ GIPA Act, art. 9 et 41 - 79.

³⁵⁰ GIPA Act, art. 13 : « There is an "overriding public interest against disclosure" of government information for the purposes of this Act if (and only if) there are public interest considerations against disclosure and, on balance, those considerations outweigh the public interest considerations in favour of disclosure. »

³⁵¹ Voir aussi GIPA Act, art. 11 : « This Act overrides a provision of any other Act or statutory rule that prohibits the disclosure of information (whether or not the prohibition is subject to specified qualifications or exceptions), other than a provision of a law listed in Schedule 1 as an overriding secrecy law. »

³⁵² ICAC Act, art. 111 - Secrecy.

vertu d'une des lois énumérées à l'annexe 1 du *GIPA Act* - dont l'*ICAC Act*, aucune catégorie fixe d'exception n'est prévue. Chaque demande d'accès sera donc décidée au cas par cas³⁵³.

Le NSW s'est également doté d'une loi visant à réglementer la collecte et la confidentialité des renseignements personnels : *Privacy and Personal Information Protection Act 1998* (ci-après « *PPIP Act* »). Cette loi consacre douze (12 principes de protection de l'information) (voir art. 8-19) en tant qu'obligations incombant à toute agence gouvernementale de NSW dans le traitement des renseignements personnels. Ces obligations couvrent les modalités de collecte, sauvegarde, utilisation et divulgation des renseignements personnels ainsi que les droits d'accès et de rectification du citoyen concerné.

Cette fois encore, la commission et son personnel - l'inspecteur de l'ICAC y compris (*infra*) – sont expressément exemptés de l'application des douze (12) principes de protection de l'information, en dehors de leurs fonctions éducatives et administratives.

27. Specific exemptions (ICAC, ICAC Inspector and Inspector's staff, NSW Police Force, PIC, Inspector of PIC and Inspector's staff and NSW Crime Commission).

(1) Despite any other provision of this Act, the Independent Commission Against Corruption, the Inspector of the Independent Commission Against Corruption, the staff of the Inspector of the Independent Commission Against Corruption, the NSW Police Force, the Police Integrity Commission, the Inspector of the Police Integrity Commission, the staff of the Inspector of the Police Integrity Commission and the New South Wales Crime Commission are not required to comply with the information protection principles.

(2) However, the information protection principles do apply to the Independent Commission Against Corruption, the Inspector of the Independent Commission Against Corruption, the staff of the Inspector of the Independent Commission Against Corruption, the NSW Police Force, the Police Integrity Commission, the Inspector of the Police Integrity Commission, the staff of the Inspector of the Police Integrity Commission and the New South Wales Crime Commission in connection with the exercise of their administrative and educative functions.

Cela étant, l'ICAC demeure assujettie aux autres dispositions de *PPIP Act*, dont l'obligation d'élaborer un *Privacy Management Plan* (art. 33) traitant de la gestion des renseignements personnels en conformité avec le *PPIP Act*.

Aux fins de vérifications et d'enquêtes (*for the purposes of an investigation*), l'ICAC est investie de larges pouvoirs d'obtenir les renseignements auprès d'un organisme public³⁵⁴ et documents auprès de toute personne³⁵⁵, ainsi que de pénétrer, même sans mandat, dans un établissement d'organisme public et inspecter tout document ou autre renseignement qui s'y trouve³⁵⁶.

Au stade d'investigations, seuls les privilèges admissibles dans une procédure judiciaire, dont le secret professionnel des avocats (*legal professional privilege*), peuvent être invoqués devant l'ICAC pour faire échec à l'obligation de production³⁵⁷. Tout autre privilège, dont celui d'intérêt public ou qui découle de toute autre obligation de confidentialité (y compris le nébuleux intérêt

³⁵³ Voir également la liste – non exhaustive cette fois – des considérations d'intérêt public en faveur de la publication, prévue à l'article 12 du *GIPA Act*.

³⁵⁴ *ICAC Act*, art. 21 – Power to obtain information.

³⁵⁵ *ICAC Act*, art. 22 – Power to obtain documents etc.

³⁵⁶ *ICAC Act*, art. 23 – Power to enter public premises.

³⁵⁷ *ICAC Act*, art. 24(2) et 25(2).

public prépondérant du *GIPA Act*), est inadmissible³⁵⁸. Rappelons que l'ICAC n'est pas non plus assujetti aux douze (12) principes de protection de l'information.

La protection contre l'auto-incrimination garantit que toute déclaration incriminante ne sera pas utilisée contre son auteur dans toute procédure subséquente à son encontre, excepté en cas d'infractions aux dispositions de l'*ICAC Act* et dans une procédure disciplinaire entreprise contre un officier public dans les limites prévues à l'article 114A de l'*ICAC Act*³⁵⁹. Cela étant, l'obligation de production demeure.

En outre, malgré toute autre obligation du secret ou restriction d'accès, les personnes suivantes se voient imposer une obligation positive de dénoncer à l'ICAC tout acte de corruption dont elles auraient des motifs raisonnables de soupçonner la perpétration³⁶⁰ :

- ✓ l'Ombudsman (de NSW);
- ✓ le Commissaire de police, excepté en ce qui concerne un acte de corruption perpétré par un policier ou agent administratif au sens de *Police Integrity Commission Act 1996*;
- ✓ la direction d'un organisme public (*the principal officer of a public authority*), excepté le Commissaire du *New South Wales Crime Commission* en ce qui concerne un acte de corruption d'un membre de cette commission au sens de *Police Integrity Commission Act 1996*;
- ✓ un officier public (*an officer who constitutes a public authority*);
- ✓ un ministre de la Couronne.

Enfin, le *NSW Public Interest Disclosures Act 1994* (ci-après « *PID Act* ») protège tout fonctionnaire qui, conformément à l'*ICAC Act*, dénonce un acte de corruption qu'il a des motifs raisonnables de croire d'avoir été commis par un autre fonctionnaire ou autorité publique³⁶¹. Outre les recours civils en dommages³⁶², quiconque usant de représailles commet une infraction et est passible d'une amende de 11 000 \$ ou jusqu'à 2 ans d'emprisonnement, ou les deux³⁶³. Lorsqu'appropriée, une action préventive en injonction, même interlocutoire, pourrait être intentée par l'ICAC, à cet effet³⁶⁴.

De ce qui précède, le régime établi pour l'ICAC compléterait en quelque sorte celui de l'UPAC. La *Loi concernant la lutte contre la corruption* (L.R.Q., c. L-6.1) consacre le principe de libre échange et collecte de renseignements entre les unités spécialisées et auprès d'autres organismes publics, nonobstant toute restriction d'accès prévue par la *Loi sur l'accès* (régime général) ou toute autre disposition statutaire. De l'autre côté, la mission d'enquêtes de l'ICAC justifie par elle-même une dérogation à la présomption d'accès à l'information gouvernementale. En même temps, l'ICAC a accès à une panoplie d'informations détenues par d'autres organismes publics, malgré les exceptions statutaires de confidentialité. Pour l'UPAC, la loi québécoise donne libre accès à tous les renseignements détenus par les organismes publics,

³⁵⁸ ICAC Act, art. 24(3) et 25(3).

³⁵⁹ ICAC Act, art. 26 - Self-incrimination.

³⁶⁰ ICAC Act, art. 11 - Duty to notify Commission of possible corrupt conduct.

³⁶¹ PID Act, art. 10 et 3.

³⁶² PID Act, art. 20A.

³⁶³ PID Act, art. 20.

³⁶⁴ PID Act, art. 20B.

dans les limites du cadre constitutionnel applicable. Pour l'ICAC, la loi de NSW insiste à la fois sur le libre accès de l'ICAC à l'information gouvernementale et la confidentialité de ses opérations propres, par rapport aux autres organismes gouvernementaux comme aux citoyens.

iv. À Hong Kong

À Hong Kong, il n'y a aucun équivalent des *Freedom of Information Acts* qu'on retrouve chez d'autres pays de Commonwealth. C'est plutôt le gouvernement hongkongais qui a décrété en 1995 un *Code on Access to Information*, imposant aux organismes publics énumérés à l'annexe – l'ICAC y compris – des obligations spécifiques relatives à la publicité de l'information gouvernementale. Étant donné le statut juridique « minimal » de ce document de l'exécutif, il est subordonnée à toute autre restriction ou obligation découlant de la loi, de la common law, voire des accords internationaux qui s'appliquent à Hong Kong³⁶⁵.

Tout comme le modèle de NSW, l'information gouvernementale y est catégorisée en trois ordres :

- l'information sujette à une obligation de publication proactive (art. 1.4 et 1.5)

Il s'agit de l'information générale sur la mission, les engagements, les nouveaux services offerts et la structure de l'organisation, une liste des documents de l'organisme classés par catégorie, une liste de renseignements publiés ainsi que toute procédure et frais d'accès qui ne seraient pas systématiquement publiés.

- l'information accessible sur demande (art. 1.6)

Cette catégorie comprend toute information supplémentaire relative aux politiques, services, décisions et toute autre question de la compétence de l'organisation, à moins qu'elle n'en soit autrement sujette à l'une des exceptions de confidentialité présentées *infra*.

- l'information assujettie aux exceptions de confidentialité (art. 2.1 et suiv.)

Tout comme les modèles québécois et canadien, un organisme public – dont l'ICAC – peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement pour une des causes limitativement énumérées dans le Code, à savoir :

- ✓ Incidences sur la défense et la sécurité de la région de Hong Kong (art. 2.3);
- ✓ Incidences sur les relations extérieures (art. 2.4);
- ✓ Incidences sur l'octroi de la nationalité, l'immigration et les affaires consulaires (art. 2.5);
- ✓ Incidences sur l'application de la loi, les procédures judiciaires et la sécurité publique (art. 2.6);
- ✓ Dommages à l'environnement (art. 2.7);
- ✓ Incidences sur l'économie (art. 2.8);
- ✓ Incidences sur la gestion et le fonctionnement de la fonction publique (art. 2.9 et 2.11);

³⁶⁵ Code on Access to Information, art. 1.7 : « The Code does not affect statutory rights of access to information. Equally the Code does not affect legal restrictions on access to information whether these are statutory prohibitions, or obligations arising under common law or international agreements which apply to Hong Kong ».

- ✓ Communications internes d'un organisme public (art. 2.10);
- ✓ Information dont la divulgation procurerait un avantage indu (art. 2.12);
- ✓ Recherches, statistiques et analyses incomplètes, non publiées (art. 2.13);
- ✓ Information fournie par une tierce partie sur l'engagement d'en préserver la confidentialité (art. 2.14);
- ✓ Renseignements personnels d'un individu, même décédé (art. 2.15), à moins qu'il n'y ait consentement ou que la loi en autorise autrement la divulgation;
- ✓ Incidences sur le commerce;
- ✓ Information qui est sur le point d'être publiée (art. 2.17);
- ✓ Autres restrictions découlant de la loi, de la common law ou d'un accord international s'appliquant à Hong Kong (art. 2.18).

En fait, presque toutes ces exceptions se justifient au regard de l'existence d'un préjudice, qu'il soit réel ou vraisemblable, contre lequel l'organisme public doit à chaque fois peser l'intérêt public pour la divulgation, la transparence des activités gouvernementales³⁶⁶.

Aucune commission indépendante ne veille présentement à l'application du Code. La seule voie de recours pour les requérants est de demander la révision interne de la décision gouvernementale concernée, puis de porter éventuellement une plainte à l'Ombudsman de Hong Kong³⁶⁷.

Quoique la confidentialité des communications privées entre les résidents de Hong Kong ait été reconnue comme un droit fondamental par la Constitution³⁶⁸, au niveau statutaire, la protection est plus limitée. Le *Personal Data (Privacy Ordinance)* de 1995 – applicable à tout « utilisateur de données » (dont l'ICAC)³⁶⁹ – énonce six principes de protection (Annexe 1) :

- ✓ La collecte des renseignements personnels doit se faire dans un but directement lié à une fonction ou activité de l'utilisateur de données.
- ✓ Tout utilisateur de données doit prendre toute mesure raisonnable pour s'assurer de l'exactitude des renseignements personnels recueillis, qui doivent être détruits une fois accompli le but de la collecte.
- ✓ À moins que les individus n'y consentent, les renseignements personnels ne peuvent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été initialement recueillis, ou à une autre fin qui leur serait directement liée.

³⁶⁶ Code on Access to Information, art. 2.2 : « References in this Part to "harm" and "prejudice" include both actual harm and prejudice and the risk of reasonable expectation of harm and prejudice. In such cases the department will consider whether the public interest in disclosure of the information outweighs any harm or prejudice that could result. »

³⁶⁷ Code on Access to Information, art. 1.25 et 1.26.

³⁶⁸ Loi fondamentale, art. 30 : « The freedom and privacy of communication of Hong Kong residents shall be protected by law. No department or individual may, on any grounds, infringe upon the freedom and privacy of communication of residents except that the relevant authorities may inspect communication in accordance with legal procedures to meet the needs of public safety or of investigation into criminal offences. »

³⁶⁹ Personal Data (Privacy) Ordinance, art. 2(1) : « "data user", in relation to personal data, means a person who, either alone or jointly or in common with other persons, controls the collection, holding, processing or use of the data. »

- ✓ Tout utilisateur de données doit prendre toute mesure raisonnable pour assurer la protection des renseignements personnels qu'il détient contre toute divulgation, traitement ou destruction non autorisé ou accidentel.
- ✓ Tout utilisateur de données doit élaborer des politiques et pratiques internes sur la question de la protection des renseignements personnels.
- ✓ Les individus ont un droit d'accès et de rectification des renseignements personnels les concernant.

Plus spécifiquement, l'ICAC est régi par les ordonnances suivantes :

- ✓ *Independent Commission Against Corruption Ordinance* (« l'Ordonnance de l'ICAC »);
- ✓ *Prevention of Bribery Ordinance* (« PB Ordinance »);
- ✓ *Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance* (« E(CIC) Ordinance »).

L'Ordonnance de l'ICAC définit les paramètres des pouvoirs d'enquêtes et de vérification de la commission. Elle confère à l'ICAC des pouvoirs de perquisition et de saisie - même sans mandat (art. 10B), ainsi que d'arrestation et de détention (art. 10). La personne arrêtée peut être soumise à la prise de photographie, d'empreintes digitales ainsi que toute mensuration de taille et de poids, par un membre de l'ICAC (art. 10D). Un membre senior de l'ICAC peut même autorisé la prise d'un échantillon d'une personne aux fins d'analyse médico-légale, à certaines conditions (art. 10E).

Dans l'exercice de ses fonctions de vérifications et d'enquête, le Commissaire est investi de larges pouvoirs d'accéder aux documents et autres renseignements d'un organisme gouvernemental, de pénétrer dans tout établissement du gouvernement. Et tout fonctionnaire qui s'y trouve est tenu de répondre aux questions du Commissaire quant à l'exercice de ses fonctions gouvernementales, ainsi que de produire tout ordre, manuel ou instruction à cet effet tels que demandé par le Commissaire (art. 13).

Ces habilitations, venant d'une ordonnance législative, passent outre aux exceptions de confidentialité énumérées dans le *Code on Access to Information*. Vraisemblablement, seul le secret professionnel des avocats, privilège de common law, pourra être invoqué pour préserver la confidentialité des renseignements demandés par l'ICAC³⁷⁰.

Le *PB Ordinance*, outre de condamner les actes de corruption de la part des fonctionnaires et employés des secteurs public et privé (art. 3-12 et 12A), reconnaît à l'ICAC des pouvoirs de vérifications et d'enquêtes plus étendus (exorbitants), sur autorisation *ex parte* de la Cour de première instance, tels que :

- ✓ d'inspecter divers comptes et livres bancaires, commerciaux et privés ainsi que d'en exiger la production (art. 13(1) et (1A)). Le cas échéant, l'autorisation judiciaire obtenue à ce effet est réputée comprendre celle d'exiger d'une personne de confirmer l'existence des livres et comptes sous enquête (art. 13(2));
- ✓ demander la production de certains renseignements fiscaux, même confidentiels (art. 13A). Le cas échéant, ces renseignements pourront être divulgués par le Commissaire

³⁷⁰ Ordonnance de l'ICAC, art. 18 : « Nothing in this Ordinance shall prejudice any claim to privilege which any person may have at common law in relation to any communication, document or other thing made or given to a solicitor or counsel ».

ou un enquêteur de l'ICAC au Secrétaire à la justice aux fins de toute poursuite ou accusation portée en vertu du *PB Ordinance* (art. 13B);

- ✓ requérir de toute personne production d'une déclaration écrite faisant état (art. 14(1)) :
 - *de ses propriétés et leur mode d'acquisition,*
 - *de toutes les dépenses encourues par lui et sa famille immédiate (conjoint, parents ou enfants) pendant une période déterminée, ou*
 - *de toutes les dettes contractées en son nom pendant une période que détermine le Commissaire.*
- ✓ d'exiger de toute personne (ou ses employés) impliquée production de tout renseignement relatif à une transaction immobilière (art. 14(2)).

Toujours par requête *ex parte*, le Commissaire pourra demander à la Cour :

- ✓ d'émettre un ordre restreignant la disposition de ses propriétés par toute personne sous enquête de l'ICAC (art. 14C), ou
- ✓ d'exiger d'une personne sous enquête de remettre à l'ICAC tout document de voyage en sa possession (art. 17A).

Dans tous les cas, le secret professionnel des avocats pourra être invoqué pour préserver la confidentialité des renseignements demandés, sauf certaines exceptions limitativement prévues à l'article 15. L'Ordonnance pourvoit également à la protection des dénonciateurs (art. 30A).

Enfin, l'*E(CIC) Ordinance* veille à l'intégrité des procédures électorales en réglementant la publicité, les donations et les dépenses électorales.

c) La reddition de compte

Outre le droit du public à l'information gouvernementale, les LIS sont requis de rendre compte à leur autorité de nomination. Dans une gestion publique de type britannique, le mécanisme de reddition de compte permet :

- ✓ de prévenir les abus de pouvoir;
- ✓ de fournir l'assurance que les activités ont été menées comme prévu et dans le respect des principes d'équité, de bienséance et de bonne intendance; et
- ✓ de favoriser l'amélioration des résultats des programmes et des politiques au moyen de rapports sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas ainsi que des leçons qui en sont tirées³⁷¹.

i. L'UPAC du Québec

Le Commissaire à la lutte contre la corruption soumet chaque année au ministre de la Sécurité publique ses prévisions budgétaires pour l'exercice financier suivant, selon la forme, la teneur et à l'époque déterminées par ce dernier (LLC, art. 24)³⁷².

³⁷¹ Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 9 - La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public », Rapport de la vérificatrice générale du Canada, décembre 2002, Observation 9.20.

³⁷² Depuis le 13 juin 2011 : Loi concernant la lutte contre la corruption, L.Q. 2011, c. 17, art. 24 et 74.

Le Commissaire à la lutte contre la corruption produit, au plus tard le 31 juillet de chaque année, son rapport annuel de gestion au ministre de la Sécurité publique, qui le dépose devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux (LLC, art. 25)³⁷³.

Ce rapport doit notamment contenir les renseignements suivants :

- ✓ le nombre de dénonciations d'actes répréhensibles reçues et le nombre de celles retenues;
- ✓ le nombre de dossiers transmis à des fins de vérification;
- ✓ le nombre d'enquêtes demandées par le commissaire;
- ✓ le nombre d'arrestations effectuées;
- ✓ le nombre de condamnations obtenues;
- ✓ tout autre élément d'information que le ministre de la Sécurité publique requiert.

ii. DOI de la Ville de New York

Le DOI rend compte au maire, au conseil municipal ainsi qu'au commissaire de police, en leur soumettant un rapport de ses activités au 1^{er} avril de chaque année. Ce rapport annuel doit contenir les informations suivantes³⁷⁴ :

- ✓ Les résultats de tout examen, enquête, étude et vérification menés pendant l'année;
- ✓ Les recommandations correctives faites pendant l'année;
- ✓ La liste des recommandations faites dans les rapports précédents, dont les mesures correctives n'auraient pas été prises ou complétées; et
- ✓ le nombre d'enquêtes, examens, études, ou vérification en cours depuis i) de six mois à un an; ii) d'un an à deux ans; 3) de deux ans à trois ans, et 4) de plus de quatre ans.

Outre le rapport annuel, le DOI doit rendre compte par écrit des résultats de toute enquête à la partie demanderesse, le cas échéant (p. ex. le maire). En cas d'allégations de conduite criminelle, les résultats de tout examen, enquête, étude ou vérification doivent également être référés aux *District Attorneys* ou procureurs fédéraux, pour fins de poursuites pénales. Lorsque l'enquête ou la vérification concerne une allégation de conflit d'intérêt ou de conduite contraire à l'éthique, les résultats doivent être soumises au *NYC Conflicts of Interest Board*³⁷⁵.

Les résultats d'enquêtes ou de vérifications relatives aux opérations policières sont, quant à eux, transmis au maire, au conseil municipal et au commissaire de police. Celui-ci doit donner une réponse écrite au Commissaire de DOI dans les 90 jours de la réception du rapport³⁷⁶.

Au reste, tous les comptes rendus écrits, de même que leur sommaire, doivent être publiés sur le site du DOI au plus tard dix jours après leur remise au maire, au conseil municipal, et au commissaire de police³⁷⁷.

³⁷³ Depuis le 1er septembre 2011 : LLC, art. 25 et 74(1°).

³⁷⁴ Charte de NYC, §803(d)3).

³⁷⁵ Charte de NYC, §803(d)1).

³⁷⁶ Charte de NYC, §803(d)2).

Enfin, le Commissaire doit également rendre compte au maire de NYC, au plus tard le 31 octobre de chaque année, des plaintes transmises par les fonctionnaires et employés qui auraient été victimes de représailles à la suite d'une dénonciation, incluant leur nombre et disposition³⁷⁸.

Évaluation des programmes annuels d'anti-corruption

Depuis janvier 1988, la direction de chaque entité municipale (*agency head*), le Commissaire du DOI et l'inspecteur général concerné doivent formuler conjointement un programme complet d'anti-corruption identifiant les aspects vulnérables au sein d'une entité municipale et les domaines nécessitant l'intervention du DOI (enquêtes, vérifications, etc.). Ces objectifs annuels peuvent être modifiés en tout temps par l'inspecteur général à la demande de la direction d'une agence, si surviennent d'autres préoccupations (à moins que le Commissaire du DOI ne s'y oppose, pour cause).

Au 31 décembre de chaque année, le Commissaire du DOI, après consultation de la direction de l'entité municipale concernée, soumet au maire de NYC une évaluation des progrès accomplis dans la lutte contre la corruption conformément au programme prédéterminé pour chaque agence municipale³⁷⁹.

Évaluation des inspecteurs généraux et des inspecteurs généraux adjoints

Les normes d'évaluation des inspecteurs généraux et des inspecteurs généraux adjoints sont déterminées conjointement par le Commissaire du DOI et la direction de l'entité municipale concernée (*agency head*).

La direction de chaque agence soumet leur évaluation annuelle de performance de son inspecteur général et de l'inspecteur général adjoint au Commissaire du DOI, qui en prendra compte dans son évaluation finale des inspecteurs généraux³⁸⁰.

iii. ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud

L'ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud comporte une particularité. Outre une reddition de compte à son autorité de nomination (4.3.1.), la loi pourvoit à la nomination d'un inspecteur ou vérificateur indépendant ciblant spécifiquement les activités de l'ICAC (4.3.2.)³⁸¹.

Reddition de compte « per se »

L'ICAC rend compte de ses opérations au Président de chacune des chambres du NSW Parlement, en leur soumettant un rapport annuel dans les 4 mois suivant le 30 juin de chaque année. Ce rapport annuel doit contenir³⁸² :

- ✓ un compte-rendu des dossiers référés à l'ICAC;

³⁷⁷ Charte de NYC, §803(d)2).

³⁷⁸ Administrative code de NYC, §12-113(h)i).

³⁷⁹ Décret No. 16, art. 3(b), tel qu'amendé par le Décret No. 105.

³⁸⁰ Décret No. 16, art. 3(f), tel qu'amendé par le Décret No. 105.

³⁸¹ Alors que les autres LIS (UPAC, DOI et ICAC de Hong Kong) ne sont soumis qu'à l'inspection du vérificateur général (des organismes gouvernementaux).

³⁸² ICAC Act, art. 76 - Annual reports.

- ✓ un compte-rendu détaillé des enquêtes menées par l'ICAC;
- ✓ toute recommandation pour la réforme du droit dans l'État de NSW;
- ✓ la nature et la quantité d'informations soumises par l'ICAC à un organisme chargé de l'application de la loi;
- ✓ les enquêtes ayant mené à une action disciplinaire ou une accusation portée pendant l'année;
- ✓ le nombre de mandats de perquisition émis par l'ICAC en vertu de l'ICAC Act dans l'année;
- ✓ un compte-rendu des activités éducatives et consultatives de l'ICAC, organisées pendant l'année.

Outre le rapport annuel, l'ICAC peut soumettre des rapports spéciaux au Président de chacune des chambres du NSW Parlement portant sur toute question administrative ou de politique générale liée aux fonctions de l'ICAC³⁸³.

De plus, l'ICAC doit préparer un compte-rendu au Président de chacune des chambres du NSW Parlement, sur toute affaire qui lui avait été déférée par les deux chambres du Parlement, ainsi que sur toute affaire ayant fait l'objet d'une enquête public, à moins que les deux chambres du Parlement n'en décident autrement³⁸⁴.

Inspecteur de l'ICAC

Une dernière particularité qui mérite d'être signalée concerne la nomination facultative par le Gouverneur d'un inspecteur pour l'ICAC³⁸⁵. Sans doute pour remédier à la confidentialité des informations qui y sont échangées, l'inspecteur est chargé³⁸⁶ :

- ✓ de vérifier les activités de l'ICAC pour s'assurer de leur conformité avec la loi;
- ✓ de traiter de toute plainte d'abus de pouvoir, d'irrégularité et autre inconduite de la part des membres de l'ICAC;
- ✓ de surveiller la bonne conduite des enquêtes (notamment la longueur des délais et les atteintes injustifiées à la vie privée) de l'ICAC, et
- ✓ d'évaluer l'efficacité et le caractère approprié de la démarche ou des procédures entreprises par l'ICAC eu égard à son mandat législatif.

Pour ce faire, l'inspecteur peut demander accès aux renseignements détenus par l'ICAC et exiger la production des documents par les membres de l'ICAC, qui peuvent de surcroît être tenus de répondre aux questions de l'inspecteur. Le cas échéant, l'inspecteur peut référer le dossier à une autorité appropriée, notamment au procureur de la Couronne. Toute dénonciation faite à l'inspecteur conformément à la loi, sur l'inconduite d'un membre de l'ICAC est protégée par le PID Act³⁸⁷.

³⁸³ ICAC Act, art. 75 - Special reports.

³⁸⁴ ICAC Act, art. 74 - Reports on referred matters etc.

³⁸⁵ ICAC Act, art. 57A(1) - Inspector of the Independent Commission Against Corruption : « The Governor may appoint an Inspector of the Independent Commission Against Corruption. » [nos soulignés]

³⁸⁶ ICAC Act, art. 57B(1) - Principal functions.

³⁸⁷ PID Act, art. 12C.

L'inspecteur peut émettre tout avis ou recommandation relatif aux activités de l'ICAC, même celle d'entreprendre une procédure disciplinaire ou de porter une accusation criminelle contre les membres de l'ICAC³⁸⁸.

En aucun temps n'est l'inspecteur subordonné à l'ICAC³⁸⁹. En fait, l'inspecteur rend compte au Président de chacune des chambres du NSW Parlement en leur soumettant un rapport de ses activités dans les 4 mois suivants le 30 juin de chaque année³⁹⁰. D'autres rapports spéciaux peuvent également être préparés³⁹¹.

iv. ICAC de Hong Kong

Le Commissaire rend compte au chef de l'exécutif en lui soumettant un rapport des activités de l'ICAC au plus tard le 31 mars de chaque année. Le chef de l'exécutif doit ensuite le déposer devant Conseil législatif³⁹².

Par ailleurs, le Commissaire doit préparer un état de compte au terme de chaque année financière, justifiant les dépenses de l'ICAC devant le chef de l'exécutif³⁹³.

d) Bilan et perspectives

De cet aperçu comparatif de la structure organisationnelle des systèmes locaux d'intégrité ainsi que du régime de partage de renseignements et de reddition de comptes au regard des exemples de NYC, de Nouvelle-Galles du Sud et de Hong Kong, quelles leçons tirer pour l'UPAC ? L'essentiel, c'est que le régime d'échange des renseignements soit adapté à la structure organisationnelle d'un système local d'intégrité et que le degré de transparence de la reddition de comptes soit proportionnel à l'étendue de pouvoirs de vérifications et d'enquêtes que la loi reconnaît à l'UPAC. L'adaptation et la proportionnalité, voilà les maîtres mots.

i. Facteurs d'appréciation du régime actuel

Afin de prévenir et de lutter contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public, l'UPAC compte effectivement sur l'apport de chacune de ces unités d'enquête pour retracer les suspects. Au lieu de l'administration publique au sens large (comme c'est le cas pour le DOI ainsi que les ICAC australiens et hongkongais), l'UPAC et ses effectifs ciblent plus particulièrement l'industrie de la construction, et les enquêtes comprennent surtout des entrepreneurs privés qui, relations contractuelles mises à part, n'entretiennent aucun lien avec le gouvernement. Les enquêtes portant sur les dirigeants d'organismes publics impliqués portent sur un domaine très spécifique, soit le processus d'adjudication des contrats publics, par contraste à une surveillance exercée au quotidien sur tout manquement à l'intégrité et conduite contraire à l'éthique.

Les unités de vérification et d'enquête de l'UPAC sont elles-mêmes détachées de ministères et d'organismes spécifiques pour précisément faciliter l'échange de renseignements entre eux en

³⁸⁸ ICAC Act, art. 57 C - Powers of Inspector.

³⁸⁹ ICAC Act, art. 57B(3) : « The Inspector is not subject to the Commission in any respect. »

³⁹⁰ ICAC Act, art. 77B - Annual reports of Inspector.

³⁹¹ ICAC Act, art. 77A - Special reports.

³⁹² Ordonnance de l'ICAC, art. 17.

³⁹³ Ordonnance de l'ICAC, art. 15.

cours d'investigation visant les individus. De l'autre côté, le partage de renseignements au sein du DOI s'exerce sur un mode triangulaire, entre le Commissaire du DOI et une équipe spécialisée (*Inspector General system*) d'une part, et l'entité municipale, d'autre part. La cible étant l'entité municipale même à laquelle est dédiée une équipe d'enquête spécialisée, faciliter l'échange de renseignements entre les équipes spécialisées – disséminées à dessein dans différentes agents municipales –, n'a sans doute pas été considéré comme la préoccupation principale. Ainsi, aucune dérogation n'est reconnue au DOI ou à ses équipes de vérification ou d'enquête, les exemptant de l'application du cadre général de l'accès aux documents des organismes publics de l'État de NY.

D'une toute autre dynamique, l'ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud représenterait la version décentralisée du mode de fonctionnement de l'UPAC. Plutôt que d'intégrer les effectifs de différents ministères et organismes d'enquête au sein de la Commission, le législateur australien a opté pour un modèle de partenariat obligé, « dans la mesure du possible », avec les forces de police et les organismes chargés de l'application des lois du Commonwealth comme des États ou Territoires, voire l'Auditeur général et l'Ombudsman, ainsi que toute personne ou organisme que l'ICAC estime approprié. Les modalités d'exercice de ce partenariat reste sans doute à définir entre l'ICAC et les organismes concernés, mais il est clair que l'ICAC n'entretient aucune relation de subordination avec ses membres partenaires. Quant au volet partage de renseignements, la norme floue d'« intérêt public prépondérant » et le test de balance des inconvénients prévus par le *GIPA Act* reconnaissent une grande discrétion aux autorités publiques de NSW pour décider de la divulgation ou non des renseignements. Par ailleurs, la loi semble favoriser une circulation unilatérale de renseignements des partenaires à l'ICAC, non l'inverse. En effet, est réputée constituer un intérêt public prépondérant la non-divulgation de tout renseignement relatif aux activités de prévention, de vérifications et d'enquêtes, au traitement des plaintes ainsi que les rapports de l'ICAC confectionnés en vertu de l'*ICAC Act*. Encore une fois, l'ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud, disposant de sa propre unité d'enquêtes, ne compte pas tant sur la participation active de ses partenaires aux enquêtes de corruption en cours que sur leur apport complémentaire à la mission centrale de l'ICAC qu'est le maintien de l'intégrité du secteur public, y compris les membres du Parlement, les ministres, la magistrature, voire le Gouverneur.

Quant à l'ICAC de Hong Kong, le fait que la Commission doit compter uniquement sur ses propres unités d'enquête (aucun partenariat imposé, ni « détachement » d'unités spécialisées auprès des agences sous enquête) justifierait des pouvoirs de vérifications et d'enquêtes plus exorbitants, encadrés par la Cour de première instance adjugeant *ex parte*.

De ce qui précède, l'unicité de la structure organisationnelle de l'UPAC, ou plutôt cette singulière nécessité de faciliter l'échange de renseignements entre des organismes spécifiques pour accomplir la mission même de la Commission (aucune unité d'enquête autonome n'étant à la disposition de l'UPAC), défie toute comparaison. Néanmoins, une analyse de différents systèmes locaux d'intégrité permet de cerner plusieurs facteurs d'appréciation du caractère adéquat du régime actuel, dont :

- ✓ la portée des pouvoirs de vérifications et d'enquêtes reconnus de par la loi à l'UPAC;
- ✓ le nombre et les types d'organismes (voire de personnes) assujettis aux mécanismes exorbitants d'enquête de l'UPAC;
- ✓ le degré d'indépendance de l'UPAC vis-à-vis les organismes et personnes sous enquête;
- ✓ l'autorité du Commissaire à la lutte contre la corruption vis-à-vis les équipes de vérification et d'enquête provenant d'autres ministères ou organismes du gouvernement;

- ✓ l'étendue de la discrétion dont l'UPAC dispose pour exiger la communication de renseignements d'une autre personne ou organisme;
- ✓ l'étendue de la discrétion dont l'UPAC dispose pour refuser la communication de renseignements recueillis;
- ✓ le degré de confidentialité des renseignements échangés dans le cadre des activités de vérifications et d'enquêtes de l'UPAC;
- ✓ la nature, le contenu et la fréquence de la reddition de comptes de l'UPAC à son autorité de nomination.
- ✓ etc.

ii. Pistes en vue de recommandations

Primo, l'échange de renseignements entre les équipes de vérification et d'enquête étant intimement lié au mandat et à l'existence mêmes de l'UPAC, il paraît bel et bien souhaitable qu'elles puissent se communiquer sans entrave, malgré la Loi sur l'accès et toute autre restriction prévue par d'autres lois du Québec. Après tout, la Loi sur l'accès n'a pas vocation à encadrer l'échange de renseignements au sein d'un organisme même; le législateur a laissé aux politiques internes la tâche de définir différents niveaux d'habilitation en fonction du degré de sensibilité des renseignements recueillis. En fait, il s'agit de promouvoir une collaboration et coordination effectives entre les actions des « seules » unités d'enquête à la disposition de la Commission.

L'enjeu réside dans le maintien d'une étanchéité au sein des organismes d'enquête, entre les effectifs affectés à l'UPAC et les effectifs « réguliers » de l'organisation. Certes, les effectifs affectés aux équipes de vérification et d'enquête continuent d'exercer leurs pouvoirs, y compris la collecte des renseignements, conformément aux différents lois et règlements habilitants, en plus de collaborer au sein de l'UPAC avec le Commissaire à la lutte contre la corruption. Cependant, il faudrait s'assurer que les renseignements obtenus par ces équipes de vérification en raison de leur appartenance à l'UPAC ne soient pas divulgués comme de droit aux effectifs réguliers de leur organisation mère. Des balises devraient être définies à cet effet. On pourrait s'inspirer, par exemple, des mécanismes institutionnels comme les murailles de Chine et les cônes de silence utilisés couramment dans les cabinets d'avocats pour préserver la confidentialité des relations avocat-client³⁹⁴. En un mot, des règles, instructions et précautions effectives devraient être prises pour limiter, voire prohiber la divulgation des renseignements sensibles des effectifs affectés à l'UPAC aux effectifs réguliers des organismes publics.

Une problématique connexe a trait à l'indépendance de l'UPAC par rapport aux organismes publics, surtout ceux d'où émanent ses équipes de vérifications et d'enquêtes (afin de prévenir aux manipulations et communications tronquées d'informations incriminantes). Si les risques d'abus pouvaient ne pas être aussi élevés que dans le cas de NYC (l'enquête de l'UPAC pouvant être de moindre envergure), les opérations de l'UPAC pourraient surtout impliquer la hiérarchie et des (ex-)dirigeants de plusieurs organismes publics. La difficulté est double. D'une part, l'indépendance du Commissaire à la lutte contre la corruption serait moindre que celui d'autres systèmes locaux d'intégrité. Il est nommé par l'exécutif seul, alors que les autres commissaires (du DOI et de l'ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud) le sont avec le consentement

³⁹⁴ Ces règles ont été articulées à l'occasion de l'affaire *Succession MacDonald c. Martin*, [1990] 3 R.C.S. 1235, où la Cour suprême du Canada devait statuer sur une requête en inhabileté d'un cabinet d'avocat à l'arrivée d'un nouvel associé.

– du moins implicite (veto) – du législatif. La LLC pourvoit présentement à la nomination du Commissaire à la lutte contre la corruption ainsi que des commissaires associés par le gouvernement, parmi « une liste d'au moins trois personnes qui ont été déclarées aptes à exercer la charge par un comité de sélection formé pour la circonstance ». Aucune mention de la composition de ce comité *ad hoc*, ni de ses modalités de formation. En toute vraisemblance, ce serait le gouvernement qui forme le comité, dont les membres sont nommés par le gouvernement, et qui choisissent de concert les candidats à être nommés Commissaire ou commissaires associés par le gouvernement. D'autre part, le lien de subordination des équipes de vérification et d'enquête n'est pas précisé : serait-ce envers leur organisation d'origine, l'UPAC ou les deux ? Ici, le fonctionnement du DOI et de ses *Inspector General Systems* pourraient servir de référence. Idéalement, les équipes de vérification et d'enquête deviendraient pleinement intégrées à l'UPAC (après tout, ce sont ses seules unités d'enquête) et sous l'autorité du Commissaire seul. Ensuite, une reddition de comptes des équipes au Commissaire pourrait être envisagée, à la manière des *Inspectors General* au Commissaire d'enquête du DOI, tout comme les évaluations périodiques de performance.

Enfin, à la différence du DOI et de l'ICAC australien qui rendent compte directement au législatif, le Commissaire à la lutte contre la corruption – comme tout organisme administratif d'ailleurs – dépose son rapport annuel au ministre responsable (Sécurité publique), qui rendra compte ensuite devant l'Assemblée nationale. Dans la mesure où le contenu du rapport est suffisamment détaillé comme l'exige la loi, il ne serait pas nécessaire d'en modifier les modalités, ni d'adopter le modèle australien d'un inspecteur indépendant spécifique à la Commission contre la corruption. En effet, l'ICAC de NSW est investi d'un mandat beaucoup plus large, celui d'enquêter sur l'ensemble du secteur public de l'État, y compris l'Auditeur général de NSW. Par contraste, l'UPAC n'est pas habilitée à enquêter sur les activités du Vérificateur général du Québec, alors ce dernier demeure compétent pour surveiller les activités (dépenses) de l'UPAC et rend compte directement à l'Assemblée nationale.

B. GARANTIR LA FLUIDITÉ DE L'INFORMATION, L'IMPUTABILITÉ ET LA PROTECTION DES DROITS

Identifier des pratiques illicites, des usages de contournement des lois et autres pratiques malhonnêtes suppose un savoir implicite inhérent aux démarches d'enquête en vue de débusquer des pratiques illicites.

C'est ainsi que le partage d'information prend le vecteur d'une structure autonome dédiée. Une telle structure peut s'appuyer sur la coopération d'un réseau d'organismes publics; elle suppose de réunir et de faire travailler ensemble une pluralité de personnes dotées d'expertises complémentaires. Dans un tel environnement, le partage d'information porte aussi bien sur des connaissances qui sont formalisées dans les banques de données des organismes que sur le savoir informel possédé par les personnes qui sont impliquées dans le fonctionnement de l'un et l'autre des organismes concernés.

Pour développer un cadre juridique approprié d'échanges et de partages d'information, il convient de situer ces partages dans les dynamiques des réseaux que constituent les organismes impliqués à différents titres dans la lutte contre la corruption. En effet, les systèmes d'information des organismes publics peuvent être envisagés comme des réseaux. On entend par réseau des environnements interconnectés et organisés dans lesquels l'information circule d'un pôle à l'autre, de façon multidirectionnelle et non hiérarchique. L'avènement des environnements en réseaux redéfinit les espaces dans lesquels circulent les informations relatives aux personnes. Ce phénomène est particulièrement apparent dans le secteur public qui

est tenu d'assurer l'application effective des lois et le respect des droits fondamentaux des citoyens.

Dans le contexte qui nous concerne, les réseaux unissent des organisations ou regroupent des personnes. Ils regroupent des organismes marqués par une hiérarchie très affirmée tout comme des organismes caractérisés par des liens latéraux. Les activités informelles peuvent y tenir une place significative. Le défi de la mise en place d'un cadre juridique cohérent, transparent et prévisible pour les échanges et partages d'information entre les organismes impliqués dans la lutte contre la corruption passe par la reconnaissance des impératifs du fonctionnement en réseau.

Cela étant, la revue des principales facettes du droit encadrant les partages d'information entre les administrations laisse voir l'ampleur du défi de penser les règles devant procurer les balises aux échanges d'information. Pour éclairer les actions à envisager, il faut prendre en compte les caractéristiques de la circulation des informations entre les organismes dans le cadre de la lutte contre la corruption.

Primo, la circulation de l'information entre les organismes impliqués dans la lutte contre la corruption s'inscrit dans les exigences de protection de l'intégrité des personnes et des processus publics.

Secundo, la circulation de l'information est essentielle à l'efficacité de la lutte contre la corruption. La circulation encadrée de l'information participe aussi au cadre d'imputabilité de chacun des organismes pris individuellement aussi bien que du réseau que ces organismes constituent lorsqu'ils agissent de concert.

Tertio, la circulation de l'information entre les différents organismes impliqués dans la lutte contre la corruption et d'autres pratiques illégales, s'inscrit dans une structure de reddition de comptes qui tient compte de la pluralité des acteurs et du caractère complémentaires des missions assignées à chacun d'eux.

En effet, bien que leur autonomie respective soit assurée, les organismes qui participent aux réseaux de lutte contre la collusion et la corruption ne sauraient fonctionner de manière cloisonnée, en silos, pendant que les autres acteurs, notamment les malfaiteurs et les stratégies des contrevenants se opèrent de plus en plus en réseaux. Le cadre juridique régissant les organismes publics ne saurait ignorer ces évolutions : l'application des lois est désormais confrontée au défi de transcender l'organisation en silo des ministères et organismes publics. Or, pour les organismes publics, le passage du silo au réseau nécessite la mise en place de cadres juridiques assurant que la circulation de l'information au sein de l'Administration publique s'effectue dans le respect des droits fondamentaux des citoyens et que chacun rend effectivement compte de ses actes.

De un, les personnes qui œuvrent au sein d'un organisme doivent en principe accéder aux seules informations pertinentes à l'accomplissement de leur travail. Des mécanismes doivent être prévus afin d'assurer que les dénonciateurs puissent faire connaître de possibles comportements illicites sans crainte de subir des représailles.

De deux, les lois habilitant les organismes à échanger des documents ou renseignements devraient structurer les différents niveaux de droits d'accès aux documents et renseignements. Par exemple, les membres du personnel de l'Agence du revenu du Québec ne peuvent accéder

aux informations sur les contribuables que dans la seule mesure où cela est justifié par l'accomplissement d'une tâche.

De trois, chaque personne œuvrant au sein d'un organisme de même que chaque organisme pris individuellement doit être tenu de rendre compte de l'information à laquelle il accède ou qu'il partage avec d'autres. Dans le même ordre d'idées, les organismes de type « fusion centers » ou autres organisations vouées à la mise en commun de l'information comme l'UPAC, doivent être encadrés de mécanismes de reddition de comptes qui sont conséquents avec l'ampleur des prérogatives qui leur sont accordées.

De plus, toutes ces préoccupations doivent s'inscrire dans le contexte de la tendance lourde à la numérisation d'une grande partie des données dont disposent les organismes publics.

En somme, le fonctionnement adéquat des services publics de même que l'application des lois requiert des modes efficaces d'échanges et de circulation de l'information et une protection effective des droits des personnes. Dans les modèles de garanties d'intégrité, la circulation de l'information entre les organismes s'envisage dans le cadre de la structure d'imputabilité des différents organismes impliqués. Le cadre régulateur de l'Administration publique doit inspirer confiance. Des moyens de protection conséquents doivent être mis en place. Pour exiger légitimement des citoyens qu'ils laissent circuler des informations qui les concernent dans des réseaux, l'État doit être hautement crédible. Il faut donc organiser des espaces virtuels de confiance au sein desquels les informations pourront circuler de façon fluide moyennant des garanties strictes d'imputabilité et des balises assurant la protection des droits des citoyens.

Ainsi donc, les impératifs du fonctionnement en réseau se déclinent en trois volets :

Au plan de la fluidité de l'information : L'information doit pouvoir circuler de façon conséquente. Il importe de faire en sorte que l'information nécessaire à l'identification de procédés illicites soit rendue disponible à ceux qui ont mandat de surveiller. L'information doit être disponible dans des délais conséquents avec la vélocité des processus d'information qui prévalent désormais.

Au plan de l'imputabilité : Plus l'information circule librement entre différentes entités, plus il importe d'assurer que l'ensemble des participants au réseau collaboratif rendent compte de leurs pratiques en matière de traitement de l'information. Ils doivent aussi rendre compte de ce qu'ils font de l'information à laquelle ils accèdent.

Au plan de la protection des droits : La seule information qui doit circuler est celle qui est nécessaire (ou utile) pour détecter et prouver des pratiques ou comportements illicites. Le cadre juridique doit comporter des garanties à l'effet que l'information ne circulera au sein du réseau d'organismes qu'à ces seules fins.

Le cadre juridique des échanges d'information doit être conçu à partir d'une délimitation de domaines parmi les espaces en réseau au sein duquel se déroulent les interactions entre les organismes chargés de l'application des lois. Dans ces domaines, l'information n'entre et sort que moyennant des conditions strictes; elle y circule moyennant des conditions définies et faisant l'objet de reddition de comptes rigoureuses.

1. La fluidité de l'information

L'administration publique se conçoit désormais dans un environnement caractérisé par l'interconnexion et la dématérialisation. Les interactions prennent place dans un environnement

décentralisé et de plus en plus personnalisé. En même temps, le contexte découlant de l'interconnexion apparemment infinie des ordinateurs est universel. Il se caractérise par l'interpénétration d'univers qu'on avait l'habitude de traiter comme distincts.

L'État en réseau est fondé sur les interconnexions. Les échanges d'information y sont constants et il ne peut être tenu pour acquis que ces échanges se déroulent sur un espace territorial ou organisationnel déterminé.

Le phénomène de décentralisation est aussi caractéristique de l'État en réseau : pour le citoyen, l'État en réseau se présente de plus en plus comme un réseau maillé dans lequel les frontières administratives ont peu de pertinence. Ce phénomène favorise un accroissement des responsabilités régulatrices des acteurs en première ligne et accroît la nécessité de développer des outils afin d'assurer le développement d'outils régulateurs appropriés au niveau local et à celui des micros milieux virtuels.

L'environnement en réseau favorise l'émergence de nouvelles formes de coopération. La collaboration entre organismes et au sein des organismes, entre individus, est inhérente à l'idée de réseau. Cela permet et généralise les possibilités d'intercréativité, d'interrelations, le croisement d'informations situées ici et ailleurs dans un même temps, voire sur un même ou sur plusieurs écrans d'ordinateurs, de téléviseurs, de radios numériques ou de téléphones portables.

Lorsqu'on examine une pluralité d'organismes en les considérant comme un réseau, on cherche à rendre compte des conditions de la collaboration entre ces différentes entités.

Les organismes participant à un réseau sont à la fois émetteur et récepteur³⁹⁵. Ils procurent de l'information et en reçoivent de leurs partenaires.

Dans un environnement en réseau, le respect de la finalité de même que le contrôle des changements des finalités de l'utilisation des informations est obtenu principalement par la régulation des droits d'accès. Plutôt que de tenter d'empêcher la circulation des documents, l'on s'attache à régir les droits d'accéder, d'obtenir ou de conserver un document ou une information.

La question du cadre juridique du partage d'information se pose forcément dans le contexte des espaces de partage et d'interactions résultant de la virtualisation de la plupart des processus de production et de traitement de l'information au sein des organismes publics contemporains.

La virtualisation de l'information se traduit également par un phénomène d'interpénétration des environnements informationnels. Cette interpénétration d'environnements jadis considérés distincts emporte des risques ou à tout le moins est de nature à générer des perceptions de risques aussi bien au sein des organismes impliqués que dans la population en général.

Par conséquent, il importe de concevoir des règles pour faire en sorte que les informations soient protégées où qu'elles se trouvent au sein d'un environnement en réseau.

2. Gérer les risques découlant de la circulation accrue de l'information

En somme, il faut gérer les risques découlant du partage accru des informations. Ces risques, de même que les perceptions de risques peuvent être apaisés en garantissant la transparence

³⁹⁵ Pierre TRUDEL, « Quel droit et quelle régulation pour le cyberspace ? », (2000) *Sociologie et Société*, vol 32, n° 2, < <http://www.erudit.org/revue/socsoc/2000/v32/n2/index.html> >.

des modes de fonctionnement des échanges d'information. Il faut également des règles qui garantiront l'imputabilité de l'ensemble des personnes et organismes impliqués dans les partages d'information.

Au plan du droit qui régit les échanges d'information, ce phénomène emporte la nécessité de concevoir la protection des personnes (et des autres exigences) en se fondant sur des repères organisationnels et spatiaux capables de rendre compte du fonctionnement des espaces de réseaux. Au niveau d'un gouvernement, il faut des règles capables d'assurer l'encadrement des conduites dans des lieux virtuels et non plus au sein d'organismes publics considérés isolément les uns des autres.

En somme, la lutte à la corruption au sein de l'État en réseau appelle un environnement régulé de façon passablement différente de celle reposant sur le postulat d'organismes et ministères indépendants et cloisonnés les uns des autres.

La régulation doit se situer au niveau du réseau. Les événements se déroulant dans les espaces réseaux doivent être régis par un cadre juridique assurant la protection et la qualité des informations.

3. *L'impératif de confiance*

La confiance est un élément essentiel de tout cadre de gestion des informations. La gestion des informations est une composante majeure de la confiance inhérente aux relations entre organismes impliqués dans la lutte contre la corruption. Pour cette raison, des garanties doivent figurer dans les règles instituant les réseaux de partage d'information.

Dans un réseau d'échange, la confiance se construit en assurant un haut niveau de transparence : il faut que tous les partenaires disposent des informations pertinentes, il faut tenir parole et fournir des garanties solides quant à l'usage possible des informations.

Tout au long du cycle de traitement de l'information, il faut garantir un environnement dans lequel chaque participant est en confiance.

Le lien de confiance essentiel à la bonne gestion de l'information suppose un climat de transparence. En misant sur l'information à l'égard de ce qu'il advient de l'information échangée, on contribue à tisser un climat de confiance.

Plus les informations échangées sont susceptibles d'être sensibles, plus il faut multiplier les précautions afin de garantir le niveau de confiance nécessaire entre les organismes, entre les individus et à l'égard du public. Par exemple, les informations fiscales sont assorties de règles très strictes : elles ne peuvent être utilisées qu'à des fins strictement délimitées. Lorsque des garanties sont données, il faut impérativement qu'elles soient respectées et que des mesures appropriées garantissent un tel respect.

Dès lors que les informations ont vocation à circuler de façon balisée dans un réseau, il devient nécessaire que l'établissement même de l'environnement en réseau au sein duquel circuleront les informations soit établi de façon transparente et à la suite d'un processus d'évaluation des enjeux et des risques.

Pour procurer la légitimité et la confiance essentielle à l'acceptabilité des modes de circulation de renseignements personnels, il importe que tous les enjeux, toutes les appréhensions soient

pris en considération. Il faut que les questions que se posent les citoyens reçoivent des réponses. Michel Dorais relève que dans des décisions comportant des choix et l'appréciation de risques :

[...] la nature du processus décisionnel prend de l'importance. La légitimité du processus décisionnel devient la clef qui ouvre la voie vers la bonne décision. Ces « bonnes décisions » sont les seules qui seront acceptables; les autres se verront écrasées par la pression politique, un scrutin quelconque ou par le balancement incessant d'un filet juridique aux mailles inextricables.³⁹⁶

Christine Noiville constate que la prise de décision à l'égard de phénomènes comportant des risques à être assumés par la collectivité doit comporter une dimension explicative et délibérative. Elle écrit :

Rappelons-le : un risque n'est pas en soi acceptable, il le devient par le prisme du débat, qui lui donne sa légitimité. L'acceptabilité n'est pas une essence qui s'imposerait à celui qui est confronté au risque. [...] Ainsi, parce que le « risque acceptable » n'est pas un « donné » mais le fruit d'une appréciation à chaque fois renouvelée, le sens qu'il convient de lui attribuer doit autant que possible être négocié.³⁹⁷

L'évaluation que cette auteure fait de la nécessité de la consultation publique s'inscrit dans le contexte de l'évaluation environnementale des projets. Mais la mise en place d'environnements de circulation de renseignements destinés à la lutte contre des pratiques illicites paraît relever d'une problématique analogue.

Ce qui préoccupe les groupes de pression et les citoyens lors de la mise en place d'environnements d'information où sont traités des renseignements sur les citoyens ressemble à ce qui préoccupe lorsqu'on s'interroge sur les impacts environnementaux d'un projet. On s'inquiète des précautions qui ont été prises, des conséquences non prévues, des problèmes particuliers que pourraient vivre certaines personnes. On cherche à être rassuré à l'égard des précautions, des analyses d'impacts et des mesures de contrôle qui préviendront les possibles dérives.

La transparence du processus public permet de porter ces précautions à la connaissance publique. Il permet un débat éclairé sur les choix à faire et un regard critique sur les choix qui ont été faits. C'est le meilleur antidote aux discours alarmistes, habituellement construits sur des suppositions catastrophistes et des procès d'intention.

Il est donc nécessaire de formuler un cadre juridique reposant sur un concept qui garantit la protection des renseignements lorsque ceux-ci sont déposés dans un environnement d'information accessible à une pluralité d'organismes, afin de leur permettre d'assurer seuls ou en partenariat un ensemble de tâches relatives à l'application des lois. Un tel cadre doit être établi moyennant un processus par lequel les enjeux et risques de même que les précautions mises en place sont publiquement divulgués et débattus.

³⁹⁶ Michel DORAIS, « L'évaluation environnementale : les conséquences de l'émergence de la démocratie procédurale, » *Optimum*, hiver 1994-1995, pp. 38-41, p. 38.

³⁹⁷ Christine NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques*, Paris, PUF, « Les voies du droit », 2003, p. 120.

4. Les exigences d'imputabilité

Si les organismes publics travaillent en réseaux et collaborent davantage afin de lutter contre la corruption, il faut que l'information puisse circuler de manière conséquente. Le cadre juridique de l'échange d'information doit prévoir des concepts qui pourront assurer à la fois la circulation des informations et les balises à cette circulation.

La mise en commun d'information pose forcément la question de l'imputabilité (« accountability »), car l'échange et le partage d'information constituent une composante de la structure d'imputabilité des organismes. De plus, l'imputabilité doit être renforcée au fur et à mesure que les informations circulent au sein d'un ensemble d'organismes œuvrant en réseau aux fins de lutter plus efficacement contre la corruption et les autres comportements illicites.

C'est dire l'importance de mieux situer comment se conçoit l'obligation de rendre compte de l'un et l'autre organisme impliqué dans le partage.

Il existe en effet une certaine nébulosité au niveau de l'obligation de rendre compte. Dans cet univers dans lequel les différents ministères et organismes doivent collaborer, on ne sait pas toujours très bien comment envisager son devoir de rendre compte.

Doit-on privilégier le mandat de l'organisme ? Est-il correct de transmettre de l'information et de mettre à risque un citoyen, un client de l'agence gouvernementale ? Comment apprécier les risques pour l'organisme de se voir reprocher de faire bon marché de ses obligations de confidentialité ?

Il y a beaucoup d'impératifs allant dans le sens du partage d'informations. Mais le partage d'informations est, à tort ou à raison, perçu comme présentant des risques. Une fois qu'un document est entre les mains d'une autre autorité, il échappe à l'organisme. Les utilisations possiblement nouvelles auxquelles il peut donner lieu peuvent soulever des doutes quant à la confiance des clientèles ainsi que quant à l'étendue des habilitations de partage dont un organisme bénéficie.

Pour gérer les incertitudes et les risques du partage d'information, les organismes publics évaluent les enjeux associés au partage. Une telle évaluation peut se faire à la pièce, lorsque le partage est demandé ponctuellement par un organisme. L'évaluation peut encore avoir lieu de façon plus globale lorsqu'il s'agit de partages en continu avec un ou plusieurs organismes.

a) L'imputabilité en réseau

Lorsqu'il est question d'échange d'information, nous sommes en présence de réseaux collaboratifs au sens où l'entend Isett, c'est-à-dire des :

collections of government agencies, nonprofits, and for-profits that work together to provide a public good, service, or 'value' when a single public agency is unable to create the good or service on its own and/or the private sector is unable or unwilling to provide the goods (...) They may be formal or orchestrated by a public manager or they may be emergent, self-organizing, and ad hoc, with many variants in between.³⁹⁸

³⁹⁸ Kimberly R. ISETT, Ines A. MERGEL, Kelly LEROUX, Pamela A. MISCHEN et R. Karl RETHEMYER, « Networks in public administration scholarship : Understanding where we are and where we need to go, » [2011] *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(Supplemental), 157-173.

L'imputabilité dans les réseaux constitue un important défi à relever. Thompson remarque que « The literature on accountability tells us that the usual and fundamental problem - that of "many hands" »³⁹⁹.

Bien que des mécanismes formels peuvent contribuer à assurer une certaine reddition de comptes, des auteurs relèvent que les mécanismes informels de collaboration contribuent à concilier des cultures institutionnelles parfois disparates. Toutefois, plusieurs facteurs peuvent contribuer à favoriser une plus ou moins grande propension à la reddition de comptes lorsque plusieurs entités sont engagées dans une mission commune⁴⁰⁰.

Le partage d'une culture commune, par exemple, la culture des milieux policiers, peut procurer des cadres de référence de nature à favoriser la reddition de comptes informelle. Par exemple, Frederickson a montré que même en l'absence de mandats gouvernementaux impératifs, les personnes appartenant à des milieux professionnels partageant des valeurs communes ou constituant des « communautés épistémiques » peuvent contribuer à transcender les barrières résultant de la fragmentation entre différents organismes agissant en silos⁴⁰¹.

Johnston, Leroux, Romzek, Blackmar et Kempf en déduisent que :

[...] when networks involve professionals with a common orientation, informal accountability is facilitated because it may flow naturally from the shared perspectives of the network individuals. Network participants are often linked at the individual level through personal relationships, professional associations and memberships, and participation in local task forces, advisory committees or other forms of policy and planning networks related to their industry.⁴⁰²

La communauté de culture professionnelle ou organisationnelle peut faciliter la collaboration de même que l'imputabilité partagée. Ce type d'imputabilité résulte largement de réflexes plus ou moins informels. Cela ne se décrète pas facilement par des règlements ou des contrats, mais résulte de la mise en place d'un réseau qui implique la mise en situation de collaboration d'une pluralité d'experts partageant des références communes.

Dans un tel contexte, il faut rechercher des encadrements juridiques qui garantiront l'effectivité des mécanismes d'imputabilité réciproque (« Mutual Accountability ») des organismes impliqués dans un réseau de lutte contre des pratiques illégales.

Il faut aussi pouvoir situer les responsabilités, non plus seulement en fonction de la possession d'un renseignement par un organisme déterminé, mais dans une situation où il est disponible simultanément pour une pluralité d'organismes. Cela appelle la mise en place des outils nécessaires pour procurer les garanties et les protections que requiert l'information.

³⁹⁹ Dennis P. THOMPSON, « Moral responsibility of public officials : The problem of many hands [1980] 74 *American Political Science Review*, 905-916.

⁴⁰⁰ Barbara S. ROMZEK et Melvin J. DUBNICK, « Accountability in the public sector : Lessons from the Challenger tragedy », [1987] 47 *Public Administration Review*, 227-238.

⁴⁰¹ H. George FREDERICKSON, « The Repositioning of American Public Administration » (1999) 32 *Political Science & Politics*, 701-711.

⁴⁰² Jocelyn JOHNSTON, Kelly M. LEROUX, Barbara ROMZEK, Jeannette BLACKMAR et Robin KEMPF, *Beyond Structure : Informal Accountability within Networks*, Paper presented at the 2011 annual meeting of the American Political Science Association, Seattle, WA, September 1-3, 2011, p. 6. < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1900949 >.

À cette étape, la notion de domaine de confiance paraît susceptible de contribuer à l'organisation du cadre juridique de cet espace indivis de production et de circulation d'informations sur les personnes.

Par domaine de confiance, on entend un ensemble de mécanismes balisant la circulation de l'information et en précisant notamment les droits d'accéder à des informations. La notion vise à organiser l'espace au sein duquel les informations peuvent circuler en vue de l'accomplissement d'objectifs partagés. Il s'agit de disposer d'un cadre permettant de définir les droits et les responsabilités relatifs à l'information sur les personnes lorsque celle-ci se trouve dans un réseau.

La notion de domaine de confiance a d'abord été mise de l'avant dans le champ du commerce électronique, particulièrement dans la littérature relative à la sécurité. Elle renvoie à la nécessité que les protagonistes se sentent en confiance pour que des transactions significatives se déroulent dans un environnement électronique⁴⁰³.

L'une des dimensions les plus cruciales de l'établissement d'un domaine de confiance est d'identifier, parfois d'organiser, l'autorité responsable du service ou de l'échange. Dans un contexte d'État en silo, l'information demeure en principe cloisonnée dans l'organisme public qui l'a recueillie. Dans un État en réseau, l'information circule entre les organismes afin d'offrir des bouquets de prestations électroniques. Alors, il pourra être nécessaire d'identifier le statut juridique et les responsabilités liées à un tel espace de circulation.

Pour les fins de la législation sur la lutte contre la corruption, la notion de domaine de confiance pourrait être définie comme « [u]n ensemble d'organismes publics liés par une entente d'échange et de partage de renseignements ». La loi devrait prescrire la teneur et les conditions de telles ententes. De telles ententes devraient être assujetties à des obligations de reddition de comptes et d'audit.

Les domaines de confiance peuvent être organisés suivant différents modèles et cas de figure. Selon le degré d'implication des différents organismes participant à des initiatives de lutte à la corruption, de telles ententes pourraient viser le partage d'information déjà autorisé, par exemple, par la *Loi sur l'accès* ou encore prévoir les conditions des partages autorisés en vertu d'autres dispositions législatives.

La responsabilité du domaine de confiance peut incomber à une entité spécifiquement établie à cette fin qui répond des obligations à respecter à l'égard des renseignements personnels. Une telle entité peut être dotée de la personnalité juridique ou une société constituée d'organismes publics participants. Ce qui importe, au-delà de la forme juridique, c'est la transparence des droits et des responsabilités de même que la capacité d'identifier - en tout temps - qui est imputable pour les informations.

b) La nécessité de reddition de compte garantissant le respect des droits

La lutte contre la corruption appelle le développement d'un droit à ce que soient mis en place des environnements technologiques qui assurent l'accessibilité aux informations pertinentes pour lutter contre les comportements illicites tout en assurant la protection de la vie privée.

⁴⁰³ Pierre TRUDEL, « Renforcer la protection de la vie privée dans l'État en réseau : l'aire de partage de données personnelles », [2004] 110 *Revue française d'administration publique* 257-266.

Les décideurs pourraient se voir imposer l'obligation de démontrer que les structures organisationnelles et la technologie qui sont mise en place est la plus respectueuse pour la vie privée et le respect des autres droits des citoyens. Cela requiert une démarche d'évaluation des risques, non de prendre pour acquis le pire des scénarios afin de déterminer le niveau de protection que la loi devrait exiger.

La mise en place de réseaux de partage d'information doit être accompagnée d'une démonstration que ceux-ci fonctionnent dans le respect de la vie privée, entendue comme protégeant la dignité. Une illustration provenant d'un secteur connexe : les initiatives de la Commissaire à la vie privée font échos aux préoccupations au sujet de la protection de la vie privée que soulèvent les activités des organismes impliqués dans les questions de sécurité. La Commissaire convient que le secret fait partie intégrante de nombreuses activités de renseignement. Mais la légitimité de telles activités supposant des pouvoirs étendus de collecter des renseignements sur les citoyens, est conditionnelle à un très sérieux processus de reddition de comptes et de la transparence.

Les exigences en matière de présentation de rapports ainsi que les examens et les contrôles pertinents prévus par la loi doivent obliger les décideurs et les institutions à rendre des comptes. À ce sujet, la Commissaire à la vie privée rappelle que les arguments relatifs à la sécurité nationale ne réduisent en rien les obligations redditionnelles, et les organismes de sécurité doivent rendre compte aux Canadiens de l'usage qu'ils font des renseignements personnels. Des mécanismes d'examen indépendants sont nécessaires pour assurer cette reddition de comptes par les organismes de sécurité. De telles exigences permettent de préserver la confiance du public et de vérifier que le respect des droits individuels peut être démontré.

c) Les exigences de transparence

L'imputabilité est tributaire de la disponibilité effective d'informations significatives. Ces informations doivent être publiquement disponibles. Tout en assurant la protection de l'intégrité des processus d'enquête, les organismes qui font partie des réseaux de lutte contre la corruption et la collusion doivent divulguer au public des informations significatives.

Le public doit pouvoir connaître les pratiques générales en matière d'échanges et de partage d'information⁴⁰⁴. Cette divulgation peut emprunter la voie de la diffusion périodique de rapports quantitatifs et qualitatifs sur les échanges et partage d'informations qui sont effectués au sein du réseau de lutte contre la corruption et la collusion.

Pour ce qui a trait aux informations qui ne peuvent être publiquement divulguées en raison d'un risque avéré de mettre en péril la sécurité ou la capacité à mener des enquêtes, la divulgation au public peut prendre la forme d'un examen par un commissaire ou vérificateur indépendant qui dispose de pouvoirs étendus afin d'examiner l'ensemble des pratiques en matière de partage d'information.

Un tel mécanisme pourrait s'inspirer de celui du Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications. Celui-ci effectue une surveillance indépendante des pratiques et du

⁴⁰⁴ COMMISARIAT A LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE DU CANADA, *Rapport spécial au Parlement, Mesures de vérification et de contrôle : Renforcer la protection de la vie privée et la supervision des activités du secteur canadien du renseignement à l'ère de la cybersurveillance*, Ottawa, le Commissariat, 28 janvier 2014,

fonctionnement du Centre⁴⁰⁵ et fait rapport au ministre qui, à son tour, doit rendre le rapport disponible au public.

Les informations pertinentes à la lutte contre la corruption ou d'autres pratiques illégales appartiennent à une pluralité de catégories. Par exemple, il existe des informations à caractère public qui peuvent révéler des indices. Parfois, il est nécessaire de recouper et de comparer des informations.

Le seul fait qu'il existe une possibilité d'utilisation abusive ne doit pas conduire à prohiber le partage des informations. Au contraire, il importe de reconnaître les enjeux et les risques que posent l'échange soutenu d'informations entre les organismes et de renforcer les exigences de transparence.

Il importe ainsi de prévoir des mécanismes efficaces de sanction une fois avérés les usages abusifs. Une telle approche évite de paralyser les démarches de monitoring destinées à déceler les pratiques illégales. Mais l'acceptabilité sociale de mesures pouvant se révéler intrusives est tributaire de l'existence de garanties de reddition de comptes et de sanctions dissuasives pour les situations d'usage abusif de données.

De ce qui précède, la structuration de réseaux afin de lutter contre la corruption et d'autres pratiques illicites doit s'accompagner de la mise en place de balises appropriées, préférablement située au sein même de ces environnements afin d'assurer que les échanges d'information sont strictement limités aux fins pour lesquelles le réseau est institué.

⁴⁰⁵ « Le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) effectue un examen indépendant des activités du CSTC afin d'en contrôler la légalité et d'assurer la protection de la vie privée des Canadiens. [...] Son mandat est énoncé à la partie V.1 de la Loi sur la défense nationale, qui prévoit un mandat d'examen général et un mandat d'examen particulier. L'examen général concerne la légalité des activités générales du CSTC, tandis que l'examen particulier porte sur les activités qu'exerce le CSTC sous le régime d'une autorisation ministérielle. » Voir : BUREAU DU COMMISSAIRE DU CENTRE DE LA SÉCURITÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, « Fonction d'examen », < http://www.ocsec-bccst.gc.ca/functions/review_f.php >.

Conclusion générale

L'exposé du cadre juridique des partages d'information entre les organismes engagés dans la lutte à la collusion et à la corruption fait voir une gradation dans les droits et obligations relatifs au partage de l'information.

Cette gradation reflète les impératifs de reddition de comptes qui sont associés à la maîtrise d'informations par un organisme. Plus un organisme exerce maîtrise à l'égard d'un document ou d'une information, plus il assume d'obligations de rendre compte de ce qu'il fait avec l'information. Les droits de partager l'information qui sont reconnus aux organismes publics vont ainsi du plus restrictif au plus permissif.

Les obligations relatives à l'information détenue par un organisme peuvent se représenter sur un continuum.

À une extrémité du continuum, il y a les informations que l'organisme détient et conserve pour ses seules fins. Alors la finalité spécifique à laquelle sont vouées les informations implique que celles-ci soient conservées pour les seuls besoins du mandat de l'organisme. Par exemple, les renseignements fiscaux détenus par l'Agence du revenu sont a priori destinés uniquement à assurer l'application des lois fiscales. Alors, l'organisme public est tenu à des obligations très strictes quant à la confidentialité des renseignements.

Lorsque les lois générales autorisent le partage d'informations, elles autorisent les échanges déployés en réseau étendu, impliquant l'ensemble des organismes qui conviennent de partager des informations.

À l'autre extrémité du continuum, il y a les informations qui sont de libre parcours, comme les informations à caractère public : ces informations sont à la disposition de tous, y compris des organismes publics. En telles situations, les obligations sont plus limitées. Dans la mesure où ils le font dans une finalité légitime, il est alors loisible aux organismes de partager les renseignements plus librement.

Entre ces deux pôles, plusieurs cas de figure sont possibles qui tiennent compte de la nature des informations et des enjeux qu'elles impliquent. Ainsi, les informations traitées et partagées dans la perspective de la détermination de la responsabilité pénale d'une personne identifiable sont assujettis à des encadrements conséquents.

LA NÉCESSITÉ D'UN PARTAGE EFFICACE MAIS BALISÉ

Lutter contre les comportements et pratiques déviants requiert forcément d'accéder aux informations qui sont de nature à les rendre visibles. La structure en silo qui est caractéristique de celle des organismes publics rend, par défaut, difficile le partage d'information.

Les organismes ne sont pas structurés pour partager des informations en dehors de leurs champs directs de compétence. Ils sont même sujets à des sanctions lorsqu'ils sont pris à partager des informations sans que cela soit explicitement permis en vertu des lois.

Les limites à la faculté de partager des informations entre les organismes existent pour d'excellentes raisons : les impératifs de protection des libertés fondamentales, garanties par les textes constitutionnels s'opposent forcément à ce que tout et chacun des décideurs et organismes au sein de l'État puisse accéder à toute information relative à un citoyen.

Le partage d'information doit donc être efficace mais il doit être balisé. Les deux exigences sont importantes et on ne peut en balancer une au profit de l'autre.

Un partage efficace

La circulation des informations doit être possible et la plus efficace possible.

La lutte contre les comportements et pratiques illégaux suppose de disposer en temps utile des informations qui permettent de les déceler et éventuellement de les documenter et de les sanctionner.

Pour identifier les exigences d'efficacité des partages, il est possible de se les représenter dans le cadre d'un réseau qui unit l'ensemble des instances concernées.

Quel que soit leur mode de fonctionnement et les relations qu'ils entretiennent entre eux, les organismes publics et leurs partenaires constituent un réseau au sein duquel circulent des informations.

Un partage balisé

Le partage doit être balisé par un cadre juridique et opérationnel qui garantit l'imputabilité de chaque participant, individu ou organisation. Autrement dit, le cadre juridique des échanges d'information doit garantir non seulement l'imputabilité de chaque organisme. Il doit assurer l'imputabilité de chacune des composantes ainsi que de l'ensemble du réseau.

Deux types de normes sont nécessaires afin d'assurer l'imputabilité : la transparence et l'obligation de rendre compte.

Le régime juridique du partage d'information doit d'abord comporter des exigences de transparence quant aux échanges d'information. Il doit imposer des obligations de divulguer qui échange des informations, quels types d'informations sont échangées et comment se font les échanges.

Ensuite, la reddition de compte peut avoir lieu auprès d'un commissaire indépendant comme cela existe pour les mécanismes de surveillance des activités des agences de sécurité ou d'espionnage.

Lorsque la transparence est incompatible avec la mission, (comme par exemple lorsque celle-ci concerne la lutte contre les comportements illicites), il faut accentuer d'autant les obligations de rendre compte.

Anticiper et gérer les risques

Dans un réseau, la circulation ou la non-circulation de l'information est génératrice de risques. C'est pourquoi, le cadre juridique doit obliger à analyser périodiquement ou même en continu les enjeux et risques quant aux différents facteurs humains, technologiques ou opérationnels associés à la circulation de l'information.

À ce titre, les gisements d'information détenus et partagés par les organismes doivent être analysés. Il faut connaître les enjeux et les risques découlant des caractéristiques des gisements d'information concernés. Les enjeux et risques des mouvements d'information entre

les organismes impliqués dans un réseau de partage doivent pareillement être périodiquement évalués.

Pour disposer d'un cadre juridique des échanges d'information efficace et respectueux des droits fondamentaux, il faut que les lois habilite tous ceux qui font partie du réseau de lutte contre la collusion et la corruption à partager des informations dans toute la mesure, mais seulement dans cette mesure, ou ces informations peuvent permettre de rendre visibles les pratiques illicites que le réseau a pour finalité de combattre.

Les lois doivent imposer à chacun (individus et organisations) l'obligation de rendre compte de ce qu'il fait de l'information qu'il produit, possède ou partage.

Pareillement, le cadre législatif doit garantir l'effectivité des mécanismes de reddition de comptes portant aussi bien sur les flux d'information entre organismes que des traitements d'information qui doivent nécessairement avoir lieu dans un réseau plus opaque en raison des exigences inhérentes à la lutte contre les comportements illicites.

Annexe 1
Régime général de partage d'information

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (QC)

<u>Caractère prépondérant de la Loi sur l'accès</u> « 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. » (art. 168)	
CONFIDENTIALITÉ DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS (Loi sur l'accès, art. 53 et 54)	ACCÈS SUR DEMANDE D'AUTRES RENSEIGNEMENTS DÉTENUS PAR L'ORGANISME PUBLIC (Loi sur l'accès, art. 9, 15, 16.1 et 57)
EXCEPTIONS D'ACCÈS - COMMUNICATIONS/UTILISATIONS AUTORISÉES (un organisme public peut communiquer un renseignement personnel dans les cas suivants...) ----- 1. À toute personne avec le consentement de la personne concernée ou du titulaire de l'autorité parentale dans le cas d'une personne mineure <i>Loi sur l'accès, art. 53(1°)</i> 2. Au procureur de cet organisme si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que cet organisme est chargé d'appliquer <i>Loi sur l'accès, art. 59 al. 2(1°) et 60 al. 1</i> 3. Au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec <i>Loi sur l'accès, art. 59 al. 2(1°) et 60 al. 1</i> 4. Au procureur de cet organisme ou, lorsqu'il agit comme procureur de cet organisme, au procureur général si le renseignement est nécessaire aux fins d'une procédure judiciaire autre que susmentionnées <i>Loi sur l'accès, art. 59 al. 2(2°) et 60 al. 1</i> 5. À un organisme responsable si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec <i>Loi sur l'accès, art. 59 al. 2(3°) et 60 al. 1</i>	EXCEPTIONS DE CONFIDENTIALITÉ - RESTRICTIONS AU DROIT D'ACCÈS (un organisme public peut, à sa discrétion, refuser de communiquer un renseignement autre que personnel dans les cas suivants...) ----- 1. Renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales en cas de préjudice vraisemblable à la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement ou une organisation internationale <i>Loi sur l'accès, art. 19</i> 2. Renseignements ayant des incidences sur les négociations entre organismes publics en cas d'entrave vraisemblable à une négociation en cours avec un autre organisme public dans un domaine de leur compétence <i>Loi sur l'accès, art. 20</i> 3. Renseignements ayant des incidences sur l'économie ✓ en cas de risque vraisemblable d'entraver une négociation en vue de la conclusion de contrat, de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne; OU ✓ en cas de risque vraisemblable de révéler un mandat ou une stratégie de négociation de convention collective ou de contrat, pendant 8 ans à compter du début de la négociation; OU ✓ en cas de risque vraisemblable de révéler un projet d'emprunt, de placement, de gestion de dette ou de gestion de fonds ou une stratégie d'emprunt, de placement, de gestion de dette ou de gestion de fonds;

6. À une personne impliquéeⁱ

si le renseignement concerne l'identité de toute autre personne qui a été impliquée dans l'événement, sauf s'il s'agit...

- d'un témoin,
- d'un dénonciateur, ou
- d'une personne dont la santé ou la sécurité serait susceptible d'être mise en péril par la communication d'un tel renseignement.

Loi sur l'accès, art. 59 al. 2(9°)

7. À un organisme public ou d'un autre gouvernement

- lorsque cette communication est nécessaire à l'exercice des attributions de l'organisme receveur ou à la mise en œuvre d'un programme dont cet organisme a la gestion;

OU

- lorsque la communication est manifestement au bénéfice de la personne concernée.

Loi sur l'accès, art. 68(1°) et (1.1°)

8. À une personne ou organisme

- si la communication du renseignement personnelⁱⁱ est nécessaire à l'application d'une loi au Québec;

OU

- si la communicationⁱⁱⁱ d'un fichier de renseignements personnels est faite aux fins de comparaison et est nécessaire à l'application d'une loi au Québec;

OU

- si la communication d'un renseignement personnel est nécessaire à l'exercice d'un mandat ou à l'exécution d'un contrat de service ou d'entreprise confié par le Commissaire d'accès à l'information au destinataire^{iv};

- lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient^v.

Loi sur l'accès, art. 67, 67.2, 68.1 et 68(2°)

OU

- ✓ lorsque la divulgation aurait pour effet de révéler un emprunt, un projet d'emprunt, une transaction ou un projet de transaction relatifs à des biens, des services ou des travaux, et que la divulgation, soit procurerait un avantage indu à une personne ou lui causerait un préjudice sérieux, soit porterait sérieusement atteinte aux intérêts économiques de la collectivité à l'égard de laquelle l'organisme est compétent.

Loi sur l'accès, art. 22 al. 2, 27 al. 1, 22 al. 3 et 21

4. Renseignements ayant des incidences sur les intérêts économiques d'autrui

Un organisme public^{ne peut} communiquer :

- un renseignement industriel, financier ou commercial de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement;

OU

- un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement.

sous réserve d'une communication autorisée dans un des cas suivants – sans révéler une source confidentielle d'information ni le secret industriel d'un tiers – :

- au procureur du Commissaire si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi que le Commissaire est chargé d'appliquer;

OU

- au Directeur des poursuites criminelles et pénales si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

OU

- au procureur du Commissaire ou au procureur général lorsqu'il agit comme son procureur, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite judiciaire autre qu'une procédure susmentionnée;

OU

- à un organisme responsable^{vi}, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

OU

	➤ à toute personne ou tout organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi; - OU ➤ à un organisme public, si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre au tiers concerné; - OU ➤ à toute personne ou tout organisme, si cette communication est nécessaire à l'exercice d'un mandat ou à l'exécution d'un contrat de service ou d'entreprise confié par le Commissaire à cette personne ou à cet organisme^{vii}. <i>Loi sur l'accès, art. 41.2</i> <i>Loi sur l'accès, art. 23 et 24</i> 5. Renseignements ayant des incidences sur l'administration de la justice Un organisme public ne peut communiquer : ✓ un renseignement contenu dans un document qu'un organisme public détient dans l'exercice d'une collaboration, aux fins de prévention, de détection ou de répression du crime ou des infractions aux lois, avec une personne ou un organisme chargé d'une telle fonction; - OU ✓ un renseignement qu'un organisme public a obtenu de son service de sécurité interne dans le cadre d'une enquête faite par ce service et ayant pour objet de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, susceptibles d'être commis au sein de l'organisme par ses membres, ceux de son conseil d'administration ou son personnel. lorsque la divulgation serait susceptible... ✓ d'entraver le déroulement d'une procédure juridictionnelle; - OU ✓ d'entraver une enquête à venir, en cours ou sujette à réouverture; - OU ✓ de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information, un programme ou un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois; - OU ✓ de mettre en péril la sécurité d'une personne;
--	--

	OU ✓ de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet; OU ✓ de révéler les composantes d'un système de communication destiné à l'usage d'une personne chargée d'assurer l'observation de la loi; OU ✓ de révéler un renseignement transmis à titre confidentiel par un corps de police ayant compétence hors du Québec; OU ✓ de favoriser l'évasion d'un détenu; OU ✓ de porter atteinte au droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause. sous réserve d'une communication autorisée dans un des cas suivants – sans révéler une source confidentielle d'information ni le secret industriel d'un tiers – : ➤ au procureur du Commissaire si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi que le Commissaire est chargé d'appliquer; OU ➤ au Directeur des poursuites criminelles et pénales si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec; OU ➤ au procureur du Commissaire ou au procureur général lorsqu'il agit comme son procureur, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite judiciaire autre qu'une procédure susmentionnée; OU ➤ à un organisme responsable^{viii}, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec; OU ➤ à toute personne ou tout organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue
--	---

	expressément par la loi; OU ➤ à un organisme public, si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre au tiers concerné; OU ➤ à toute personne ou tout organisme, si cette communication est nécessaire à l'exercice d'un mandat ou à l'exécution d'un contrat de service ou d'entreprise confié par le Commissaire à cette personne ou à cet organisme^{ix}. <i>Loi sur l'accès, art. 41.2</i> <i>Loi sur l'accès, art. 28</i> <i>Règlement sur les organismes publics tenus de refuser de confirmer l'existence et de donner communication de certains renseignements (L.R.Q., c. A-2.1, r. 4)</i> 6. Renseignements ayant des incidences sur la sécurité publique un organisme public ne peut communiquer : ✓ un renseignement dont la divulgation aurait pour effet... ✓ soit de porter atteinte à la sécurité de l'État, ✓ soit de réduire l'efficacité d'un programme, d'un plan d'action ou d'un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne; OU ✓ un renseignement portant sur une méthode ou une arme susceptible d'être utilisée pour commettre un crime ou une infraction à une loi. sous réserve d'une communication autorisée dans un des cas suivants – sans révéler une source confidentielle d'information ni le secret industriel d'un tiers – : ➤ au procureur du Commissaire si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi que le Commissaire est chargé d'appliquer; OU ➤ au Directeur des poursuites criminelles et pénales si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec; OU ➤ au procureur du Commissaire ou au procureur général lorsqu'il agit comme son procureur, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite judiciaire autre qu'une procédure susmentionnée;
--	---

	OU ➤ à un organisme responsable^x, si le renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec; OU ➤ à toute personne ou tout organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi; OU ➤ à un organisme public, si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre au tiers concerné; OU ✓ à toute personne ou tout organisme, si cette communication est nécessaire à l'exercice d'un mandat ou à l'exécution d'un contrat de service ou d'entreprise confié par le Commissaire à cette personne ou à cet organisme^{xi}. <i>Loi sur l'accès, art. 41.2</i> <i>Loi sur l'accès, art. 28.1, 29 al. 2 et 29 al. 1</i> 7. Renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives ou politiques ➤ un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de révéler une politique budgétaire du gouvernement avant que le ministre des Finances ne la rende publique; OU ➤ les mémoires de délibérations d'une séance de son conseil d'administration ou, selon le cas, de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions, jusqu'à l'expiration d'un délai de 15 ans de leur date; OU ➤ une opinion juridique portant sur l'application du droit à un cas particulier ou sur la constitutionnalité ou la validité d'un texte législatif ou réglementaire, d'une version préliminaire ou d'un projet de texte législatif ou réglementaire; OU ➤ un avis ou une recommandation faits depuis moins de 10 ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions; OU
--	--

	➤ un avis ou une recommandation qui ont été faits, à sa demande, depuis moins de 10 ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de la compétence de ce dernier; OU ➤ un avis ou une recommandation qu'a fait au Commissaire un organisme qui en relève ou que le Commissaire a fait à un autre organisme public, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou une recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente; OU ➤ une analyse lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire; OU ➤ une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de 5 ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite; OU ➤ toute version préliminaire ou tout projet de texte législatif ou réglementaire jusqu'à l'expiration de 10 ans de sa date, de même que des analyses s'y rapportant directement, à moins que le projet de texte réglementaire n'ait été rendu public conformément à la loi. <i>Loi sur l'accès, art. 30.1, 35, 31, 37 al. 1, 37 al. 2, 38 al. 1, 32, 39 et 36</i> 8. Renseignements ayant des incidences sur la vérification lorsque la divulgation d'un renseignement serait susceptible : ➤ d'entraver le déroulement d'une opération de vérification; ➤ de révéler un programme ou un plan d'activité de vérification; ➤ de révéler une source confidentielle d'information relative à une vérification; ou ➤ de porter sérieusement atteinte au pouvoir d'appréciation accordé au vérificateur général par les articles 38, 39, 40, 42, 43, 43.1 et 45 de la <i>Loi sur le vérificateur général</i> (L.R.Q., c. V-5.01) <i>Loi sur l'accès, art. 41</i>
--	---

Annexe 2

Partage d'information en vertu d'habilitations spécifiques

- Agence de revenu du Québec
- Commissaire au lobbyisme du Québec
- Commission de la construction du Québec (CCQ)
- Directeur général des élections du Québec (DGEQ)
- Sûreté du Québec
- Commission municipale du Québec (CMQ)
- Régie du bâtiment
- Conseil du Trésor du Québec
- Unité permanente anticorruption (UPAC)

Agence du revenu du Québec

CONFIDENTIALITÉ DES DOSSIERS FISCAUX
(Loi sur l'administration fiscale, art. 69)

EXCEPTIONS D'ACCÈS - COMMUNICATIONS/UTILISATIONS AUTORISÉES

1. Revenu Québec **DOIT COMMUNIQUER** :

- tout renseignement ou document en sa possession que requiert, dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée, **le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé dans l'exercice de ses fonctions.**
Loi concernant la lutte contre la corruption, art.16.1
- sur demande, **à la Régie du bâtiment du Québec** tout renseignement et document au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements.
Loi sur le bâtiment, art. 129.1
- sur demande, **à la Commission de la construction du Québec (CCQ)** tout renseignement et document que possède Revenu Québec au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* et de ses règlements.
Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4

2. Revenu Québec **PEUT COMMUNIQUER** :

- **à toute personne** un renseignement fiscal à toute personne avec le consentement de l'intéressé.
Loi sur l'administration fiscale, art. 69 al. 1
- **à toute personne** des renseignements à caractère public, soit :
 - le renseignement à l'effet qu'une personne est ou non titulaire, en vertu d'une loi fiscale, d'un certificat, d'un enregistrement, d'une licence, d'un permis ou d'un autre titre semblable, qu'elle a été titulaire d'un tel titre ou que le ministre^{xii} lui a suspendu ou révoqué un tel titre ou lui en a refusé le renouvellement; ainsi que
 - le nom d'une personne et un numéro d'identification ou d'inscription qui lui est attribué par le ministre en vertu d'une loi fiscale.
Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.1
- un renseignement fiscal **à la Commission Charbonneau** pour l'exécution de son mandat, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.
Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al.2z.1) et 69.0.0.10
- **à l'UPAC** à l'égard d'un renseignement nécessaire à l'application de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.
Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al.2y) et 69.0.0.10
- **au directeur général des élections (DGE)** à l'égard des vérifications, examens et enquêtes effectués en vertu de la *Loi électorale*, de la *Loi sur la consultation populaire*, de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et de la *Loi sur les élections scolaires*, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.
Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al.2x) et 69.0.0.10
- **au Commissaire au lobbying du Québec** à l'égard des enquêtes et inspections que celui-ci fait ou autorise en application de la *Loi sur la transparence*

et l'éthique en matière de lobbying, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al. 2s) et 69.0.0.10

- **au Protecteur du citoyen** à l'égard des interventions et enquêtes effectuées en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al. 2i) et 69.0.0.10

- **à un autre gouvernement ou à l'un de ses organismes** pour l'application d'une loi imposant un impôt, une taxe ou un droit de cette nature qui leur est confiée, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.1e) et 69.0.0.10

- **au ministre des Relations internationales** à l'égard des communications officielles avec les gouvernements étrangers et leurs ministères, les organisations internationales et les organismes de ces gouvernements et de ces organisations, relativement à ce gouvernement, à ce ministère, à cette organisation, à cet organisme ou à leurs employés, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.1g) et 69.0.0.10

- **au vérificateur général, y compris ses experts-conseils** à l'égard des vérifications et enquêtes effectuées dans l'exercice de ses fonctions et pour les fins d'un rapport qu'il produit, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al.2c) et 69.0.0.10

- un renseignement fiscal **au contrôleur des finances**, aux fins d'assurer la compatibilité gouvernementale et l'intégrité du système comptable du gouvernement, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al.2a) et 69.0.0.10

- **au ministre des Finances** à l'égard d'un renseignement qui est nécessaire à l'évaluation et à la formulation de la politique fiscale du gouvernement et à l'égard de tout paiement sur le fonds consolidé du revenu ainsi que pour informer une personne relativement à l'application de la politique fiscale à son égard.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al.2d) et 69.0.0.10

- un renseignement fiscal **à toute personne**, lorsque cette communication est nécessaire pour permettre l'application ou l'exécution d'une loi fiscale, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.16 et 69.0.0.10

- un renseignement fiscal **à un corps de police**, lorsqu'un employé de l'Agence du revenu du Québec a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée a commis ou est sur le point de commettre, à l'égard de l'Agence ou de l'un de ses employés ou à l'égard de l'application d'une loi fiscale, une infraction criminelle ou pénale et que ce renseignement est nécessaire à l'enquête relative à cette infraction, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.16 et 69.0.0.10

1. Un employé autorisé de Revenu Québec^{xiii} PEUT COMMUNIQUER :

- un renseignement fiscal **à un corps de police, à un ministère ou à un organisme public chargé de l'application d'une loi**, avec l'autorisation *exparte* d'un juge de la Cour du Québec, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.12 et 69.0.0.10

2. Le ministre^{xiv} **DOIT COMMUNIQUER** :

- à un membre de la Sûreté du Québec ou à un corps de police municipal (ex. EPIM) tout renseignement ou document mentionné dans l'ordonnance d'un juge de la Cour du Québec, rendue aux fins d'une enquête relative à une infraction désignée au sens de l'article 462.3 du *Code criminel*, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.2 et 69.0.0.10

***Tout renseignement communiqué à un corps de police, à un ministère ou à un organisme public des deux manières ci-dessus prescrites **NE PEUT ÊTRE UTILISÉ OU COMMUNIQUÉ** à un membre d'un autre corps de police, au procureur général ou au DPCP que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à ces fins, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.13 al. 3 et 69.0.0.10

1. Un employé autorisé de Revenu Québec^{xv} **SE FAIT COMMUNIQUER** :

- à la discrétion d'un corps de police (ex. Sûreté QC et EPIM), tout renseignement pour l'application ou l'exécution d'une loi fiscale, sans le consentement de la personne concernée si elle fait partie d'une organisation criminelle ou si elle participe ou a participé aux activités d'une telle organisation criminelle, qu'elle ait ou non fait l'objet d'une condamnation liée à cette participation, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès, et outre les situations prévues à l'article 59 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.14 et 69.0.0.10

2. Le ministre^{xvi} **SE FAIT COMMUNIQUER** :

- à la discrétion de l'Autorité des marchés financiers (AMF) tout renseignement, même personnel, lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'entreprise, la personne ou l'entité concernée a commis ou est sur le point de commettre une infraction qui peut avoir une incidence sur l'application ou l'exécution d'une loi fiscale (dans le cas de l'article 297.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, malgré les articles 23, 24, 28 al.1 (5°) et (9°), et 59 de la Loi sur l'accès).

Loi sur les entreprises de services monétaires, art. 38 al. 2; Loi sur les valeurs mobilières, art. 297.1 al. 4 et 297.6; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- d'un autre organisme public tout renseignement que le ministre indique et qui est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale, malgré les articles 67.3, 67.4, 68, 68.1 et 70 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 71

3. Revenu Québec **SE FAIT COMMUNIQUER** :

- sur demande, de la Commission municipale du Québec (CMQ) copie certifiée des ordonnances, règles et autres documents que la CMQ ordonne de transcrire dans des registres convenables tenus par le secrétaire de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 16.1 et 16(3)

- sur demande, de la Commission municipale du Québec (CMQ) des copies certifiées des témoignages reçus au cours d'une enquête effectuée sur tout aspect de l'administration (municipale) qu'indique le gouvernement, sur paiement des honoraires déterminés par les règles de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 23 al. 3

- sur demande, de l'Autorité des marchés financiers (AMF) tout document dont prescrivent le dépôt auprès de l'AMF la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les instruments dérivés* ou les règlements, à l'exception :

– des documents déposés par une personne inscrite autrement qu'en vertu des obligations prévues aux articles 68 à 98 de la *Loi sur les*

- *valeurs mobilières*, ou des documents dont la communication, de l'avis de l'AMF, risque de causer un préjudice grave, auquel cas l'AMF a la discrétion de les déclarer inaccessibles;

malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 296; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- sur demande et à la discrétion de l'**Autorité des marchés financiers (AMF)** les rapports d'enquête, les rapports d'inspection et les pièces à l'appui, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 297; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

Malgré l'article 171(3°) de la Loi sur l'accès, Revenu Québec **NE PEUT ÊTRE ASSIGNÉ NI TÉMOIGNER** relativement à un renseignement contenu dans un dossier fiscal, ou provenant d'un tel dossier, **NI PRODUIRE** un tel renseignement que dans les cas et aux strictes conditions qui suivent :

- une procédure de droit criminel;
- une procédure ayant trait à l'application d'une loi du Parlement du Canada ou d'une autre province qui prévoit l'imposition ou la perception d'un impôt, d'une taxe ou d'un droit de cette nature;
- une procédure ayant trait à l'application d'une loi fiscale ou d'une loi, d'un chapitre ou d'un programme prévu à l'article 69.0.0.7 al.1*b*) et à laquelle l'Agence du revenu du Québec est partie;
- une procédure opposant, d'une part, une personne dont les intérêts sont en cause quant à un renseignement qui la concerne et, d'autre part, une personne à qui ce renseignement a été communiqué conformément à l'un des articles 69.1 et 69.2 de la *Loi sur l'administration fiscale*;
- une enquête d'une commission d'enquête constituée en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête (devant la Commission Charbonneau)*.

Dans ce dernier cas, le témoignage ou la production de documents ont lieu à huis clos et doivent faire l'objet d'une ordonnance de non-divulcation, de non-publication et de non-diffusion, sauf si chaque personne concernée par les renseignements consent à écarter ces règles.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.9 et 69.11

Ententes *ad hoc* (dispositions habilitantes)

Un renseignement fiscal **PEUT ÊTRE COMMUNIQUÉ**, sans le consentement de la personne concernée, pour l'application d'un accord conclu avec toute personne visant à lui confier l'application, en tout ou en partie, d'une loi fiscale, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.2, 69.0.0.10 et 9 al. 2

Commissaire au lobbyisme du Québec

Le Commissaire au lobbyisme **COMMUNIQUE** :

- tout renseignement ou document en sa possession que requiert, dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée, **le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé dans l'exercice de ses fonctions.**

Loi concernant la lutte contre la corruption, art.16.1

- **au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)** tout rapport d'enquête dans lequel le Commissaire constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* ou du code de déontologie.

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, art. 43

- **au ministre des Finances et de l'Économie^{xvii}** tout renseignement que le ministre indique et qui est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale, malgré les articles 67.3, 67.4, 68, 68.1 et 70 de la *Loi sur l'accès*.

Loi sur l'administration fiscale, art. 71

- sur demande, **à la Régie du bâtiment du Québec** tout renseignement et document au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements.

Loi sur le bâtiment, art. 129.1

- sur demande, **à la Commission de la construction du Québec (CCQ)** tout renseignement et document que possède le Commissaire au lobbyisme au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle, et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* et de ses règlements.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4

Le Commissaire au lobbyisme et les personnes qu'il a autorisées à enquêter **NE PEUVENT ÊTRE CONTRAINTS DE FAIRE UNE DÉPOSITION** ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, art. 47

Le Commissaire au lobbyisme **SE FAIT COMMUNIQUER** :

- **d'un employé autorisé de Revenu Québec^{xviii}** un renseignement fiscal avec l'autorisation exparte d'un juge de la Cour du Québec, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la *Loi sur l'accès*.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.12 et 69.0.0.10

***Tout renseignement communiqué de la manière ci-dessus prescrite **NE PEUT ÊTRE UTILISÉ OU COMMUNIQUÉ** à un membre d'un corps de police (ex. Sûreté QC et EPIM), au procureur général ou au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à ces fins, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la *Loi sur l'accès*.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.13 al. 3 et 69.0.0.10

- sur demande et à la discrétion **des enquêteurs fiscaux provinciaux** un renseignement fiscal à l'égard des enquêtes et inspections que fait ou autorise le Commissaire au lobbyisme en application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al. 2s) et 69.0.0.10

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** copie certifiée des ordonnances, règles et autres documents que la CMQ ordonne de transcrire dans des registres convenables tenus par le secrétaire de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 16.1 et 16(3)

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** des copies certifiées des témoignages reçus au cours d'une enquête effectuée sur tout aspect de l'administration (municipale) qu'indique le gouvernement, sur paiement des honoraires déterminés par les règles de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 23 al. 3

- sur demande, **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout document dont prescrivent le dépôt auprès de l'AMF la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les instruments dérivés* ou les règlements, à l'exception :
 - des documents déposés par une personne inscrite autrement qu'en vertu des obligations prévues aux articles 68 à 98 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, ou
 - des documents dont la communication, de l'avis de l'AMF, risque de causer un préjudice grave, auquel cas l'AMF a la discrétion de les déclarer inaccessibles;

malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 296; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- sur demande et à la discrétion **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** les rapports d'enquête, les rapports d'inspection et les pièces à l'appui, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 297; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

Ententes *ad hoc* (dispositions habilitantes)

nil

Commission de la construction du Québec (CCQ)

La Commission de la construction du Québec (CCQ) **COMMUNIQUE** :

- tout renseignement ou document en sa possession que requiert, dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée, **le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé dans l'exercice de ses fonctions.**

Loi concernant la lutte contre la corruption, art.16.1

- les renseignements que la CCQ détient à l'égard d'un entrepreneur, l'un des administrateurs d'une personne morale ou les associés d'une société, et qui sont nécessaires à l'application des dispositions de la *Loi sur le bâtiment* portant sur les licences restreintes aux fins de l'obtention d'un contrat public et à l'application du chapitre V.2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*...
 - à la **Régie du bâtiment du Québec**;
 - à la **Corporation des maîtres électriciens du Québec** et à la **Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec**^{xix}; ainsi
 - qu'**aux commissaires associés aux vérifications**^{xx} dans l'exercice des fonctions de vérifications.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4.4

- **au ministre des Finances et de l'Économie**^{xxi} tout renseignement que le ministre indique et qui est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale, malgré les articles 67.3, 67.4, 68, 68.1 et 70 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 71

- sur demande, **à la Régie du bâtiment du Québec** tout renseignement et document au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements.

Loi sur le bâtiment, art. 129.1

1. La Commission de la construction du Québec (CCQ) SE FAIT COMMUNIQUER :

- **d'un employé autorisé de Revenu Québec**^{xxii} un renseignement fiscal avec l'autorisation *exparte* d'un juge de la Cour du Québec, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.12 et 69.0.0.10

***Tout renseignement communiqué de la manière ci-dessus prescrite **NE PEUT ÊTRE UTILISÉ OU COMMUNIQUÉ** à un membre d'un corps de police (ex. Sûreté QC et EPIM), au procureur général ou au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à ces fins, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.13 al. 3 et 69.0.0.10

- sur demande, **d'un autre organisme public**, tout renseignement et document que possède cet organisme public au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application aux fins de l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* et de ses règlements.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4

- **du directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)** les renseignements relatifs à une condamnation pour une infraction à la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* ou à un règlement adopté sous son autorité et qui sont nécessaires à l'application...

- du Règlement sur les restrictions aux licences d'entrepreneurs aux fins d'un contrat public,
- des dispositions de la Loi sur le bâtiment portant sur les licences restreintes aux fins de l'obtention d'un contrat public, ainsi que
- des articles 21.26 à 21.28 de la Loi sur les contrats des organismes publics encadrant le refus par l'AMF d'autoriser une entreprise à conclure avec un organisme public tout contrat ou sous-contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil à déterminer par le gouvernement.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4.3

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** copie certifiée des ordonnances, règles et autres documents que la CMQ ordonne de transcrire dans des registres convenables tenus par le secrétaire de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 16.1 et 16(3)

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** des copies certifiées des témoignages reçus au cours d'une enquête effectuée sur tout aspect de l'administration (municipale) qu'indique le gouvernement, sur paiement des honoraires déterminés par les règles de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 23 al. 3

- sur demande, **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout document dont prescrivent le dépôt auprès de l'AMF la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les instruments dérivés* ou les règlements, à l'exception :
 - des documents déposés par une personne inscrite autrement qu'en vertu des obligations prévues aux articles 68 à 98 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, ou
 - des documents dont la communication, de l'avis de l'AMF, risque de causer un préjudice grave, auquel cas l'AMF a la discrétion de les déclarer inaccessibles;

malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 296; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- sur demande et à la discrétion **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** les rapports d'enquête, les rapports d'inspection et les pièces à l'appui, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 297; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

2. L'unité autonome de vérification de la CCQ **SE FAIT COMMUNIQUER :**

- sur demande et à la discrétion **des enquêteurs fiscaux provinciaux** un renseignement nécessaire à l'application de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al.2y) et 69.0.0.10

Ententes *ad hoc* (dispositions habilitantes)

La Commission de la construction du Québec (CCQ) **PEUT**, conformément à la loi, **CONCLURE UNE ENTENTE** avec :

- un gouvernement au Canada;
- un gouvernement à l'étranger; et/ou
- l'un de ses ministères ou organismes.

permettant l'échange de renseignements personnels pour prévenir, détecter ou réprimer toute infraction à la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* et de ses règlements ou à une loi dont l'application relève de ce gouvernement, ministère ou organisme.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4.1

Directeur général des élections du Québec (DGE)

CONFIDENTIALITÉ DES RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX ÉLECTEURS malgré la Loi sur l'accès

(Loi électorale, art. 40.39)

Le directeur général des élections (DGE) **NE PEUT**, sans le consentement de la personne concernée, communiquer ou conclure une entente aux fins de communiquer un renseignement personnel contenu à la liste électorale permanente à d'autres fins que celles prévues par la *Loi électorale*, la *Loi sur la consultation populaire*, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, la *Loi sur les élections scolaires* ou la *Loi sur les jurés*.

Loi électorale, art. 40.42 al. 1

EXCEPTIONS D'ACCÈS - COMMUNICATIONS/UTILISATIONS AUTORISÉES

Le caractère public de certains renseignements

- Rapports ou documents relatifs à l'autorisation et au financement des partis politiques, des députés indépendants et des candidats indépendants et financement des campagnes à la direction d'un parti politique, sauf...
 - la liste des membres d'un parti autorisé visée à l'article 51.2 de la *Loi électorale*, et
 - les renseignements contenus dans la fiche de contribution visée à l'article 95.1 de la *Loi électorale* (autres que les prénom et nom du donateur, l'adresse de son domicile et le montant de la contribution).

Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès, ces documents ne sont accessibles qu'à la date d'expiration du délai prévu pour leur production ou, s'ils sont produits en dehors des délais, dès la date de leur production.

Loi électorale, art. 126

- Renseignements personnels inscrits sur un document prévu par la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et la Loi sur les élections scolaires, sauf...
 - la liste des membres d'un parti autorisé, et
 - les renseignements personnels qui sont inscrits sur une liste électorale ou référendaire, sur une liste de personnes habiles à voter ayant le droit d'être inscrites sur une liste référendaire, sur une demande présentée devant une commission de révision ou sur le reçu d'une contribution de moins de 100\$ à un parti, à un candidat indépendant autorisé ou à un candidat à la direction d'un parti autorisé et qui ne doivent pas être mentionnés dans un rapport financier, dans un rapport des revenus et dépenses de campagne à la direction ou dans un rapport complémentaire, selon le cas.

Malgré les articles 59 et 66 à 70 de la Loi sur l'accès, la transmission des renseignements susmentionnés se fait conformément à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* ou à la *Loi sur les élections scolaires*.

Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès, les rapports des partis et des candidats indépendants autorisés ne sont accessibles qu'à la date d'expiration du délai prévu pour leur production ou, s'ils sont produits en dehors des délais, dès la date de leur production.

Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès, les bulletins de vote ne sont accessibles que de la manière prévue par la *Loi sur les élections scolaires*.

*Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, art. 659;
Loi sur les élections scolaires, art. 282 al. 5, al. 6 et al. 8*

Le directeur général des élections (DGE) **COMMUNIQUE** :

- tout renseignement ou document en sa possession que requiert, dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée, **le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé dans l'exercice de ses fonctions.**

Loi concernant la lutte contre la corruption, art.16.1

- **au ministre des Finances et de l'Économie^{xxiii}** tout renseignement que le ministre indique et qui est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale, à l'exception des renseignements personnels contenus dans une liste électorale, malgré les articles 67.3, 67.4, 68, 68.1 et 70 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 71

- sur demande, **à la Régie du bâtiment du Québec** tout renseignement et document au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements.

Loi sur le bâtiment, art. 129.1

- sur demande, **à la Commission de la construction du Québec (CCQ)** tout renseignement et document que le DGE possède au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* et de ses règlements.

Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4

Le directeur général des élections (DGE) **SE FAIT COMMUNIQUER :**

- **d'un employé autorisé de Revenu Québec^{xxiv}** un renseignement fiscal avec l'autorisation *exparte* d'un juge de la Cour du Québec, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.12 et 69.0.0.10

***Tout renseignement communiqué de la manière ci-dessus prescrite **NE PEUT ÊTRE UTILISÉ OU COMMUNIQUÉ** à un membre d'un corps de police (ex. Sûreté QC et EPIM), au procureur général ou au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à ces fins, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.13 al. 3 et 69.0.0.10

- sur demande et à discrétion **des enquêteurs fiscaux provinciaux** un renseignement fiscal à l'égard des vérifications, examens et enquêtes effectués en vertu de la *Loi électorale*, de la *Loi sur la consultation populaire*, de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et de la *Loi sur les élections scolaires*, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al. 2x) et 69.0.0.10

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** copie certifiée des ordonnances, règles et autres documents que la CMQ ordonne de transcrire dans des registres convenables tenus par le secrétaire de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 16.1 et 16(3)

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** des copies certifiées des témoignages reçus au cours d'une enquête effectuée sur tout aspect de l'administration (municipale) qu'indique le gouvernement, sur paiement des honoraires déterminés par les règles de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 23 al. 3

- sur demande, **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout document dont prescrivent le dépôt auprès de l'AMF la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les*

instruments dérivés ou les règlements, à l'exception :

- des documents déposés par une personne inscrite autrement qu'en vertu des obligations prévues aux articles 68 à 98 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, ou
- des documents dont la communication, de l'avis de l'AMF, risque de causer un préjudice grave, auquel cas l'AMF a la discrétion de les déclarer inaccessibles;

malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 296; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- sur demande et à la discrétion **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** les rapports d'enquête, les rapports d'inspection et les pièces à l'appui, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 297; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

Ententes *ad hoc* (dispositions habilitantes)

Le directeur général des élections (DGE) **NE PEUT**, sans le consentement de la personne concernée, conclure une entente aux fins de communiquer un renseignement personnel contenu à la liste électorale permanente à d'autres fins que celles prévues par la *Loi électorale*, la *Loi sur la consultation populaire*, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, la *Loi sur les élections scolaires* ou la *Loi sur les jurés*.

Loi électorale, art. 40.42 al. 1

Malgré ce qui précède, le directeur général des élections (DGE) **PEUT CONCLURE UNE ENTENTE** avec le directeur général des élections du Canada pour lui fournir les renseignements contenus à la liste électorale permanente aux seules fins de la confection d'une liste devant servir à la tenue d'un scrutin fédéral. Cette entente doit prévoir les mesures de sécurité qui seront prises pour assurer le caractère confidentiel des renseignements transmis.

Loi électorale, art. 40.42 al. 2

Sûreté du Québec et l'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM)

1. La Sûreté du Québec et l'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM) **DOIVENT COMMUNIQUER** :

- tout renseignement ou document en sa possession que requiert, dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée, **le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé dans l'exercice de ses fonctions**.
Loi concernant la lutte contre la corruption, art.16.1
- sur demande, **à la Régie du bâtiment du Québec** tout renseignement et document au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements.
Loi sur le bâtiment, art. 129.1
- sur demande, **à la Commission de la construction du Québec (CCQ)** tout renseignement et document que les corps de police possèdent au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* et de ses règlements.
Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4
- **au ministre des Finances et de l'Économie^{xxv}** tout renseignement que le ministre indique et qui est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale, malgré les articles 67.3, 67.4, 68, 68.1 et 70 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 71

2. La Sûreté du Québec et l'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM) **PEUVENT COMMUNIQUER** :

- **à un autre corps de police** un renseignement visé par une restriction au droit d'accès prévue aux articles 23, 24, 28, 28.1 ou 29 de la Loi sur l'accès, pourvu que la communication n'ait pas pour effet de révéler une source confidentielle d'information ni le secret industriel d'un tiers.
Loi sur l'accès, art. 41.2 al. 4
- **à un employé autorisé de Revenu Québec^{xxvi}** tout renseignement pour l'application ou l'exécution d'une loi fiscale, sans le consentement de la personne concernée si elle fait partie d'une organisation criminelle ou si elle participe ou a participé aux activités d'une telle organisation criminelle, qu'elle ait ou non fait l'objet d'une condamnation liée à cette participation, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès, et outre les situations prévues à l'article 59 de la Loi sur l'accès.
Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.14 et 69.0.0.10
- **à l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout renseignement pour l'application de la *Loi sur les entreprises de services monétaires*, sans le consentement de l'entreprise de services monétaires, de la personne ou de l'entité concernée si elle fait partie d'une organisation criminelle ou si elle participe ou a participé aux activités d'une telle organisation criminelle, qu'elle ait ou non fait l'objet d'une condamnation liée à cette participation, outre les situations prévues aux articles 41.2 et 59 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les entreprises de services monétaires, art. 40

La Sûreté du Québec et l'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM) **SE FONT COMMUNIQUER** :

- **d'un employé autorisé de Revenu Québec^{xxvii}** un renseignement fiscal avec l'autorisation *exparte* d'un juge de la Cour du Québec, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.
Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.12 et 69.0.0.10
- tout renseignement ou document mentionné dans l'ordonnance d'un juge de la Cour du Québec, rendue aux fins d'une enquête relative à une infraction désignée au

sens de l'article 462.3 du *Code criminel*, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.2 et 69.0.0.10

***Tout renseignement communiqué des deux manières ci-dessus prescrites **NE PEUT ÊTRE UTILISÉ OU COMMUNIQUÉ** à un membre d'un autre corps de police (ex. Sûreté QC à EPIM et *vice versa*), au procureur général ou au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à ces fins, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.13 al. 3 et 69.0.0.10

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** copie certifiée des ordonnances, règles et autres documents que la CMQ ordonne de transcrire dans des registres convenables tenus par le secrétaire de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 16.1 et 16(3)

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** des copies certifiées des témoignages reçus au cours d'une enquête effectuée sur tout aspect de l'administration (municipale) qu'indique le gouvernement, sur paiement des honoraires déterminés par les règles de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 23 al. 3

- à la discrétion **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** un renseignement ou document obtenu d'un comptable professionnel agréé...
 - relatif à une personne morale, à une société ou à une autre entité qui fait l'objet d'une enquête^{xxviii}, et
 - que le comptable professionnel a obtenu ou préparé dans le cadre d'une vérification ou de l'examen des états financiers intermédiaires de cette personne, société ou autre entité.

lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne morale, la société ou l'autre entité a commis ou est sur le point de commettre une infraction criminelle ou pénale à l'égard de l'AMF ou de l'un de ses employés ou à l'égard d'une loi dont l'AMF a l'administration ou d'une autre disposition en matière de valeurs mobilières, et que cette communication est nécessaire à l'enquête relative à cette infraction ou à une poursuite qui en découle.

Loi sur l'Autorité des marchés financiers, art. 15.6(1°)

- à la discrétion **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout renseignement, même personnel, sans le consentement de l'intéressé lorsque...
 - il y a des motifs raisonnables de croire que l'entreprise, la personne ou l'entité concernée a commis ou est sur le point de commettre une infraction criminelle ou pénale à une loi applicable au Québec ou à l'extérieur du Québec, à l'égard de l'AMF ou de l'un de ses employés, ou à l'égard de l'application de la *Loi sur les entreprises de services monétaires*, de la *Loi sur les valeurs mobilières* ou de la *Loi sur les instruments dérivés*; et
 - que le renseignement est nécessaire à l'enquête relative à cette infraction.

Dans le cas prévu à l'article 297.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, malgré les articles 23, 24, 28 al. 1(5°) et (9°), et 59 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les entreprises de services monétaires, art. 38 al. 1; Loi sur les valeurs mobilières, art. 297.1 al. 3 et 297.6; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout renseignement, même personnel, sans le consentement de l'intéressé, avec l'autorisation d'un juge de la Cour du Québec (dans le cas prévu à l'article 297.2 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, malgré les articles 23, 24, 28 al. 1(5°) et (9°), et 59 de la Loi sur l'accès).

Loi sur les entreprises de services monétaires, art. 39; Loi sur les valeurs mobilières, art. 297.2 et 297.6; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- sur demande, **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout document dont prescrivent le dépôt auprès de l'AMF la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les instruments dérivés* ou les règlements, à l'exception :
 - des documents déposés par une personne inscrite autrement qu'en vertu des obligations prévues aux articles 68 à 98 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, ou

– des documents dont la communication, de l'avis de l'AMF, risque de causer un préjudice grave, auquel cas l'AMF a la discrétion de les déclarer inaccessibles;
malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 296; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- sur demande et à la discrétion **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** les rapports d'enquête, les rapports d'inspection et les pièces à l'appui, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 297; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

Ententes *ad hoc* (dispositions habilitantes)

nil

Commission municipale du Québec (CMQ)

La Commission municipale du Québec (CMQ) **COMMUNIQUE** :

- tout renseignement ou document en sa possession que requiert, dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée, **le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé dans l'exercice de ses fonctions**.
Loi concernant la lutte contre la corruption, art.16.1
- **à toute personne**, sur demande, copie certifiée des ordonnances, règles et autres documents que la CMQ ordonne de transcrire dans des registres convenables tenus par le secrétaire de la CMQ.
Loi sur la commission municipale, art. 16.1 et 16(3)
- **à toute personne**, sur demande, des copies certifiées des témoignages reçus au cours d'une enquête effectuée sur tout aspect de l'administration (municipale) qu'indique le gouvernement, sur paiement des honoraires déterminés par les règles de la CMQ.
Loi sur la commission municipale, art. 23 al. 3
- au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation tous les rapports que le MAMROT peut requérir.
Loi sur la commission municipale, art. 95
- au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation tout rapport d'enquête tenue par la CMQ.
Loi sur la commission municipale, art. 23 al. 4
- **au ministre des Finances et de l'Économie^{xxix}** tout renseignement que le ministre indique et qui est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale, malgré les articles 67.3, 67.4, 68, 68.1 et 70 de la Loi sur l'accès.
Loi sur l'administration fiscale, art. 71
- sur demande, **à la Régie du bâtiment du Québec** tout renseignement et document au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements.
Loi sur le bâtiment, art. 129.1
- sur demande, **à la Commission de la construction du Québec (CCQ)** tout renseignement et document que possède la CMQ au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* et de ses règlements.
Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4

La Commission municipale du Québec (CMQ) **SE FAIT COMMUNIQUER** :

- **d'un employé autorisé de Revenu Québec^{xxx}** un renseignement fiscal avec l'autorisation *ex parte* d'un juge de la Cour du Québec, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.
Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.12 et 69.0.0.10
- ***Tout renseignement communiqué de la manière ci-dessus prescrite **NE PEUT ÊTRE UTILISÉ OU COMMUNIQUÉ** à un membre d'un corps de police (ex. Sûreté QC et EPIM), au procureur général ou au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à ces fins, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.
Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.13 al. 3 et 69.0.0.10
- sur demande, **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout document dont prescrivent le dépôt auprès de l'AMF la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les instruments dérivés* ou les règlements, à l'exception :

- des documents déposés par une personne inscrite autrement qu'en vertu des obligations prévues aux articles 68 à 98 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, ou
- des documents dont la communication, de l'avis de l'AMF, risque de causer un préjudice grave, auquel cas l'AMF a la discrétion de les déclarer inaccessibles;

malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 296; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- sur demande et à la discrétion **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** les rapports d'enquête, les rapports d'inspection et les pièces à l'appui, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 297; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

Ententes *ad hoc* (dispositions habilitantes)

Régie du bâtiment du Québec

TENUE D'UN REGISTRE PUBLIC par la Régie du bâtiment du Québec, où sont inscrits :

- les noms et adresses des titulaires de licences d'entrepreneurs de construction et de constructeurs-propriétaires;
- les noms et adresses des personnes physiques qui sont les dirigeants d'une société ou personne morale et qui satisfont à certaines conditions^{xxxi};
- les numéros de licences, les catégories ou sous-catégories de ces licences; ainsi que
- le cas échéant, la restriction apposée en vertu de l'article 65.1 de la *Loi sur le bâtiment*.

Loi sur le bâtiment, art. 66

La Régie du bâtiment du Québec **PEUT DIFFUSER** les renseignements suivants obtenus de l'administrateur d'un plan de garantie d'exécution des obligations contractuelles et légales :

- les éléments suivants du bilan contenus dans les états financiers vérifiés : le montant des réserves et le total de l'actif, la réserve actuarielle et le total du passif, l'excédent requis et le total des actifs nets;
- les éléments suivants de l'état des résultats contenus dans les états financiers vérifiés : les primes soucrites, les ajustements aux primes, les frais d'adhésion, les revenus de placement et le total des produits, le total des réclamations et des frais de sinistre, la variation de la réserve actuarielle et le total des charges, l'excédent des produits sur les charges avant impôts;
- les données relatives aux activités de l'administrateur exigées par la Régie, notamment la ventilation des certificats délivrés et le nombre d'entrepreneurs accrédités, de plaintes traitées, de dossiers soumis à l'arbitrage et d'inspections réalisées.

Loi sur le bâtiment, art. 81.2

La Régie du bâtiment du Québec **COMMUNIQUE** :

- tout renseignement ou document en sa possession que requiert, dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée, **le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé dans l'exercice de ses fonctions**.

Loi concernant la lutte contre la corruption, art.16.1

- **au Syndic de l'ordre professionnel** pour enquête, le cas d'un membre de cet ordre que la Régie estime avoir signé...
 - une fausse attestation de conformité au *Code de construction*,
 - une fausse attestation de solidité ou de sécurité, ou
 - une fausse attestation de conformité au *Code de sécurité*,

dans le cas où une fausse attestation mène à une poursuite pénale contre le membre de cet ordre.

Loi sur le bâtiment, art. 21 et 35.1

- **au ministre du Travail** tout renseignement que le ministre exige sur les activités de la Régie.

Loi sur le bâtiment, art. 148

- **au ministre des Finances et de l'Économie^{xxxii}** tout renseignement que le ministre indique et qui est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale,

Loi sur l'administration fiscale, art. 71

- sur demande, **à la Commission de la construction du Québec (CCQ)** tout renseignement et document que possède la Régie au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la*

gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et de ses règlements.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4

La Régie du bâtiment du Québec **SE FAIT COMMUNIQUER** :

- **d'un employé autorisé de Revenu Québec**^{xxxiii} un renseignement fiscal avec l'autorisation *exparte* d'un juge de la Cour du Québec, malgré les articles 53, 59 et

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.12 et 69.0.0.10

***Tout renseignement communiqué de la manière ci-dessus prescrite **NE PEUT ÊTRE UTILISÉ OU COMMUNIQUÉ** à un membre d'un corps de police (ex. Sûreté QC et EPIM), au procureur général ou au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à ces fins, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.13 al. 3 et 69.0.0.10

- sur demande, **d'un autre organisme public**, tout renseignement et document que cet organisme possède au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements.

Loi sur le bâtiment, art. 129.1

- **de la Commission de la construction du Québec (CCQ)** les renseignements que la CCQ détient à l'égard d'un entrepreneur, l'un des administrateurs d'une personne morale ou les associés d'une société, et qui sont nécessaires à l'application des dispositions de la *Loi sur le bâtiment* portant sur les licences restreintes aux fins de l'obtention d'un contrat public et à l'application du chapitre V.2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4.4

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** copie certifiée des ordonnances, règles et autres documents que la CMQ ordonne de transcrire dans des registres convenables tenus par le secrétaire de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 16.1 et 16(3)

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** des copies certifiées des témoignages reçus au cours d'une enquête effectuée sur tout aspect de l'administration (municipale) qu'indique le gouvernement, sur paiement des honoraires déterminés par les règles de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 23 al. 3

- sur demande, **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout document dont prescrivent le dépôt auprès de l'AMF la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les instruments dérivés* ou les règlements, à l'exception :

- des documents déposés par une personne inscrite autrement qu'en vertu des obligations prévues aux articles 68 à 98 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, ou
- des documents dont la communication, de l'avis de l'AMF, risque de causer un préjudice grave, auquel cas l'AMF a la discrétion de les déclarer inaccessibles;

malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 296; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- sur demande et à la discrétion **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** les rapports d'enquête, les rapports d'inspection et les pièces à l'appui, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 297; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

Ententes *ad hoc* (dispositions habilitantes)

La Régie du bâtiment du Québec **PEUT**, conformément à la loi, **CONCLURE UNE ENTENTE** avec un gouvernement au Canada ou à l'étranger ou l'un de ses ministères ou organismes en vue de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements ou d'une loi dont l'application relève de ce gouvernement, ministère ou organisme.

Cette entente peut permettre l'échange de renseignements personnels pour prévenir, détecter ou réprimer toute infraction à l'une de ces lois.

Loi sur le bâtiment, art. 129.1.1

Conseil du trésor

DIFFUSION DE L'INFORMATION AU PUBLIC

- Le président du Conseil du trésor REND PUBLIC sur un site Internet, dans un délai de 15 jours suivant la décision d Conseil, le nom de l'entreprise non autorisée ayant conclu un (sous-)contrat dans des circonstances exceptionnelles.
- Le président du Conseil du trésor PUBLIE également le nom de cette entreprise à la *Gazette officielle du Québec*.

Loi sur les contrats des organismes publics, art. 21.20 al. 1

SOUSSION D'UN RAPPORT QUINQUENNAL AU GOUVERNEMENT

Le président du Conseil du trésor **DOIT SOUMETTRE**, au plus tard le 13 juin 2014 et par la suite tous les cinq ans, au gouvernement un rapport sur l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Les dirigeants d'organismes publics **DOIVENT FOURNIR** au président du Conseil du trésor les informations de reddition de comptes considérées nécessaires à la production du rapport quinquennal.

Loi sur les contrats des organismes publics, art. 22.1

1. Le Conseil du trésor **COMMUNIQUE** :

- tout renseignement ou document en sa possession que requiert, dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée, **le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé dans l'exercice de ses fonctions**.

Loi concernant la lutte contre la corruption, art.16.1

- **au ministre des Finances et de l'Économie^{xxxiv}** tout renseignement que le ministre indique et qui est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale,

Loi sur l'administration fiscale, art. 71

- sur demande, **à la Régie du bâtiment** tout renseignement et document au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements.

Loi sur le bâtiment, art. 129.1

- sur demande, **à la Commission de la construction du Québec (CCQ)** tout renseignement et document que possède le Conseil du trésor au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* et de ses règlements.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4

2. Le président du Conseil du trésor **COMMUNIQUE** son avis et, le cas échéant, les recommandations qu'il juge appropriées au Conseil du trésor.

Le Conseil du trésor **SE FAIT COMMUNIQUER** :

- **d'un employé autorisé de Revenu Québec**^{xxxv} un renseignement fiscal avec l'autorisation exparte d'un juge de la Cour du Québec, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.12 et 69.0.0.10

***Tout renseignement communiqué de la manière ci-dessus prescrite **NE PEUT ÊTRE UTILISÉ OU COMMUNIQUÉ** à un membre d'un corps de police (ex. Sûreté QC et EPIM), au procureur général ou au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à ces fins, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.13 al. 3 et 69.0.0.10

- **d'un organisme sous vérification** tout renseignement et document que le Conseil juge nécessaires pour procéder à la vérification en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Loi sur les contrats des organismes publics, art. 27.3

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** copie certifiée des ordonnances, règles et autres documents que la CMQ ordonne de transcrire dans des registres convenables tenus par le secrétaire de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 16.1 et 16(3)

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** des copies certifiées des témoignages reçus au cours d'une enquête effectuée sur tout aspect de l'administration (municipale) qu'indique le gouvernement, sur paiement des honoraires déterminés par les règles de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 23 al. 3

- sur demande, **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout document dont prescrivent le dépôt auprès de l'AMF la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les instruments dérivés* ou les règlements, à l'exception :

- des documents déposés par une personne inscrite autrement qu'en vertu des obligations prévues aux articles 68 à 98 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, ou
- des documents dont la communication, de l'avis de l'AMF, risque de causer un préjudice grave, auquel cas l'AMF a la discrétion de les déclarer inaccessibles;

malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 296; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- sur demande et à la discrétion **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** les rapports d'enquête, les rapports d'inspection et les pièces à l'appui, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 297; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

Ententes ad hoc (dispositions habilitantes)

nil

Unité permanente anticorruption (UPAC)

DIFFUSION DES RENSEIGNEMENTS AU PUBLIC

- Le Commissaire à la lutte contre la corruption **COMMUNIQUE** au public l'état de ses activités au moins 2 fois par année et au plus tard 8 mois après sa dernière communication^{xxxvi}.

Dans ce cadre, le Commissaire peut notamment communiquer les recommandations formulées :

- au président du Conseil du trésor et au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation (MAMROT) sur toute mesure concernant l'adjudication des contrats dont les conditions sont déterminées par une loi dont ils sont chargés de l'application;
 - au ministre de la Sécurité publique ainsi qu'à tout organisme ou toute personne du secteur public sur toute mesure visant à favoriser la prévention et la lutte contre la corruption.
- Le Commissaire à la lutte contre la corruption **PEUT PUBLIER** un rapport sur toute question relevant de ses attributions, s'il juge que l'importance de cette question le justifie.

Loi concernant la lutte contre la corruption, art. 22

Malgré la Loi sur l'accès et toute autre restriction prévue par une loi du Québec...

- les membres de l'UPAC **S'ÉCHANGENT** les renseignements dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée.
- les organismes et personnes du secteur public **DOIVENT FOURNIR** tout renseignement ou document en sa possession que requiert, dans le respect des exigences constitutionnelles en matière de vie privée, le Commissaire à la lutte contre la corruption ou un commissaire associé dans l'exercice de ses fonctions.

Loi concernant la lutte contre la corruption, art. 17 et 16.1

1. L'UPAC DOIT COMMUNIQUER :

- sur demande, à la **Commission de la construction du Québec (CCQ)** tout renseignement et document que l'UPAC possède au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* et de ses règlements.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4

- sur demande, à la **Régie du bâtiment du Québec** tout renseignement et document au sujet de l'exécution de travaux de construction et des personnes qui les exécutent ou les font exécuter, aux fins de l'application de la *Loi sur le bâtiment* et de ses règlements.

Loi sur le bâtiment, art. 129.1

- **au ministre des Finances et de l'Économie**^{xxxvii} tout renseignement que le ministre indique et qui est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale, malgré les articles 67.3, 67.4, 68, 68.1 et 70 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 71

- 2. Le Commissaire à la lutte contre la corruption **DOIT INFORMER le directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)** dès le commencement d'une enquête pénale ou criminelle et, le cas échéant, requérir les conseils de ce dernier.

Loi concernant la lutte contre la corruption, art. 18

- 3. Le Commissaire à la lutte contre la corruption **PEUT COMMUNIQUER** l'identité d'un dénonciateur au **directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)**.

Loi concernant la lutte contre la corruption, art. 31

4. Un commissaire associé aux vérifications **PEUT COMMUNIQUER à l'Autorité des marchés financiers (AMF)** un renseignement fiscal aux fins de l'octroi d'une autorisation préalable à l'obtention d'un (sous-)contrat public, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.4.1 et 69.0.0.10

Le Commissaire à la lutte contre la corruption et les commissaires associés doivent prendre toutes les mesures nécessaires afin de **S'ASSURER QUE L'ANONYMAT DE LA PERSONNE QUI A EFFECTUÉ UNE DÉNONCIATION SOIT PRÉSERVÉ.**

Loi concernant la lutte contre la corruption, art. 31

1. Les commissaires associés aux vérifications, dans l'exercice de leurs fonctions, **SE FONT COMMUNIQUER :**

- **de la Commission de la construction du Québec (CCQ)** tout renseignement que la CCQ détient à l'égard d'un entrepreneur et qui sont nécessaires aux fins de l'octroi d'une autorisation préalable à l'obtention d'un (sous-)contrat public.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 123.4.4

- **des enquêteurs fiscaux provinciaux** tout renseignement fiscal nécessaire à l'application de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.1 al. 2y) et 69.0.0.10

- **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** les renseignements obtenus d'une entreprise qui présente une demande de délivrance ou de renouvellement d'une autorisation, afin qu'un commissaire associé effectue les vérifications qu'il juge nécessaires.

Loi sur les contrats des organismes publics, art. 21.30

- **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout nouveau renseignement concernant une entreprise que l'AMF obtient de celle-ci, d'un organisme public ou autrement.

Loi sur les contrats des organismes publics, art. 21.34

2. L'UPAC **SE FAIT COMMUNIQUER :**

- **d'un employé autorisé de Revenu Québec**^{xxxviii} un renseignement fiscal avec l'autorisation *ex parte* d'un juge de la Cour du Québec, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.12 et 69.0.0.10

***Tout renseignement communiqué de la manière ci-dessus prescrite **NE PEUT ÊTRE UTILISÉ OU COMMUNIQUÉ** à un membre d'un corps de police (ex. Sûreté QC et EPIM), au procureur général ou au directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) que pour les fins pour lesquelles il a été obtenu ou que dans le cadre d'une procédure ou d'une instance ayant trait à ces fins, malgré les articles 53, 59 et 59.1 de la Loi sur l'accès.

Loi sur l'administration fiscale, art. 69.0.0.13 al. 3 et 69.0.0.10

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** copie certifiée des ordonnances, règles et autres documents que la CMQ ordonne de transcrire dans des registres convenables tenus par le secrétaire de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 16.1 et 16(3)

- sur demande, **de la Commission municipale du Québec (CMQ)** des copies certifiées des témoignages reçus au cours d'une enquête effectuée sur tout aspect de l'administration (municipale) qu'indique le gouvernement, sur paiement des honoraires déterminés par les règles de la CMQ.

Loi sur la commission municipale, art. 23 al. 3

- sur demande, **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tout document dont prescrivent le dépôt auprès de l'AMF la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les instruments dérivés* ou les règlements, à l'exception :

- des documents déposés par une personne inscrite autrement qu'en vertu des obligations prévues aux articles 68 à 98 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, ou
- des documents dont la communication, de l'avis de l'AMF, risque de causer un préjudice grave, auquel cas l'AMF a la discrétion de les déclarer inaccessibles;

malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 296; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

- sur demande et à la discrétion **de l'Autorité des marchés financiers (AMF)** les rapports d'enquête, les rapports d'inspection et les pièces à l'appui, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès.

Loi sur les valeurs mobilières, art. 297; Loi sur les instruments dérivés, art. 93

3. L'équipe de vérification sur la gestion contractuelle des municipalités du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), SE FAIT COMMUNIQUER :

- **de la Régie du logement** tout rapport et tout renseignement que le ministre requiert sur les activités de la Régie du logement.

Loi sur la régie du logement, art. 26; Décret 881-2012 du 20 septembre 2012, (2012) 144 G.O. 2, 4874

- **de la Société d'habitation du Québec** tout renseignement que le ministre requiert sur les opérations de la Société.

Loi sur la société d'habitation du Québec, art. 26

- **d'un société d'économie mixte** tout renseignement que le ministre requiert sur les activités de la société d'économie mixte.

Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal, art. 62

Ententes ad hoc (dispositions habilitantes)

- Le Commissaire ou le commissaire associé aux vérifications **PEUT**, conformément à la loi, **CONCLURE UNE ENTENTE** avec un gouvernement autre que celui du Québec, l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation^{xxxix}.

Loi concernant la lutte contre la corruption, art. 11.1

- **Une entente de fonctionnement relative à l'unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec (CCQ)** est conclue entre le ministre de la Sécurité publique, le ministre du Travail, le Commissaire à la lutte contre la corruption et la Commission de la construction du Québec (CCQ).

Cette entente prévoit notamment les mesures destinées à assurer, au sein de la CCQ et y compris à l'égard des membres du conseil d'administration de la CCQ, la confidentialité des activités de l'unité autonome ainsi qu'à définir la collaboration que les membres du personnel de la CCQ non affectés à cette unité doivent lui offrir^{xl}.

Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, art. 15.5

- La Régie du bâtiment **PEUT**, conformément à la loi, **CONCLURE UNE ENTENTE** avec le Commissaire à la lutte contre la corruption ainsi que les équipes de vérifications ou d'enquête de l'UPAC en vue de l'application de la *Loi sur le bâtiment* ou de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

Loi sur le bâtiment, art. 129.1.2

-
- i Dans un événement ayant fait l'objet d'un rapport par un corps de police ou par une personne ou un organisme agissant en application d'une loi qui exige un rapport de même nature.
- ii Qu'elle soit ou non expressément prévue par la loi.
- iii Qu'elle soit ou non expressément prévue par la loi.
- iv Le cas échéant, le Commissaire doit confier le mandat ou le contrat par écrit, et, à moins que le mandataire ou l'exécutant du contrat ne soit membre d'un ordre professionnel ou un autre organisme public, indiquer - dans le mandat ou le contrat - les dispositions de la Loi sur l'accès qui s'appliquent au renseignement communiqué au mandataire ou à l'exécutant du contrat ainsi que les mesures qu'il doit prendre pour en assurer le caractère confidentiel, pour que ce renseignement ne soit utilisé que dans l'exercice de son mandat ou l'exécution de son contrat et pour qu'il ne le conserve pas après son expiration. En outre, le Commissaire doit, avant la communication, obtenir un engagement de confidentialité complété par toute personne à qui le renseignement peut être communiqué, à moins que le responsable de la protection des renseignements personnels estime que cela n'est pas nécessaire.
- v Le terme « circonstances exceptionnelles » n'est pas défini et laisse ouverte la possibilité pour un organisme, de reconnaître des situations spéciales au cas par cas : *Moussi c. Agence du revenu du Canada*, 2013 QCCQ 2741, par. 55.
- vi C'est-à-dire chargé, en vertu de la loi, de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois.
- vii Le cas échéant, le Commissaire doit confier le mandat ou le contrat par écrit et, à moins que le mandataire ou l'exécutant du contrat ne soit membre d'un ordre professionnel ou un autre organisme public, indiquer - dans le mandat ou le contrat - les dispositions de la Loi sur l'accès qui s'appliquent au renseignement communiqué au mandataire ou à l'exécutant du contrat ainsi que les mesures que ce dernier doit prendre pour que ce renseignement ne soit utilisé que dans l'exercice de son mandat ou l'exécution de son contrat et pour qu'il ne le conserve pas après son expiration.
- viii C'est-à-dire chargé, en vertu de la loi, de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois.
- ix Le cas échéant, le Commissaire doit confier le mandat ou le contrat par écrit et, à moins que le mandataire ou l'exécutant du contrat ne soit membre d'un ordre professionnel ou un autre organisme public, indiquer - dans le mandat ou le contrat - les dispositions de la Loi sur l'accès qui s'appliquent au renseignement communiqué au mandataire ou à l'exécutant du contrat ainsi que les mesures que ce dernier doit prendre pour que ce renseignement ne soit utilisé que dans l'exercice de son mandat ou l'exécution de son contrat et pour qu'il ne le conserve pas après son expiration.
- x C'est-à-dire chargé, en vertu de la loi, de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois.
- xi Le cas échéant, le Commissaire doit confier le mandat ou le contrat par écrit et, à moins que le mandataire ou l'exécutant du contrat ne soit membre d'un ordre professionnel ou un autre organisme public, indiquer - dans le mandat ou le contrat - les dispositions de la Loi sur l'accès qui s'appliquent au renseignement communiqué au mandataire ou à l'exécutant du contrat ainsi que les mesures que ce dernier doit prendre pour que ce renseignement ne soit utilisé que dans l'exercice de son mandat ou l'exécution de son contrat et pour qu'il ne le conserve pas après son expiration.
- xii Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la *Loi sur l'administration fiscale à compter du 16 octobre 2012 : Décret 874-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. 2, 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xiii Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.
- xiv Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la *LAF à compter du 16 octobre 2012 : Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xv Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la

-
- Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence de revenu du Québec : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.
- xvi Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xvii Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xviii Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.
- xix Dans la mesure où ces corporations sont mandataires du gouvernement pour surveiller l'administration de la *Loi sur le bâtiment* ou de voir à son application relativement à la qualification professionnelle de leurs membres ainsi qu'aux garanties financières exigibles de ceux-ci.
- xx Nommé conformément à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (L.R.Q., c. L-6.1).
- xxi Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xxii Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.
- xxiii Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xxiv Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.
- xxv Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xxvi Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence de revenu du Québec : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.
- xxvii Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.
- xxviii Instituée en vertu de l'article 12 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, de l'article 15 de la *Loi sur les assurances*, de l'article 116 de la *Loi sur les instruments dérivés*, de l'article 312 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, ou de l'article 239 de la *Loi sur les valeurs mobilières*.
- xxix Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xxx Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.

-
- xxxi À savoir (**Loi sur le bâtiment, art. 52 et 58**) : 1) être majeure; 2) ayant obtenu sa libération, le cas échéant, à la suite d'une faillite; 3) n'ayant pas été déclarée coupable, dans les cinq ans précédant sa demande de licence, d'une infraction à une loi fiscale ou d'un acte criminel et qui sont reliés aux activités que la personne entend exercer dans l'industrie de la construction, ni d'un acte criminel prévu aux articles 467.11 à 467.13 du *Code criminel* (L.R.C. 1985, c. C-46), à moins qu'elle ait obtenu la réhabilitation ou le pardon; 4) rencontrant les autres qualités, remplissant les autres conditions et fournissant les renseignements déterminés par règlement de la Régie.
- xxxii Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xxxiii Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.
- xxxiv Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xxxv Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.
- xxxvi Depuis le 13 juin 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 22 et 74.
- xxxvii Le ministre des Finances et de l'Économie exerce les fonctions du ministre du Revenu prévues à la LAF à compter du 16 octobre 2012 : *Décret 87-2012 du 20 septembre 2012*, (2012) 144 G.O. II 4868; *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 17.
- xxxviii Soit le directeur général associé des enquêtes et des poursuites pénales, un directeur principal ou un directeur qui exerce ses fonctions à la Direction générale associée des enquêtes et des poursuites pénales au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises de l'Agence : *Règlement sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, r. 1, art. 69.0.0.12R1.
- xxxix Depuis le 7 décembre 2012 : *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 60 et 102.
- xl Depuis le 1er septembre 2011 : *Loi concernant la lutte contre la corruption*, 2011, c. 17, art. 60 et 74.