

MÉMOIRE À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

PROJET DE LOI N° 14

***LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE MINISTÈRE DU
EVENU ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES
RELATIVEMENT À LA PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS***

Août 2001

Document adopté à la 463^e séance de la Commission,
tenue le 17 août 2001, par sa résolution COM-463-2.2.1

Michel Devost
Secrétaire de la séance

Recherche et rédaction :

M^e Daniel Carpentier, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Guylaine Montpetit (Direction de la recherche et de la planification)

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse présente aux membres de la Commission des finances publiques, les présents commentaires sur le Projet de loi n° 14, *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels*, dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur ce projet de loi en réponse à l'invitation qui lui a été transmise le 19 juin 2001. C'est également en fonction du mandat que lui a confié l'Assemblée nationale de procéder à l'analyse de la conformité des dispositions législatives aux droits et libertés reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne*¹ qu'elle formule les présents commentaires.

Le Projet de loi n° 14 a pour principal objet, tel que l'énoncent les notes explicatives, «*de clarifier et de préciser les dispositions de [la Loi sur le ministère du Revenu] relatives à la confidentialité des renseignements fiscaux et de coordonner l'application de ces dispositions avec celles de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ». Par ailleurs, ce projet de loi prévoit notamment des dispositions permettant la communication de renseignements fiscaux à un corps policier dans le cadre de la lutte contre le crime organisé.

Nous exposerons dans le présent mémoire des commentaires généraux sur le régime de protection des renseignements confidentiels proposé avant de commenter plus spécifiquement quelques dispositions du projet de loi.

1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Parmi les droits reconnus par la Charte, se trouvent le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 5, et le droit à l'information, reconnu à l'article 44. Le législateur québécois a adopté deux instruments législatifs importants où ces deux droits ont été intimement associés, à savoir la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*² et la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*³. Ces deux lois, à l'instar de la Charte, sont prépondérantes sur l'ensemble des autres lois québécoises, à moins de dérogation expresse à cet effet, leur conférant ainsi un statut particulier que l'on a qualifié de quasi constitutionnel.

La révision en profondeur de la section VIII du chapitre III de la *Loi sur le ministère du Revenu*⁴, intitulée « Renseignements confidentiels », proposée dans le Projet de loi, devrait donc s'inscrire dans ce contexte législatif. Dans l'ensemble, cette révision, quoique traduite par un ensemble de dispositions dont la lecture et la compréhension sont ardues, nous apparaît apporter des améliorations sensibles en matière de protection de la confidentialité des renseignements fiscaux.

¹ L.R.Q., c. C-12, article 71, paragraphe 6°.

² L.R.Q., c. A-2.1, ci-après « *Loi sur l'accès* ».

³ L.R.Q., c. P-39.1.

⁴ L.R.Q., c. M-31.

Le Projet de loi n° 14 introduit en matière de protection des renseignements personnels de nouveaux concepts. Ainsi, la notion de « renseignement nominatif » que l'on trouve dans la *Loi sur l'accès* est remplacée par celle de « renseignement contenu dans le dossier fiscal ». Les renseignements visés ne sont donc plus seulement les renseignements qui permettent d'identifier une personne physique au sens de l'article 54 de la *Loi sur l'accès* mais tous les renseignements que le ministre du Revenu détient sur une personne. D'ailleurs, il est proposé de modifier la *Loi sur le ministère du Revenu* pour que le mot « personne » signifie « *une personne physique, une société, une société de personnes, une fiducie, un ministère, un organisme ou une succession ainsi que toute autre entité qui constitue une personne au sens d'une autre loi fiscale* »⁵. Il ne s'agit donc plus d'un régime de protection des renseignements personnels mais bien d'un régime de protection des renseignements confidentiels. À cet égard, la confidentialité est étendue à tous les renseignements fiscaux.

En regard de l'actuelle *Loi sur le ministère du Revenu*, le Projet de loi reconnaît de façon explicite à toute personne le droit d'être informé de l'existence de son dossier fiscal, de tout renseignement qui la concerne, d'en recevoir communication et de consulter tout document qui contient un tel renseignement. Il reconnaît également que le consentement de la personne concernée est requis pour toute utilisation ou communication non prévue par la *Loi sur le ministère du Revenu*. Il prévoit également des règles relatives à l'accessibilité et à l'utilisation au sein du ministère du Revenu des renseignements contenus dans un dossier fiscal. Dans l'ensemble, ces dispositions reflètent à l'égard des renseignements fiscaux les principes régissant la protection des renseignements personnels dans la *Loi sur l'accès*.

Le Projet de loi n° 14 préserve le caractère prépondérant de la *Loi sur l'accès* tout en prévoyant que cette dernière ne peut avoir pour effet de limiter la protection accordée aux renseignements fiscaux par la *Loi sur le ministère du Revenu*. Toutefois, il importe de souligner que de nombreuses nouvelles dérogations expresses à la *Loi sur l'accès* sont prévues dans le projet de loi⁶. Or, parmi ces sept nouvelles dérogations, on trouve des limitations au droit d'accès à un renseignement par une personne visée par le renseignement, des situations où un renseignement est communiqué sans le consentement de la personne concernée et des modalités restreintes d'information lors de la collecte de renseignements. Force est donc de constater que le caractère prépondérant de la *Loi sur l'accès*, s'il est reconnu par la modification proposée à l'article 171 de celle-ci, est dans bien des cas écarté.

Comme la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse l'a réitéré à plusieurs reprises, et notamment dans son *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 122, Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dis-*

⁵ Article 1 du Projet de loi n° 14.

⁶ Ces dérogations apparaissent aux articles 69.0.0.2, 69.0.0.3, 69.0.0.10, 69.0.0.14, 69.0.0.15, 69.9 et 70.1. Les dérogations prévues aux articles 69.8 et 71 du projet de loi reproduisent la dérogation apparaissant au 2^e alinéa de l'article 71.4 de la *Loi sur le ministère du Revenu* actuelle.

*positions législatives*⁷, le recours au découplage de l'administration publique en matière de protection des renseignements personnels doit demeurer une mesure d'exception, et le respect de la confidentialité des renseignements personnels, le réflexe de tout organisme public. Lorsqu'une telle mesure d'exception est envisagée par un organisme public, la Commission estime qu'un contrôle institutionnel préalable par la Commission d'accès à l'information, est essentiel pour permettre une évaluation de l'impact social et surtout de la nécessité des échanges de renseignements entre organismes publics.

Dans le Projet de loi n° 14, on maintient l'exception globale, instaurée en 1996⁸, qui oblige, par dérogation à certaines dispositions de la *Loi sur l'accès*⁹, tout organisme public, tout mandataire de l'État et tout organisme municipal à fournir au ministre du Revenu tout renseignement que ce dernier indique, si ce renseignement est nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale. Certes, cette exception globale est encadrée par un contrôle préalable du plan d'utilisation du fichier de renseignement qu'on entend obtenir par la Commission d'accès à l'information et d'un suivi *a posteriori*, un an après l'entrée en vigueur du plan d'utilisation par cette même commission¹⁰. De plus, le plan d'utilisation et le rapport de suivi sont déposés à l'Assemblée nationale et le plan d'utilisation est publié à la *Gazette officielle du Québec* après son dépôt à l'Assemblée nationale. Cette exception globale aux règles relatives à la protection des renseignements personnels reposait sur la volonté du législateur de contrer l'évasion fiscale.

La notion de renseignement contenu dans un dossier fiscal est donc très étendue puisqu'il s'agit de tout renseignement concernant une personne que le ministre détient pour l'application ou l'exécution d'une loi fiscale. Au delà des renseignements que l'on s'attend à trouver dans un dossier fiscal, tel les formulaires relatifs aux déclarations de revenus d'une personne, pourront faire partie du dossier d'une personne tous les renseignements que le ministère du Revenu aura obtenus en vertu de l'accès aux fichiers des organismes gouvernementaux et municipaux que la loi autorise. Par exemple, on pourrait y trouver des informations sur les propriétés immobilières ou sur les véhicules automobiles.

Notons que le Projet de loi n° 14 propose de modifier l'article 71.0.6 afin que le Rapport d'activités sur les fichiers ainsi obtenus soit déposé annuellement à l'Assemblée nationale plutôt qu'une seule fois, un an après son entrée en vigueur. Cette modification semble à première vue permettre un suivi régulier de l'application du plan d'utilisation des fichiers transmis au ministère du Revenu. Toutefois, cette modification laisse croire à une volonté de rendre permanente la cueillette des fichiers de renseignements provenant de centaines d'organismes publics, de mandataires de l'État et d'organismes municipaux. Une cueillette permanente d'autant de renseignements personnels ne peut que susciter notre inquiétude. Cette inquiétude, la Commission d'accès à l'information l'a réitérée dans un avis sur la mise à jour du plan d'utilisation des

⁷ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, août 2000, à la page 8, présenté à la Commission de la culture le 12 juin 2001.

⁸ *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu*, L.Q., 1996, c. 33, article 5 remplaçant l'article 71 de la loi.

⁹ *Idem*, article 7 introduisant l'article 71.4.

¹⁰ *Loi sur le ministère du Revenu*, articles 71.0.3, 71.0.4 et 71.0.6.

fichiers gouvernementaux du 1^{er} novembre 2000¹¹. Dans sa conclusion, la Commission d'accès exprimait en ces termes sa préoccupation :

« [C]omme elle l'a mentionné au cours des quatre dernières années et plus récemment dans le dernier avis qu'elle a formulé sur le quatrième Rapport d'activités, elle rappelle au MRQ [ministère du Revenu du Québec] que la décision de poursuivre sur une base permanente la cueillette des banques de données externes l'inquiète, et ce, malgré les efforts fournis par le MRQ dans le document transmis le 20 septembre dernier pour la convaincre du bien-fondé et de la nécessité de maintenir sur une base permanente la structure du BLEF [Bureau de lutte contre l'évasion fiscale] (Annexe VI).

Bien que la mise à jour du Plan d'utilisation démontre une certaine volonté de limiter la cueillette de renseignements provenant de banques externes, il n'en demeure pas moins que le MRQ concentre, aux fins de contrer l'évasion fiscale et le travail au noir, une quantité phénoménale de renseignements personnels sur les citoyens, ce qui constitue une brèche dans les principes de cloisonnement des fichiers énoncés dans la Loi sur l'accès. ».

Ne faut-il pas s'inquiéter de voir se développer une tendance à modifier, voire à écarter, de façon disproportionnée les principes fondamentaux de la protection des renseignements personnels lorsque l'État désire agir sur des problématiques sociales importantes. En 1996, l'évasion fiscale, problème sérieux et réel nous l'admettions¹², amenait le législateur à créer une brèche dans les principes de cloisonnement des fichiers de renseignements personnels. En 2001, le Projet de loi n° 14, maintient toujours cette approche et prévoit notamment de nouvelles entorses au droit d'accès et à la protection des renseignements personnels afin de lutter contre le crime organisé, autre problème sérieux et réel¹³. Même si l'on doit, de façon ponctuelle, adapter les règles relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels pour faire face à certains phénomènes, on peut craindre l'extension du recours à des dérogations globales ou à des régimes spécifiques de protection des renseignements personnels. Si le législateur a estimé nécessaires de telles atteintes à ces principes pour des fins de juste application des lois fiscales, donc de s'assurer que par l'évasion fiscale l'État ne soit pas privé des ressources financières et que les contribuables soient traités équitablement, ne sera-t-il pas tout aussi enclin à prendre des mesures similaires pour contrôler les coûts dans des secteurs où la croissance des dépenses publiques est importante et continue. Ainsi, à titre d'exemple, dans le domaine de la santé, dans un mémoire au conseil des ministres sur l'informatisation des dos-

¹¹ Commission d'accès à l'information, *Avis de la Commission d'accès à l'information sur le projet de mise à jour du plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux présenté par le ministère du Revenu du Québec*. Cet avis a été déposé à l'Assemblée nationale par le ministre du Revenu le 1^{er} décembre 2000.

¹² Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires de la Commission sur le Projet de loi n° 32, Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu*, 14 juin 1996, page 7.

¹³ Cet aspect sera abordé plus en détail dans la section suivante.

siers de santé¹⁴, des projets de constitution d'une banque de données globale sur des informations médicales, la création d'un index patient national et l'utilisation d'une carte à microprocesseur à des fins tant administratives que cliniques sont inquiétants. Ne voudra-t-on pas là aussi modifier les règles relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels ?

2. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

2.1 Article 69.0.0.11

L'article 69.0.0.10 prévoit, en dérogation aux articles 53 et 59 de la *Loi sur l'accès*, qu'un « *renseignement contenu dans un dossier fiscal ne peut être communiqué que dans les cas prévus à la présente section, sauf si la personne concernée autorise sa divulgation* ». L'article 53 de la *Loi sur l'accès* pose le principe de la confidentialité d'un renseignement nominatif sauf si la personne concernée en autorise la divulgation ou s'il s'agit d'un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication. L'article 59 de cette loi prévoit l'interdiction à un organisme public de communiquer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée. Il prévoit sept situations où l'organisme peut toutefois communiquer un tel renseignement, dont celle où la « *communication doit être faite en raison d'une situation d'urgence mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité de la personne concernée* »¹⁵.

L'article 69.0.0.11 prévoit que des renseignements contenus dans un dossier fiscal peuvent être communiqués, sans le consentement de la personne concernée, « *en vue de prévenir un acte de violence, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes* ». Le libellé de l'article 69.0.0.11 nous semble plus restrictif que celui de l'article 59 de la *Loi sur l'accès* notamment en limitant les situations de danger à la santé ou à la sécurité d'une personne aux seules situations de blessures graves, expression par ailleurs non définie dans la loi. Doit-on comprendre de cette différence de rédaction que le législateur a l'intention de ne pas permettre la communication de renseignements contenus dans un dossier fiscal dans une situation d'urgence où la santé ou la sécurité d'une personne est en danger mais où il n'y a pas lieu de croire qu'elle subira de façon imminente des blessures graves ? Compte tenu des mesures prévues dans cet article visant à limiter les renseignements qui seraient ainsi transmis, les personnes à qui ils seraient transmis et l'enregistrement de la communication par le responsable de l'accès au ministère, il nous semble que le droit à la sûreté et à l'intégrité de sa personne, reconnu à l'article 1 de la Charte, devrait être dans de telles situations être reconnu, y compris lorsque des blessures que l'on ne peut qualifier de graves ou la sécurité d'une personne sont en jeu.

¹⁴ Mémoire au Conseil des Ministres de Monsieur Rémy Trudel, ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux, *L'implantation de la Carte d'Accès Santé à microprocesseur et la contribution de la Régie de l'assurance maladie du Québec à la modernisation du système de santé et des services sociaux*, 2 avril 2001.

¹⁵ *Loi sur l'accès*, paragraphe 4° du 2^e alinéa de l'article 59.

2.2 Article 69.0.0.12

L'article 69.0.0.12 proposé autorise un fonctionnaire ou un employé du ministère du Revenu à communiquer, sans le consentement de la personne concernée, à un corps de police un renseignement contenu dans le dossier fiscal d'une personne. Trois conditions doivent être rencontrées pour que la communication puisse être faite. Le fonctionnaire doit avoir des motifs raisonnables de croire :

« a) que cette personne est membre d'une organisation criminelle¹⁶ ou qu'elle participe, ou a participé, aux activités d'une organisation criminelle, qu'elle ait ou non fait l'objet d'une condamnation liée à cette participation;

b) que cette personne a commis ou est sur le point de commettre une infraction grave¹⁷ dont la perpétration pourrait être liée aux activités d'une organisation criminelle;

c) que le renseignement peut servir à prévenir ou à réprimer cette infraction grave. ».

Cet article donne à un fonctionnaire ou à un employé du ministère autorisé par règlement toute discrétion pour évaluer si les trois conditions énumérées sont rencontrées. On peut raisonnablement penser qu'un représentant du corps policier aura présenté les motifs permettant de croire qu'une infraction grave reliée au crime organisé a été ou est sur le point d'être commise. Mais tel que libellé, cet article permet à ce fonctionnaire ou employé de décider de communiquer de tels renseignements s'il estime avoir des motifs raisonnables de le faire.

La *Loi sur le ministère du Revenu* prévoit par ailleurs une procédure permettant aux corps policiers de prendre connaissance de renseignements fiscaux pour lutter contre le crime organisé. Les articles 69.0.2 à 69.0.4, dont l'essentiel est maintenu dans le Projet de loi n° 14, permettent au procureur général ou à un substitut du procureur général d'obtenir d'un juge de la Cour du Québec une ordonnance *ex parte* enjoignant au ministre ou à un fonctionnaire de permettre à un membre de la Sûreté du Québec ou d'un corps de police de prendre connaissance de renseignements fiscaux aux fins d'une enquête relative à une infraction de criminalité organisée. Le ministre ou le fonctionnaire désigné peut s'opposer à la communication des renseignements

¹⁶ Le dernier alinéa de cet article définit l'expression « organisation criminelle » comme suit : désigne un groupe d'au moins trois personnes, quel qu'en soit le mode d'organisation, dont un des objets principaux ou une des activités principales est de commettre ou de faciliter une ou plusieurs infractions graves qui, si elles étaient commises, pourraient lui procurer, ou procurer à une personne qui en fait partie, directement ou indirectement, un avantage matériel, notamment financier; toutefois, une telle organisation criminelle ne comprend pas un groupe d'individus formé au hasard pour la perpétration immédiate d'une seule infraction.

¹⁷ Le dernier alinéa de cet article définit l'expression « infraction grave » comme suit : désigne tout acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus ou toute autre infraction désignée par règlement.

visés dans l'ordonnance dans certaines circonstances énumérées à l'article 69.0.3. L'article 69.0.4 précise qu'un tel renseignement ne peut être utilisé que dans le cadre de l'enquête à l'origine de la demande.

La proposition d'instaurer une procédure parallèle et qui ne comporte pas les garanties d'indépendance et d'impartialité propres au pouvoir judiciaire à celle déjà prévue devant la Cour du Québec, suscite pour plusieurs raisons une vive inquiétude. D'ailleurs, la Commission d'accès à l'information a formulé le souhait que soit sérieusement évaluée la pertinence de passer outre à l'obligation d'obtenir un ordre de la Cour¹⁸.

D'abord, la procédure prévue à l'article 69.0.0.12 contourne deux éléments qui permettent d'évaluer si les conditions préalables à la communication de renseignements fiscaux sont rencontrées et donc si celle-ci est nécessaire dans le cadre d'une enquête relative au crime organisé. Dans la procédure devant la Cour du Québec, la demande doit être présentée par le procureur général ou un substitut de celui-ci. Le procureur général fera donc une première évaluation de la pertinence de la demande émanant du corps policier. S'il décide de présenter une demande d'ordonnance, le juge de la Cour du Québec procédera également à l'analyse de celle-ci et s'assurera qu'elle rencontre les conditions prévues par la loi.

On peut se demander dans quelle mesure un fonctionnaire ou un employé du ministère autorisé par règlement est aussi adéquatement préparé qu'un juge de la Cour du Québec ou le procureur général pour évaluer si les conditions autorisant la communication des renseignements sont rencontrées.

De plus, avant de rendre une ordonnance de communication de renseignements fiscaux à un corps policier, un juge de la Cour du Québec devra être convaincu de l'existence¹⁹ :

« a) des faits à l'origine des motifs raisonnables de croire que la personne visée par les renseignements ou les documents demandés a commis une infraction visée au deuxième alinéa [infraction de criminalité organisée] ou en a bénéficié et que les renseignements ou documents demandés ont vraisemblablement une valeur importante, en soi ou avec d'autres éléments, pour l'enquête mentionnée dans la demande;

b) de motifs raisonnables de croire qu'il est dans l'intérêt public d'en permettre l'accès compte tenu des avantages pouvant vraisemblablement en résulter pour cette enquête. ».

Dans l'article 69.0.0.12 proposé des éléments tels l'importance de la valeur des renseignements pour l'enquête ou la proportionnalité entre l'intérêt public d'une part et les avantages pour l'enquête d'autre part n'ont pas à être pris en compte dans la décision de communiquer les renseignements.

¹⁸ Commission d'accès à l'information, *Ajout des articles 69.0.0.12 à 69.0.0.17 au projet de loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels*, 8 mai 2001.

¹⁹ 4^e alinéa de l'article 69.0.2.

Une autre différence importante réside dans le fait que dans la procédure proposée par le projet de loi, devront être révélées au fonctionnaire ou à l'employé du ministère des informations policières concernant des personnes qui ne sont possiblement pas liées au crime organisé. En effet, pour convaincre le fonctionnaire qu'une personne est membre d'une organisation criminelle, qu'elle a commis une infraction grave ou qu'elle est sur le point d'en commettre une et que le renseignement peut servir à prévenir ou réprimer cette infraction, un représentant d'un corps policier devra selon toute vraisemblance communiquer au fonctionnaire des renseignements policiers. Dans la procédure devant la Cour du Québec, le ministère du Revenu n'est pas informé de tous ces éléments puisque la procédure est initiée par le procureur général et se déroule *ex parte*.

On pourrait également penser que la procédure proposée vise à accélérer le délai permettant à un corps policier d'obtenir les renseignements demandés. Il est vrai qu'en vertu de l'article 69.0.2, un délai de sept jours francs est prévu avant que l'ordonnance ne puisse entrer en vigueur. Toutefois, si le ministère du Revenu ne s'oppose pas à la communication, il peut communiquer le renseignement dès la signification de l'ordonnance. Quant à la procédure proposée à l'article 69.0.0.12, puisqu'aucun délai n'est fixé lorsqu'un corps policier demande des renseignements fiscaux dans le cadre d'une enquête sur une organisation criminelle, rien ne garantit que cette procédure sera plus rapide que celle de l'article 69.0.2.

La seule différence notable en ce qui a trait à l'objet de la demande réside peut-être dans le fait que sous l'article 69.0.2 il faut avoir des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction alors que sous l'article 69.0.0.12 une telle personne peut aussi être sur le point de commettre une infraction. Nous croyons qu'il serait possible de modifier le texte de l'article 69.0.2 pour couvrir cette situation.

En conséquence, la Commission estime que l'article 69.0.0.12 devrait être retiré du Projet de loi n° 14 et que la procédure prévue à l'article 69.0.2 soit, si nécessaire, modifiée pour tenir compte des situations où une infraction est sur le point d'être commise et pour prévoir un délai plus court d'entrée en vigueur de l'ordonnance après sa signification, si le ministère du Revenu ne s'oppose pas à la communication des renseignements.

2.3 Article 69.0.0.15

Cet article vient limiter le droit d'accès à un renseignement fiscal, à l'exception d'un renseignement sur lequel repose une cotisation fiscale, par la personne concernée lorsque ce renseignement a été communiqué à un corps policier en vertu de l'article 69.0.0.12 ou 69.0.2²⁰ ou lorsque ce renseignement a été communiqué par un corps policier au ministère de Revenu en vertu de l'article 69.0.0.14²¹. L'interdiction de donner communication à la personne concernée d'un ren-

²⁰ L'article 69.0.2 n'est pas visé expressément à l'article 69.0.0.15 mais par la référence à l'article 69.0.0.13 qui renvoie à l'article 69.0.2, le renseignement visé par une ordonnance de la Cour du Québec serait également visé.

²¹ Cet article prévoit qu'un corps de police peut communiquer au ministère du Revenu, sans le consentement de la personne concernée, si elle est membre d'une organisation criminelle ou si elle participe aux activités d'une organisation criminelle, tout renseignement pour l'application ou l'exécution d'une loi fiscale.

seignement la concernant, d'en confirmer l'existence ou de confirmer l'existence ou non de cette communication fait l'objet d'une dérogation expresse à l'article 69.0.0.2 de la *Loi sur le ministère du Revenu*, introduit par le Projet de loi n° 14 et aux articles 9, 83 et 94 de la *Loi sur l'accès*.

Selon le troisième alinéa de l'article 69.0.0.15 :

« L'interdiction prévue aux premier et deuxième alinéas prend fin à l'expiration d'une période de cinq ans à compter du moment où le renseignement a été communiqué, à moins que la communication de ce renseignement à la personne concernée qui demande d'y avoir accès ne soit susceptible d'entraver le déroulement d'une enquête ou d'une procédure ou ne soit autrement contraire à l'intérêt public. »

Cette disposition rend donc inaccessible pour une période de cinq ans tout renseignement communiqué dans le contexte d'une enquête relative au crime organisé, peu importe si, par la suite, il s'avère que la personne concernée n'est pas liée à l'enquête à l'origine de cette communication. De plus, après cette période de cinq ans et même si la communication du renseignement n'est plus susceptible d'entraver le déroulement d'une enquête ou d'une procédure, l'interdiction pourrait être maintenue parce que la communication serait «*autrement contraire à l'ordre public* ».

Déjà qu'il est difficile d'être en accord avec une interdiction absolue d'accès à un renseignement concernant une personne par celle-ci pendant une période de cinq ans, il est encore plus difficile de l'être avec une prolongation indéterminée de cette interdiction absolue pour un motif aussi général que «*autrement contraire à l'ordre public* ».

Nous sommes d'avis que le troisième alinéa de l'article 69.0.0.15 devrait être modifié de façon à rétablir le droit d'accès à un renseignement fiscal communiqué en vertu des articles 69.0.0.12 à 69.0.0.14 si cette communication n'est plus susceptible d'entraver le déroulement d'une enquête ou d'une procédure. Les restrictions au droit d'accès déjà prévues dans la *Loi sur l'accès*²² pourraient dans ce contexte être adaptées pour être rendues applicables aux situations visées par les articles 69.0.0.12 à 69.0.0.14²³.

CONCLUSION

Dans l'ensemble, le Projet de loi n° 14, en proposant une importante révision de la section de la *Loi sur le ministère du Revenu* portant sur les renseignements confidentiels nous apparaît apporter des améliorations sensibles en matière de protection de la confidentialité des renseignements fiscaux.

Toutefois ce projet contient ou maintient de trop nombreuses dérogations à la lettre et à l'esprit des principes et des règles de la *Loi sur l'accès*. Ainsi, certaines dispositions, notamment celles

²² Voir notamment les articles 28 et suivants et l'article 87.

²³ La Commission d'accès à l'information suggérerait de revoir les modalités de cet article, Commission d'accès à l'information, document précité note 18.

proposées pour lutter contre les organisations criminelles, nous apparaissent porter indûment atteinte au droit d'accès aux renseignements fiscaux et au droit à la protection des renseignements personnels. Sur ces dispositions, nous formulons les recommandations suivantes :

- Le premier alinéa de l'article 69.0.0.11 devrait être modifié de façon à reproduire le libellé du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 59 de la *Loi sur l'accès*, à savoir permettre la communication en raison d'une situation d'urgence mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité de la personne concernée.
- La Commission estime que l'article 69.0.0.12 devrait être retiré du Projet de loi n° 14 et que la procédure prévue à l'article 69.0.2 soit, si nécessaire, modifiée pour tenir compte des situations où une infraction est sur le point d'être commise et pour prévoir un délai plus court d'entrée en vigueur de l'ordonnance après sa signification, si le ministère du Revenu ne s'objecte pas à la communication des renseignements.
- Le troisième alinéa de l'article 69.0.0.15 devrait être modifié de façon à rétablir le droit d'accès à un renseignement fiscal communiqué en vertu des articles 69.0.0.12 à 69.0.0.14 si cette communication n'est plus susceptible d'entraver le déroulement d'une enquête ou d'une procédure. Les restrictions au droit d'accès déjà prévues dans la *Loi sur l'accès* pourraient dans ce contexte être adaptées pour être rendues applicables aux situations visées par les articles 69.0.0.12 à 69.0.0.14.

Au delà de ces commentaires spécifiques, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse constate à regret que la mise à l'écart des principes du cloisonnement de l'administration publique en place depuis 1996 au ministère du Revenu est maintenue et confirmée par le présent projet de loi. De plus, on y dénote une volonté de rendre permanente cette mise à l'écart. La Commission s'inquiète non seulement de cette volonté de confirmer le maintien de cette brèche importante dans la protection des renseignements personnels mais aussi de la tendance à recourir à des justifications d'ordre économique ou financier pour étendre la constitution d'autres banques de données aussi sensibles, sinon plus sensibles, que les renseignements fiscaux à d'autres secteurs.

La Commission réitère que le recours au décroisonnement de l'administration publique en matière de protection des renseignements personnels doit demeurer une mesure d'exception, et le respect de la confidentialité des renseignements personnels, le réflexe de tout organisme public. Lorsqu'une telle mesure d'exception est envisagée par un organisme public, la Commission estime qu'un contrôle institutionnel préalable est essentiel pour permettre une évaluation de l'impact social et surtout de la nécessité des échanges de renseignements entre organismes publics. Le droit au respect de la vie privée et le droit à l'information garantis par la Charte des droits et libertés de la personne et principalement mis en œuvre par les deux lois sur la protection des renseignements personnels, trois lois qui prévalant sur l'ensemble de la législation québécoise ont ainsi un caractère quasi constitutionnel, commandent une approche circonspecte et une intervention marquée par la retenue lorsqu'on veut en limiter l'exercice.

DC/gm