

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

Dossier : 05 01 17
Date : 8 mars 2006
Commissaire : M^e Christiane Constant

X

Demandeur

c.

**MINISTÈRE DU REVENU
DU QUÉBEC**

Organisme

DÉCISION

OBJET DU LITIGE

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS À DES RENSEIGNEMENTS
NOMINATIFS

[1] Le 8 novembre 2004, le demandeur s'adresse à M^{me} Guylaine Brissette du ministère du Revenu du Québec (le Ministère) afin d'obtenir une copie intégrale des documents contenus dans son dossier pour les années fiscales 1999 et 2000. Sa demande vise également la correspondance échangée entre lui et le Ministère ainsi que les documents soumis dans le cadre d'une vérification dont il a fait l'objet.

[2] Le 7 décembre 2004, M. Bernard Blanchet, responsable adjoint de l'accès aux documents au Ministère, transmet au demandeur un accusé de réception. Le 22 décembre suivant, il l'avise notamment de ce qui suit :

- a) Le Ministère est prêt à lui faire parvenir 230 des 244 pages de documents que contient son dossier, et ce, moyennant des frais de 62,90 \$. Les renseignements nominatifs masqués dans quelques-unes de ces 230 pages possèdent un caractère confidentiel. En ce qui a trait aux 14 pages de documents dont l'accès est refusé intégralement, il invoque les articles 53, 54, 59 et 88 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (la Loi sur l'accès). Il invoque également comme motifs de refus les articles 69 et 69.0.0.3 de la *Loi sur le ministère du Revenu*² (la LMR);
- b) Quant à l'accès à la documentation relative à la taxe sur les produits et services (TPS), le Ministère informe le demandeur qu'il doit adresser sa demande à M. Peter Hull, directeur de l'accès à l'information à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence). Le Ministère a transmis à ce dernier certains renseignements relatifs à la TPS et à la TVQ (taxe de vente du Québec) contenus dans les documents et les renseignements recherchés par le demandeur. Il a procédé ainsi en vertu de l'Entente relative à l'administration par le Québec de la partie IX de la LTA³ concernant la TPS (l'Entente);
- c) De plus, le refus de transmettre cette documentation repose sur l'article 19 de la Loi sur l'accès. En effet, un organisme possède le pouvoir discrétionnaire de refuser à un demandeur l'accès à un renseignement lorsque sa divulgation « porterait vraisemblablement préjudice à la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement, en l'occurrence le gouvernement du Canada ».

[3] Le 2 janvier 2005, le demandeur requiert de la Commission d'accès à l'information (la Commission) la révision de la décision du Ministère.

L'AUDIENCE

[4] Le 9 janvier 2006, l'audience se tient à Montréal en présence du demandeur et de M. Blanchet, le témoin du Ministère. Celui-ci est représenté par M^e Jean Lepage du cabinet d'avocats Veillette, Larivière.

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

² L.R.Q., c. M-31.

³ *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), c. E-15.

PRÉCISIONS

[5] M^e Lepage explique que les renseignements ont été consultés dans le cadre d'une vérification effectuée par le Ministère à l'égard du demandeur. Pour faire suite aux conclusions de cette vérification, le demandeur a présenté un « avis d'opposition ».

[6] De plus, M^e Lepage souligne que le demandeur peut s'adresser à l'agent d'opposition responsable du dossier s'il désire obtenir les documents relatifs à son avis d'opposition. À cet effet, il est tenu de lui transmettre tous les documents qu'il détient, et ce, sans aucuns frais.

LA PREUVE

A) DE L'ORGANISME

[7] M^e Lepage fait témoigner sous serment le témoin. Celui-ci déclare avoir pris connaissance de la demande d'accès. Il reconnaît sa signature dans la réponse datée du 22 décembre 2004 qu'il a fait parvenir au demandeur au nom du Ministère. Il affirme que 244 pages de documents sont visées par la demande. Après les avoir examinées, il constate que 230 pages sont accessibles intégralement ou partiellement au demandeur. Sur réception d'un montant de 62,90 \$, le Ministère lui transmettra ces pages. Il dépose, sous le sceau de la confidentialité, les documents en litige.

[8] Le témoin spécifie que le Ministère refuse de communiquer dans leur intégralité 14 pages de documents. Ces pages contiennent des renseignements concernant un tiers et ne sont pas nécessaires à l'établissement des cotisations qui lui sont réclamées par le Ministère, et ce, en vertu de l'article 69.0.0.3 de la LMR.

[9] Le témoin indique qu'on retrouve des renseignements nominatifs masqués dans 33 pages des documents accessibles au demandeur. Ces renseignements concernent notamment des tiers et révèlent l'identité d'une personne morale, les initiales d'un employé d'une entreprise apposées sur des chèques faits à l'ordre du demandeur ainsi que le numéro d'assurance sociale (NAS), la date de naissance, l'âge et le numéro d'identification d'un agent du Ministère de même que le numéro de dossier attribué informatiquement. Ces renseignements sont confidentiels et ne sont pas nécessaires à la compréhension et à l'explication des ajustements apportés aux avis de cotisation adressés au demandeur à la suite d'une vérification. De plus, les tiers en question n'ont pas consenti à ce que le

Ministère divulgue au demandeur les renseignements confidentiels les concernant. Les articles 53, 54 et 88 de la Loi sur l'accès s'appliquent dans la présente cause.

[10] Par ailleurs, le témoin précise que, si ces renseignements nominatifs avaient été utilisés et jugés nécessaires pour l'établissement des ajustements, le Ministère serait tenu de les transmettre au demandeur. Il agirait ainsi en conformité avec la LMR, et ce, malgré l'absence de consentement des tiers. Si le demandeur lui avait communiqué des documents comportant des renseignements visant des tiers, il serait également tenu de les lui communiquer. Cette dernière situation ne s'est toutefois pas présentée.

[11] Le témoin prétend que tous les renseignements en lien avec le rapport de vérification ayant donné lieu aux modifications apportées aux avis de cotisation du demandeur lui auraient été communiqués si celui-ci avait acquitté les frais exigibles.

[12] Par ailleurs, le témoin précise que le Ministère a extrait de certains documents les montants concernant la TPS. Seize pages sont visées par cet élagage. Le Ministère n'est pas le détenteur de ces documents. En tant que simple administrateur, il ne possède pas l'autorité nécessaire pour communiquer ces documents au demandeur. L'Agence en est la détentrice légale. En vertu de l'Entente, il invite alors le demandeur à acheminer sa requête à l'Agence auprès de M. Hull. Cet organisme fédéral représente la seule autorité apte à statuer sur l'accessibilité aux documents recherchés par le demandeur.

[13] De plus, le témoin indique qu'il a rendu accessible au demandeur les montants de TVQ. Par contre, il a extrait les montants de TPS et le montant total afin d'éviter que, par un calcul mathématique, ce renseignement puisse être dévoilé. Les montants de TPS acceptés par le Ministère en vertu de la LTA ont été extraits des documents. *A contrario*, il a masqué, sur les documents relevant de l'Agence, les montants de TVQ ainsi que le montant total, et ce, pour des motifs similaires à ceux mentionnés ci-dessus.

B) DU DEMANDEUR

[14] D'emblée, le demandeur reconnaît qu'il n'a pas versé les 62,90 \$ exigés par le Ministère. Il est toutefois prêt à le faire afin d'obtenir les 230 pages de documents. Il ajoute qu'il souhaite également avoir les 14 pages qui lui sont refusées intégralement. Il veut en connaître le contenu afin de défendre son avis d'opposition au moment opportun à l'encontre de la réclamation dont il est l'objet. À défaut de se voir communiquer ces 14 pages, il souhaite, à tout le moins,

obtenir la liste des documents qu'elles comportent. Il pourrait ainsi vérifier si ces 14 pages de documents visent des documents qu'il a déjà en sa possession.

LES ARGUMENTS

A) DU MINISTÈRE

[15] M^e Lepage plaide que les renseignements nominatifs à l'égard ou provenant de tiers doivent demeurer confidentiels selon les termes des articles 53 et 54 de la Loi sur l'accès. La preuve démontre que ces derniers n'ont pas consenti à la divulgation des renseignements qui les concernent au sens de l'article 88 de cette loi.

[16] Le procureur fait remarquer que, selon l'article 69 de la LMR, le dossier fiscal d'une personne est confidentiel. Cela vaut également pour le demandeur. Il commente les critères stricts établis par le législateur en vue de l'accès par un tiers, conformément à l'affaire *Boucher c. Ministère du Revenu du Québec*⁴ :

La loi crée un régime général d'accessibilité des documents détenus par un organisme public, incluant les renseignements personnels détenus sur des personnes physiques. La *Loi sur le ministère du Revenu* est complémentaire à ce régime général en ce qu'elle prévoit des règles particulières dans ce domaine éminemment sensible qui est le traitement du dossier fiscal. En effet, la notion de secret fiscal est un des premiers exemples législatifs de la protection accordée aux renseignements personnels et la *Loi sur le ministère du Revenu* renferme un code complet et autonome sur le secret fiscal. Lorsque la Commission interprète la *Loi sur le ministère du Revenu*, elle le fait en référant à l'article 69 et ss., même si le régime qui y est prévu donne un résultat différent que celui qui serait obtenu en application de la loi.

[17] M^e Lepage fait également remarquer que toute personne, en vertu de l'article 69.0.0.2 de la LMR, a le droit d'être informée de l'existence, dans un dossier fiscal, de tout renseignement la concernant et d'en recevoir communication.

⁴ [2002] C.A.I. 295, 300.

[18] Par ailleurs M^e Lepage argue que, suivant les dispositions prévues à l'article 69.0.0.3 de la LMR, le Ministère a une obligation légale de refuser de communiquer à une personne un renseignement contenu dans son dossier fiscal pour les motifs qui y sont indiqués, sous réserve des conditions qui y sont établies. Il commente à cet effet la position prise par la Commission dans l'affaire *2954-4061 Québec Inc. c. Ministère du Revenu du Québec*⁵ :

Il est raisonnable de considérer que la divulgation de ces numéros individuels et initiales révélerait des renseignements personnels concernant des personnes autres que la demanderesse. Ces renseignements ne peuvent être communiqués en vertu de l'article 69.0.0.3 de la *Loi sur le ministère du Revenu* (L.R.Q., c. M-31). Le refus de la responsable n'a pas à être révisé.

[19] De plus, M^e Lepage fait référence au témoignage de M. Blanchet : celui-ci a fourni les motifs pour lesquels le Ministère refuse de communiquer au demandeur des documents qui le concernent intégralement ou partiellement. Comme les renseignements qu'ils renferment ne sont pas nécessaires à l'établissement des avis de cotisation, ils doivent demeurer confidentiels. Conformément à l'affaire *Côté c. Ministère du Revenu du Québec*⁶, la Commission indique notamment que :

[...] des renseignements fiscaux visés par l'article 69 de la L.M.R. qui concernent, en substance, soit le demandeur et des tierces personnes morales concurremment, soit des tierces personnes morales seulement. En cette matière, la L.M.R. doit avoir préséance puisque les dispositions de la *Loi sur l'accès* à l'égard des renseignements concernant des tierces personnes morales ne sont pas compatibles avec les règles de confidentialité énoncées dans la L.M.R., en particulier à son article 69. Comme nous l'avons vu dans l'affaire *Lelièvre c. Ministère du Revenu* lorsqu'il y a conflit entre les deux lois, les articles 69 à 71 de la L.M.R. s'appliquent malgré la *Loi sur l'accès*. Ces renseignements sont confidentiels et ne sont donc pas accessibles au demandeur, en application de l'article 69 de la L.M.R.

[20] L'application de l'Entente entraîne le refus du Ministère à communiquer au demandeur les montants relatifs à la TPS. M^e Lepage cite à cet effet les articles 124 et 130 de l'Entente :

⁵ C.A.I. Québec, n^o 04 10 62, 12 octobre 2005, c. Grenier.

⁶ C.A.I. Québec, n^o 99 13 69, 25 juillet 2000, c. Boissinot.

Article 124 Les documents détenus par le Québec pour le compte du Canada dans le cadre de l'administration de la TPS sont des documents du Canada.

Article 130 Lorsque le Québec reçoit une demande de renseignements ou de documents formulée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou de la *Loi sur l'accès à l'information*, il doit la transmettre au Canada dans les plus brefs délais afin qu'il en soit disposé conformément à l'une ou l'autre de ces lois.

[21] Quant aux renseignements visant la TPS, M^e Lepage plaide que le Ministère ne les détient pas dans l'exercice de ses fonctions. Il ajoute que la Commission n'est pas le forum approprié pour décider de l'accessibilité des renseignements relevant du gouvernement fédéral. Il cite à l'appui les affaires *Levasseur c. Ministère du Revenu du Québec*⁷ et *Sdiri c. Ministère du Revenu du Québec*⁸.

DÉCISION

[22] La preuve démontre que le dossier fiscal du demandeur contient 244 pages de documents. Dans sa réponse, le Ministère informe celui-ci qu'il est prêt à lui en communiquer 230 partiellement ou totalement, moyennant le paiement des frais exigibles. Le Ministère refuse toutefois de communiquer 14 pages au demandeur. Comme celui-ci n'a pas pris connaissance des documents accessibles, il ne peut en connaître le contenu.

[23] Néanmoins, c'est seulement à l'audience que le demandeur se dit prêt à acquitter lesdits frais. Ce dernier désire de plus avoir accès aux 14 pages de documents qui lui sont refusées intégralement par le Ministère afin de pouvoir défendre son avis d'opposition à l'encontre du Ministère. Il ajoute que l'accès à ces 14 pages lui permettrait de comparer avec les documents qu'il a déjà en sa possession.

[24] Des renseignements sont masqués dans 33 pages de documents. En effet, on y retrouve notamment les noms de personnes physiques, des renseignements confidentiels les concernant, les fonctions occupées par celles-ci, des montants d'argent qu'elles ont reçus ou encore les marques des véhicules qu'elles ont utilisés. Ces documents contiennent également des renseignements tels que les

⁷ [1988] C.A.I. 288.

⁸ C.A.I. Québec, n^o 98 16 39, 3 septembre 1999, c. Boissinot.

dates de naissance, le NAS, l'âge et le statut civil de certaines personnes. Ces renseignements sont donc confidentiels au sens de l'article 53 de la Loi sur l'accès. Ils ne peuvent pas être communiqués au demandeur, peu importe le motif incitant celui-ci à vouloir les obtenir. Leur divulgation permettrait effectivement d'identifier ces personnes selon les termes de l'article 54 de cette loi. En l'absence de consentement de ces dernières, cette divulgation doit être refusée au demandeur, en vertu de l'article 88 de ladite loi :

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels sauf dans les cas suivants:

1° leur divulgation est autorisée par la personne qu'ils concernent; si cette personne est mineure, l'autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires; 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.

54. Dans un document, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

88. Sauf dans le cas prévu par le paragraphe 4° de l'article 59, un organisme public doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant lorsque sa divulgation révélerait vraisemblablement un renseignement nominatif concernant une autre personne physique ou l'existence d'un tel renseignement, à moins que cette dernière n'y consente par écrit.

[25] Les articles 69 et 69.0.0.3 de la LMR traitent respectivement de la confidentialité du dossier fiscal et de l'article 88 de la Loi sur l'accès :

69. Le dossier fiscal d'une personne est confidentiel et tout renseignement qu'il contient ne peut être utilisé ou communiqué à moins que cette personne n'y consente ou que cette utilisation ou communication ne soit effectuée conformément à la présente loi.

[...]

69.0.0.3 Malgré l'article 88 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le ministre doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement contenu dans son dossier fiscal lorsqu'il est raisonnable de considérer que sa divulgation révélerait un renseignement concernant une autre personne ou l'existence d'un tel renseignement, à moins que cette dernière n'y consente ou que le renseignement ne soit nécessaire à l'application ou à l'exécution, à l'égard de la personne, d'une loi fiscale ou d'une loi, d'un chapitre ou d'un programme prévu au paragraphe *b* du premier alinéa de l'article 69.0.0.7.

[26] Parmi les renseignements masqués dans les 33 pages de documents mentionnés précédemment⁹, on note des numéros provenant du système informatique et le numéro d'identification d'un agent du Ministère ainsi que le nom d'une personne morale et son numéro d'utilisateur. La règle de la confidentialité s'applique à ces renseignements.

[27] Par ailleurs, le dossier fiscal d'un citoyen étant confidentiel au sens de l'article 69 de la LMR, nul ne peut y avoir accès, à moins de remplir les conditions exigées par le législateur. De plus, l'article 69.0.0.3 de la LMR interdit à une personne la communication d'un renseignement contenu dans un dossier fiscal, et ce, malgré l'article 88 de la Loi sur l'accès. Toutefois, la communication pourrait se faire dans la mesure où, par exemple, ce renseignement était nécessaire à l'application ou à l'exécution d'une loi fiscale. La preuve non contredite démontre que le cas sous étude ne représente pas une telle situation.

[28] Après examen des documents relativement à l'Entente intervenue entre le Ministère et l'Agence et vu la preuve, je trouve que la décision du responsable de ne pas communiquer au demandeur l'information liée à la TPS était fondée. Il est clairement démontré à l'audience que le Ministère est l'administrateur de ce renseignement. Il était donc justifié de le refuser au demandeur, en conformité avec l'Entente et les affaires *2954-4061 Québec inc. c. Ministère du Revenu du Québec*¹⁰ et *Sdiri c. Ministère du Revenu du Québec*¹¹.

⁹ Voir les paragraphes 9 et 24 de la présente décision.

¹⁰ Précitée, note 5.

¹¹ Précitée, note 8.

[29] **POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :**

CONSTATE que le demandeur consent, à l'audience, à acquitter les frais exigibles afin d'obtenir les documents qui lui sont accessibles;

DÉCLARE que le Ministère était justifié de refuser de communiquer au demandeur les renseignements qui sont masqués dans les documents;

DÉCLARE de plus que le Ministère était fondé de refuser de communiquer au demandeur les 14 pages de documents dans leur intégralité ainsi que les renseignements concernant la TPS;

REJETTE, quant au reste, la demande de révision du demandeur;

FERME le présent dossier.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

Veillette, Larivière
(M^e Jean Lepage)
Procureurs de l'Organisme