

Dossier : PP 99 12 93

Date : 2003.07.07

Commissaires : M^e Diane Boissinot

X

Plaignant

c.

**MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE**

Organisme intimé ou MSP

et

MINISTÈRE DU REVENU DU QUÉBEC

Organisme participant ou MRQ

DÉCISION

[1] À la suite d'une plainte, la Commission enquête en vertu des articles 123 et 128 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) (la Loi).

LA PLAINTE

[2] Le 22 juillet 1999, s'adressant à la Commission d'accès à l'information (la Commission), l'avocat du plaignant, M^e Yves André LeBoutiller, allègue que le

ministère de la sécurité publique (MSP) a communiqué, sans le consentement de son client, un document contenant des renseignements nominatifs concernant ce dernier, au ministère du Revenu du Québec (MRQ).

[3] Une enquête administrative est d'abord menée par l'analyste-enquêteur de la Commission, M. Laurent Bilodeau. Au cours de celle-ci, il lui apparaît préférable qu'une étude plus approfondie du bien-fondé de cette plainte soit faite par les Commissaires.

[4] Le 5 octobre 2001, la Commission débute une enquête publique, présidée par la commissaire Boissinot.

[5] Afin de préserver son droit à la vie privée, il convient d'interdire à la Commission de publier, diffuser et divulguer l'identité du plaignant, telle interdiction ne valant pas à l'égard des parties et du participant à la présente audience.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[6] Au cours de cette séance, les commissaires constatent qu'aucune des parties ne les autorise à prendre connaissance des pièces se trouvant au dossier de l'analyste-enquêteur, M. Laurent Bilodeau.

[7] Les commissaires constatent, en outre, qu'aucun fait n'est admis de consentement entre les parties et le participant, que le plaignant ne propose aucun témoin pour tenter d'établir les faits qu'il allègue dans sa plainte et que l'organisme visé par la plainte, le MSP, reste, pour l'instant, muet sur ses positions préférant attendre de connaître la preuve réunie contre lui.

[8] Les Commissaires estiment, par ailleurs, que les faits allégués soulèvent des questions d'intérêt.

[9] Devant cette impasse, la Commission se constitue un procureur aux fins de l'assister dans ses fonctions d'enquête.

L'OBJET DE LA PLAINTÉ

[10] En réponse à une demande de la commissaire Hélène Grenier de préciser l'objet de la plainte, l'avocat du plaignant déclare qu'elle a pour objet la communication illégale, par la Sûreté du Québec au MRQ, du contenu de la déclaration statutaire que son client avait faite aux policiers le 13 mars 1999.

L'AUDIENCE

[11] Une audience se tient en la ville de Québec les 5 octobre 2001, 19 juin et 3 décembre 2002.

REQUÊTES POUR L'AUDITION DE TÉMOIGNAGES *EX PARTE* ET À HUIS CLOS

[12] Au cours des séances des 19 juin et 3 décembre 2002, les avocats du MSP et du MRQ, estimant que leur témoin respectif, Sylvain Chabot et Alain Dufour, devaient rendre, *ex parte* et à huis clos, leur témoignage concernant la mise en œuvre et le fonctionnement de certaines opérations précises du *Groupe régional d'intervention contre le crime organisé* (GRICO) à l'époque des événements qui font l'objet de la plainte, formulent à la Commission une requête afin que soit autorisée la présentation de cette preuve dans ces conditions.

[13] Les requêtes avaient notamment pour objet d'exclure autant le plaignant lui-même que son avocat.

[14] Ce dernier ne s'oppose pas à ce que cette preuve soit entendue en son absence et en celle de son client en autant que la substance de ces témoignages concerne bel et bien des renseignements visés par le paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 28 de la Loi. À défaut de répondre à cette condition, l'avocat du plaignant requiert de la Commission que les témoignages soient réentendus en sa présence.

[15] La disposition précitée de la Loi se lit :

28. Un organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement obtenu par une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le

crime ou les infractions aux lois, lorsque sa divulgation serait susceptible:

[...]

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;

4° [...]

[16] La Commission autorise que ces témoignages soient ainsi rendus, sous réserve du respect de la condition énoncée par l'avocat du plaignant.

[17] La Commission estime que les témoignages de messieurs Sylvain Chabot, membre du corps de police de la Sûreté du Québec en poste au sein du GRICO à l'époque des faits sous examen, et Alain Dufour, directeur principal des enquêtes au sein du MRQ à la même époque, ainsi entendus en l'absence du plaignant et de son avocat, M^e Leduc, renseignent en substance et essentiellement sur un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois et, plus spécifiquement, sur les objectifs, la mise en œuvre et le fonctionnement de certaines opérations du *Groupe régional d'intervention contre le crime organisé* (GRICO) à l'époque des événements qui font l'objet de la plainte. Un document (protocole d'entente entre la Sûreté du Québec et le MRQ signé en septembre 1997), déposé sous pli confidentiel par le témoin Chabot sous la cote SQ-1 au cours de son témoignage, renseigne de plus et en substance sur des méthodes d'enquête.

[18] Dans les circonstances, ces témoignages ainsi entendus *ex parte* et à huis clos et le document SQ-1 ne peuvent être communiqués, en application de la disposition précitée.

[19] La Commission frappe d'un interdit de publication, de diffusion et de divulgation le protocole et ses annexes déposés en preuve sous la cote SQ-1.

[20] Considérant en particulier le contenu des échanges entre les avocats des parties et de la Commission durant la conférence à huis clos tenue entre ces derniers devant la Commission juste avant le témoignage *ex parte* et à huis clos de monsieur Chabot, la Commission est convaincue que M^e Leduc est suffisamment informé de l'existence, du fonctionnement, des objectifs généraux,

des activités générales du GRICO et de l'identité de ses partenaires pour représenter adéquatement et efficacement son client, le plaignant.

ADMISSIONS

[21] Au cours de la séance du 3 décembre 2002, le MSP fait des admissions, confirmées ultérieurement comme suit dans la lettre de son avocat, M^e Claude Gagnon, expédiée par télécopieur le jour même, à la Commission et aux autres parties :

Au printemps 1997, compte tenu du mode de fonctionnement de GRICO, monsieur Luc Lachance, vérificateur du ministère du Revenu a eu accès à la déclaration statutaire de X, déclaration obtenue par les enquêteurs Michel Marcotte et Robert Garnier de la Sûreté du Québec le 13 mars 1997. Peu de temps après, à la demande du service des enquêtes du ministère du Revenu, une copie de la déclaration statutaire de X leur fut transmise par télécopieur par monsieur Allan Richard de la Sûreté du Québec.

[22] De surcroît, les témoignages de messieurs Sylvain Chabot et Alain Dufour confirment, en substance, l'essentiel de ces admissions.

[23] Est également admis par le MSP que la communication en cause ici n'a pas fait l'objet d'une inscription dans un registre tenu conformément à l'article 67.3 de la Loi.

LA PREUVE

[24] Le plaignant dépose sa plainte et les documents qui y étaient annexés sous les cotes suivantes :

- P-1 La plainte que son avocat, à l'époque M^e Y. André LeBoutillier, adresse en son nom à la Commission, le 22 juillet 1999;
- P-2 Copie de la déclaration statutaire que le plaignant a faite aux policiers de la Sûreté du Québec le 13 mars 1997 et qu'il a signée le même jour; à sa face même, cette déclaration contient

des renseignements nominatifs concernant le plaignant et d'autres personnes physiques;

- P-3 Copie de la dénonciation de la communication faite le 20 avril 1999 par l'avocat du plaignant, M^e Y. André LeBoutillier, à la responsable de l'accès du MSP et à laquelle était jointe copie de la déclaration statutaire P-2;
- P-4 Copie de l'accusé de réception de la Responsable de l'accès du MSP datée du 28 avril 1999;
- P-5 Copie de la lettre adressée le 8 juin 1999 par M^e LeBoutillier à la Responsable de l'accès de MSP;
- P-6 Réponse de la Responsable de l'accès du MSP datée du 21 juin 1999 adressée à M^e LeBoutillier relativement à la dénonciation P-3.

[25] L'essentiel de la preuve testimoniale et documentaire présentée *ex parte* et à huis clos concerne, nous l'avons vu, le fonctionnement du GRICO.

[26] Messieurs Chabot et Dufour établissent, dans le détail, les objectifs de GRICO ainsi que son fonctionnement quotidien à l'époque où les événements sous enquête se déroulent.

[27] Monsieur Chabot mentionne que certaines activités de GRICO ont fait l'objet d'un protocole d'entente entre la Sûreté du Québec et le MRQ signé le 10 septembre 1997. Il affirme qu'aucune entente formelle n'avait été signée à ce sujet entre ces parties antérieurement et que le Protocole n'a aucun effet rétroactif. Ce Protocole et ses annexes sont déposés en preuve par le témoin sous la cote SQ-1, et ce, sous le sceau de la confidentialité, compte tenu que la divulgation de ce document est susceptible de révéler un plan d'action destiné à prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois et des méthodes d'enquête.

[28] Monsieur Chabot admet cependant que la communication qui fait l'objet de la présente plainte et qui a été admise plus haut, s'est faite avant la signature de ce protocole. Cette communication est survenue après le dépôt des accusations criminelles contre le plaignant, donc en avril ou mai 1997 dans un premier temps et le document lui-même a été transmis un peu plus tard, mais avant septembre 1997.

[29] Ces deux témoignages révèlent que les informations transmises par la Sûreté du Québec au MRQ sont utilisées par le MRQ dans l'application des lois fiscales qu'il a à administrer.

[30] En particulier, il appert de ces témoignages que l'accès aux renseignements détenus par la Sûreté du Québec concernant le plaignant et qui est accordé par la Sûreté du Québec au MRQ, dans le cadre des activités du GRICO, permet au MRQ, dans un premier temps, de vérifier et de mesurer préliminairement, en tenant compte des données dont il dispose déjà au dossier fiscal du plaignant, la possibilité d'une évasion ou d'une fraude fiscale.

[31] Monsieur Dufour ajoute que dès que le MRQ constate l'intérêt fiscal de cette information, c'est-à-dire la possibilité sérieuse de fraude ou d'évasion fiscale par le plaignant, le MRQ demande à la Sûreté du Québec de lui communiquer le document contenant l'information à laquelle il a eu accès dans un premier temps.

[32] Le témoin Dufour ajoute que le Projet de loi n° 14, adopté par l'Assemblée nationale le 7 mai 2002 et sanctionné le 15 mai 2002, est venu postérieurement officialiser ce type de communications bilatérales entre la Sûreté du Québec et le MRQ par l'ajout des articles 69.0.0.12 et 69.0.0.14 à la *Loi sur le ministère du Revenu* :

69.0.0.12. Un fonctionnaire ou un employé du ministère du Revenu autorisé par règlement peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer à un membre d'un corps de police un renseignement contenu dans un dossier fiscal avec l'autorisation d'un juge de la Cour du Québec 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 grave commise ou sur le point d'être commise par une personne qui fait partie d'une organisation criminelle ou qui 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.

Une demande d'autorisation présentée en vertu du présent article est confidentielle ainsi que le dossier ayant trait à l'audience. Le greffier de la Cour du Québec prend les mesures nécessaires pour assurer la confidentialité du dossier relatif à cette demande d'autorisation ainsi que des renseignements qui y sont relatifs.

Le juge saisi de la demande d'autorisation entend le fonctionnaire ou l'employé ex parte et à huis clos. 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.

Dans le présent article, l'expression:

«infraction grave»;

«infraction grave» désigne tout acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus ou toute autre infraction désignée par règlement;

«organisation criminelle.»;

«organisation criminelle» 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.

69.0.0.14. Outre les situations prévues à l'article 59 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

(chapitre A-2.1), un corps de police peut communiquer, sans le consentement de la personne concernée si elle fait partie d'une organisation criminelle, au sens de l'article 69.0.0.12, 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, à un fonctionnaire ou à un employé autorisé conformément au premier alinéa de l'article 69.0.0.12 tout renseignement pour l'application ou l'exécution d'une loi fiscale.

PLAIDOIRIES

[33] Les avocats du MSP et du MRQ plaident que cette communication, d'abord de renseignements nominatifs, puis du document contenant ces mêmes renseignements nominatifs concernant le plaignant et d'autres personnes physiques sans le consentement de ces derniers, entre avril et septembre 1997, par la Sûreté du Québec au MRQ, est autorisée de toute façon par l'article 67 de la Loi, puisque la preuve a démontré qu'elle est nécessaire à l'application des lois fiscales par le MRQ :

67. Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement nominatif à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec.

[34] L'avocat du plaignant maintient que la communication au MRQ est illégale et demande que la Commission ordonne au MRQ de cesser d'utiliser, puis, de détruire la déclaration statutaire P-2 ainsi que les informations en découlant se trouvant consignées dans l'ensemble des dossiers de son client, conformément aux pouvoirs que lui confèrent les paragraphes 1° et 3° de l'article 128 de la Loi.

[35] À ce sujet, l'avocate du MRQ estime que la Commission ne peut ordonner au MRQ de détruire le document communiqué ou de retirer les renseignements qu'il contient des dossiers du plaignant puisque les renseignements communiqués sont nécessaires à l'application d'une loi qu'il a à administrer.

[36] Elle ajoute que la Cour suprême du Canada, dans la très récente affaire *Laroche*¹, semble trouver très normal que des organismes publics s'échangent des renseignements dont ils ont besoin dans l'application des lois :

84 Il n'est pas nécessaire de s'arrêter longuement à l'interprétation de l'arrêt [Colarusso](#). Il suffit de noter que le fonctionnaire de la S.A.A.Q. 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 en vertu de cette dernière. Laroche et le Garage Côté Laroche Inc. devaient savoir que ces renseignements seraient nécessairement examinés et vérifiés par la S.A.A.Q. 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. L'erreur du juge sur l'arrêt [Colarusso](#) paraît l'avoir conduit à n'y accorder ni attention ni valeur, puisque les saisies et le blocage ont été annulés même à l'égard des Toyota Tacoma et des véhicules supposément reconstruits.

[37] L'avocat du plaignant souligne que le MSP n'a pas inscrit la communication en cause ici dans un registre en contravention aux prescriptions de l'article 67.3 de la Loi.

[38] À ce dernier sujet, l'avocate du MRQ souligne que le fait pour le MSP de ne pas se conformer à l'inscription au registre prévue à l'article 67.3 de la Loi n'a pas pour effet d'invalider la communication. S'il en était ainsi, la Loi aurait prévu telle invalidation. Elle ajoute que la Loi a prescrit cette inscription au registre afin que la personne concernée par le renseignement communiqué soit avisée qu'une communication de renseignements nominatifs la concernant a eu lieu sans son consentement. Elle souligne que le plaignant n'a subi aucun préjudice du défaut d'inscription puisqu'il ressort de la lettre déposée sous la cote P-3 que,

¹ *Québec (Procureur général) c. Laroche*, 2002 CSC 72, paragraphe 84, rendue le 21 novembre 2002 à la majorité.

le 10 juillet 1997, il était déjà informé par le MRQ que celui-ci était en possession de la déclaration statutaire P-2.

[39] De son côté, l'avocat du MSP plaide que le plaignant, en signant la déclaration statutaire faite aux policiers (P-2), devait s'attendre à ce qu'elle soit utilisée contre lui et éventuellement produite contre lui dans un procès. Le plaignant n'avait donc, au départ, aucune raison de s'attendre à ce que les renseignements contenus dans sa déclaration statutaire soient considérés comme relevant de sa vie privée ou méritent la protection généralement accordée à des renseignements de cette nature.

[40] L'avocat du MSP ajoute que le contenu de cette déclaration s'est trouvé revêtu d'un caractère confidentiel et nominatif à partir du moment où les procédures criminelles se sont terminées sans que la déclaration statutaire P-2 n'y ait été produite, ce qui est le cas ici, souligne-t-il.

[41] Dès lors, soutient l'avocat du MSP, il suffit d'appliquer l'article 67 de la Loi qui vise la communication de renseignements nominatifs. L'effet de cette disposition est de procurer au MSP l'autorisation d'agir légalement² en exerçant sa discrétion de communiquer les renseignements en cause au MRQ, ce qu'il a fait.

[42] L'avocat du plaignant souscrit à l'énoncé que dès qu'une personne est inculpée ou fait l'objet d'un acte d'accusation, l'accusation est revêtue d'un caractère public puisque les tribunaux en sont saisis. Il convient aussi qu'il est possible que la Couronne se serve de la déclaration statutaire en sa possession (P-2) et la dépose en preuve, ce qui la revêtirait dès lors d'un caractère public. Il rappelle que tant que la déclaration n'est pas déposée en preuve elle conserve son caractère nominatif, ce qui est le cas ici.

DÉCISION

² *Syndicat des travailleurs et travailleuses du Centre d'accueil Émilie Gamelin et de la Résidence Armand Lavergne (C.S.N.) c. Centre d'accueil Émilie Gamelin*, [1990] CAI 286 (C.S.) 294.

[43] En vertu de l'article 50 de la *Loi sur la police*³, la Sûreté du Québec est un corps de police agissant sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique :

50. La Sûreté du Québec, corps de police national, agit sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique et a compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec.

La Sûreté a également compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux règlements municipaux applicables sur le territoire des municipalités sur lequel elle assure des services policiers.

[44] Le MSP est l'organisme détenteur des renseignements communiqués contre qui est formulée la plainte.

[45] La preuve établit que le MSP a obtenu et détient les renseignements contenus dans la déclaration statutaire P-2 en raison des activités policières des membres de la Sûreté du Québec dans l'exercice de leur compétence prévue à l'article 50 de la *Loi sur la police*, soit celle de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois.

[46] La preuve démontre que les renseignements contenus dans la déclaration statutaire (P-2) ont d'abord fait l'objet d'un accès consenti par la Sûreté du Québec au MRQ via le GRICO.

[47] Il est établi qu'après vérification de l'intérêt fiscal de ces renseignements, le MRQ requiert de la Sûreté du Québec que copie du document contenant ces renseignements lui soit communiquée, ce qui fut fait par télécopieur.

[48] Les renseignements contenus dans la déclaration statutaire P-2 sont donc des renseignements de nature nominative visés par les articles 53 et 59 de la Loi concernant le plaignant et d'autres personnes physiques qui ont été obtenus par une personne visée par le premier alinéa de l'article 28 de la Loi.

³ L.R.Q., c. P-13.1. Cet article remplace l'article 39 de la *Loi de police*, L.R.Q., c. P-13 en vigueur au moment des événements sous examen et abrogé le 16 juin 2000.

[49] Rien dans la preuve présentée ne vient contredire l'allégation du plaignant que ces communications se sont faites sans son consentement.

[50] Rien dans la preuve n'est venu établir que les autres personnes qui sont concernées par ces renseignements ont autorisé leur communication au MRQ.

[51] Rien dans la preuve ne vient établir que les renseignements contenus dans la déclaration statutaire P-2 sont, au moment de leurs communications au MRQ, revêtus d'un caractère public ou ont fait l'objet d'un dépôt en preuve dans une procédure judiciaire ou quasi judiciaire.

[52] Les articles 59 et 28 de la Loi prévoient de quelle façon un organisme qui les détient doit traiter ces renseignements.

[53] À cet égard, les faits de l'affaire *Laroche*, qui ont fait l'objet d'une étude par la Cour suprême du Canada, n'ont pas été évalués par cette dernière à la lumière des dispositions de la présente Loi, en particulier à la lumière de ses articles 59 et 28. De plus, il n'est pas possible de déceler de façon certaine, à la lecture de cet arrêt, si les renseignements transmis par l'agent enquêteur de la S.A.A.Q. étaient de la nature de ceux visés par les articles 59 et 28. Tout au plus peut-on comprendre que ces renseignements n'étaient pas de nature à soulever d'attente raisonnable en matière de vie privée et qu'ils avaient été obtenus en vertu d'une loi ou d'un règlement qui les exigeait, ce qui n'est manifestement pas le cas des renseignements communiqués en l'espèce par la Sûreté du Québec.

LES ARTICLES 53 et 59 DE LA LOI (renseignements nominatifs)

[54] Ces articles se lisent :

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.

59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée.

Toutefois, il peut communiquer un tel renseignement sans le consentement de cette personne, dans les cas et aux strictes conditions qui suivent:

1° au procureur de cet organisme si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que cet organisme est chargé d'appliquer, ou au Procureur général si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

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

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

4° à une personne à qui cette 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;

5° à une personne qui est autorisée par la Commission d'accès à l'information, conformément à l'article 125, à utiliser ce renseignement à des fins d'étude, de recherche ou de statistique;

6° [Disposition abrogée.]

7° [Disposition abrogée.]

8° à une personne ou à un organisme, conformément aux articles 61, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1;

9° à une personne impliquée dans un événement ayant fait l'objet d'un rapport par un corps de police, lorsqu'il s'agit d'un renseignement sur l'identité de toute autre personne qui a été impliquée dans cet 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.

[55] En vertu du premier alinéa de l'article 59, un organisme ne peut, en principe, communiquer des renseignements nominatifs sans le consentement de la personne concernée. Il s'agit d'une prohibition expresse et formelle⁴.

[56] Cependant, à certaines conditions et dans certains cas très stricts, l'organisme *peut* communiquer certains renseignements. Les paragraphes 1° à 9° du deuxième alinéa de l'article 59 spécifient quels sont ces cas et conditions, quels renseignements peuvent faire l'objet de la communication et qui peut les recevoir.

[57] Le paragraphe 8° du deuxième alinéa de l'article 59 prévoit qu'un organisme qui détient un renseignement nominatif *peut*, conformément à l'article 67 (précité), communiquer ce renseignement à un organisme si ce renseignement est nécessaire à l'application d'une loi au Québec.

[58] Même s'il était prouvé que la communication est nécessaire à l'application par le MRQ des lois fiscales qu'il a à administrer, situation prévue au paragraphe 8° de l'article 59 de la Loi, il n'en reste pas moins que la décision du MSP de communiquer est purement discrétionnaire, qu'il peut toujours refuser de le faire et que le principe est la protection de ce renseignement nominatif par le MSP.

[59] Est-ce que de son propre chef le MSP *peut* communiquer un renseignement nominatif qu'il détient à un autre organisme, sans le consentement de la personne concernée, s'il s'aperçoit que ce renseignement nominatif est nécessaire à l'application d'une loi que cet autre organisme est chargé d'administrer?

⁴ Op. cit, *supra*, note 2, p. 294.

[60] L'économie de la Loi et la logique qui la sous-tend portent à conclure par la négative.

[61] En effet, compte tenu du principe de confidentialité consacré par le premier paragraphe de l'article 59 et auquel est assujéti l'organisme détenteur et compte tenu que la capacité de déterminer si un renseignement est nécessaire à l'application d'une loi est généralement reconnue à l'organisme qui est responsable de son application et de sa mise en œuvre, il est difficile d'admettre que l'organisme détenteur du renseignement puisse légitimement exercer, de son propre chef, la discrétion de communiquer ce renseignement après avoir fait la détermination de nécessité habituellement réservée à l'organisme receveur.

[62] Cette conclusion négative est compatible avec l'obligation d'interpréter, de façon restrictive, les dispositions d'exception au principe de confidentialité du premier alinéa de l'article 59.

[63] L'organisme détenteur, ici le MSP, ne pourra communiquer le renseignement nominatif visé par l'article 67 que sur demande de l'organisme receveur, le MRQ, qui aura justifié le bien-fondé de sa demande.

[64] Enfin, les auteurs Doray et Charette, se penchant sur l'application de l'article 67 de la Loi, écrivent ce qui suit⁵ :

67/1 *Application facultative.* Il faut constater que même si la communication en était une nécessaire à l'application d'une loi, la présence du mot « *peut* » à l'article 67 indique que cette disposition est d'application facultative. L'organisme a donc le choix d'y donner effet ou pas et la Commission ne peut en ordonner la communication : *Syndicat des professeurs de la région de Jonquière c. CÉGEP de Jonquière*, [1986] CAI 347.

67/2. *Autorisation d'agir légalement.* L'article 59 qui édicte qu'un organisme public ne peut communiquer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée se trouve dans le chapitre III de la Loi qui traite de la protection des renseignements personnels. Le principe est donc toujours le même : les renseignements nominatifs sont confidentiels et ne peuvent être dévoilés sans l'autorisation de la personne concernée. Le « *peut* » de l'article 59 signifie donc que, dans

⁵ Doray, Raymond et Charette, François. *Accès à l'information : loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, Volume 1, Ed. Yvon Blais, p. III/67-4, mise à jour 5 déc. 2001.

les cas énumérés, un organisme peut, sans contrevenir à l'article 53, communiquer un renseignement nominatif. Le même raisonnement vaut pour les articles 67 et 67.1. Ces dispositions ne comportent pas un droit mais bien une autorisation d'agir légalement : *Syndicat des travailleurs et travailleuses du Centre d'accueil Émilie Gamelin et de la Résidence Armand Lavergne (C.S.N.) c. Centre d'accueil Émilie Gamelin*, [1990] CAI 286 (C.S.). appel rejeté, jugement non rapporté, C.A.M., n° 500-09-001378-900, 25 novembre 1994.

[65] Dans le cas qui nous occupe ici, il peut sembler évident qu'une déclaration où une personne reconnaît que certaines opérations lui ont approximativement rapporté tel revenu soit nécessaire à l'application d'une loi fiscale que le MRQ a pour mission d'appliquer, mais la conclusion de nécessité n'est pas toujours aussi facile ou évidente à établir.

[66] D'ailleurs, cette conclusion de nécessité n'est certes pas évidente pour les renseignements qui concernent les tierces personnes physiques nommées à la déclaration P-2, renseignements qui ne laissent pas nécessairement supposer des revenus pour ces personnes et dont on peut douter qu'ils représentent un intérêt fiscal pour le MRQ.

[67] Ainsi, pour illustrer les dangers de cette interprétation libérale des exceptions prévues aux paragraphes 1° à 9° du deuxième alinéa de l'article 59 ainsi que de l'article 67, interprétation proposée par le MSP et le MRQ, il suffit de rappeler qu'elle pourrait être la cause de l'inexécution flagrante de l'obligation faite au MSP par l'article 69 de la Loi d'assurer le caractère confidentiel des renseignements qu'il détient sur les tierces personnes physiques touchées par la déclaration P-2 :

69. La communication de renseignements nominatifs visée par les articles 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1 doit être faite de manière à assurer le caractère confidentiel des renseignements nominatifs. Dans les cas où une entente écrite doit être conclue, cette entente doit mentionner les moyens mis en œuvre pour assurer cette confidentialité.

[68] Il est contraire à l'économie de la Loi qu'un organisme détenteur communique de son propre chef des renseignements nominatifs dont il a la garde et dont il doit assurer la confidentialité, et ce, sur la foi de son appréciation de la *nécessité* de la communication prévue à l'article 67.

[69] L'autre organisme devra plutôt le convaincre de cette nécessité. Ainsi convaincu, l'organisme détenteur se sentira légalement autorisé de communiquer sans contrevenir à la Loi et pourra exercer sereinement la discrétion que lui octroie l'article 59, alinéa 2^e de communiquer ou non le renseignement demandé.

[70] Ainsi, dans le cas qui nous occupe, muni de cette garantie de nécessité provenant du MRQ, le MSP aurait pu limiter sa communication aux seuls renseignements concernant le plaignant en masquant les renseignements concernant les tierces personnes physiques.

[71] La preuve démontre que le MSP a, dans un premier temps et de son propre chef, donné au MRQ accès au contenu de la déclaration statutaire P-2 sans que le MRQ ne lui en demande la communication, le tout contrairement aux strictes conditions d'application du 2^e alinéa de l'article 59 et de son paragraphe 8^o.

[72] Ce faisant, la Commission est d'avis que le MSP a transgressé la prohibition de communication énoncée à l'article 59 de la Loi.

L'ARTICLE 28 DE LA LOI (renseignements obtenus par un policier)

[73] En vertu de l'article 28 de la Loi, il est interdit à un organisme de donner communication et même de confirmer l'existence d'un renseignement, que ce renseignement soit de nature nominative ou non, obtenu par une personne chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, et ce, dans certaines circonstances précises, dont celle prévue au paragraphe 5^o :

28. Un organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement obtenu par une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, lorsque sa divulgation serait susceptible:

[...]

5^o de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet;

[...]

[74] Il appert, à la face même de la lecture de la déclaration statutaire P-2, que ce document contient des renseignements dont la divulgation était susceptible, au moment où elle a été faite, de causer préjudice au plaignant qui est l'auteur du renseignement en même temps qu'il en est l'objet.

[75] À ce dernier sujet, les auteurs Doray et Charrette écrivent⁶, soutenus par la jurisprudence⁷, ce qui suit :

[...] si une même personne est à la fois l'auteur d'une déclaration et l'objet de cette déclaration en regard d'un événement qui a donné lieu à une intervention policière, il est vraisemblable que cette déclaration, qui constitue souvent un aveu extrajudiciaire, puisse porter préjudice à cette personne. [...]

[...]

D'une manière générale, la Commission a considéré que l'association entre le nom d'une personne et un manquement à une obligation ou à une loi était susceptible de causer un préjudice à cette personne physique ou morale et enclenchait l'application du paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 28.

[76] Cette interprétation est raisonnable compte tenu que toute personne qui fait l'objet d'une enquête policière au sens du premier alinéa de l'article 28, comme c'est le cas ici, est présumée innocente du crime qu'on la soupçonne d'avoir commis.

[77] À sa face même, cette déclaration contient également des renseignements dont la divulgation était susceptible, au moment où elle a été faite, de causer préjudice à des personnes autres que le plaignant et qui sont l'objet, en partie, de cette déclaration. Ces personnes se trouvent associées aux actes répréhensibles avoués par le plaignant. De ce seul fait, la divulgation de ces renseignements nominatifs les concernant risque vraisemblablement de leur causer préjudice.

⁶ *Ib. id.*, p. II/28-20 et II/28-21.

⁷ *Belisle c. Centre de services sociaux Laurentides-Lanaudière*, [1986] CAI 105; *Francoeur c. Commission de police du Québec*, [1986] CAI 133; *Dupont c. Québec (ministère de la Justice)*, (1984-86) 1 CAI 317; *Cloutier c. Alma (Ville de)* (1984-86) 1 CAI 448.

[78] Lors de leur communication au MRQ, les renseignements en cause sont détenus par le MSP au sens de la Loi et sont visés par le paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 28.

[79] Cette communication par le MSP au MRQ, objet de la plainte, était prohibée alors et a été faite en contravention à cette disposition de la Loi.

PROTOCOLE D'ENTENTE ENTRE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC ET LE MRQ

[80] Ce protocole déposé sous pli confidentiel sous la cote SQ-1 est intervenu après la communication des renseignements qui fait l'objet de la plainte.

[81] Le considérer ne serait pas pertinent à l'étude de la présente plainte si ce n'était que les organismes, en l'invoquant aujourd'hui, semblent croire que la signature de ce protocole a régularisé une situation autrefois délinquante.

[82] Puisque l'existence de cette entente d'échange de renseignements a été soulevée, il doit être ajouté qu'elle n'a pas été approuvée par la Commission alors qu'il est loin d'être clair, à sa lecture, que les organismes impliqués soient dispensés de cette approbation.

[83] Même si ce protocole avait été en vigueur à l'époque de la communication visée par la plainte, il n'aurait pu la permettre. En effet, la Loi sur l'accès étant une Loi prépondérante et ses dispositions 28 et 59 étant d'ordre public, nulle entente contractuelle ne peut y déroger, à moins que la loi ne l'y autorise, ce qui n'a pas été démontré ici.

MODIFICATIONS À LA LOI SUR LE MINISTÈRE DU REVENU⁸

[84] Un des témoins a fait état que l'ajout à cette loi de l'article 69.0.0.14, sanctionné en mai 2001 et qu'il convient de citer une seconde fois, a ultérieurement officialisé la légalité de la communication qui fait l'objet de la plainte :

69.0.0.14. Outre les situations prévues à l'article 59 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la

⁸ L.R.Q., c. M-31, article 69.0.0.14

protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), un corps de police peut communiquer, sans le consentement de la personne concernée si elle fait partie d'une organisation criminelle, au sens de l'article 69.0.0.12, 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, à un fonctionnaire ou à un employé autorisé conformément au premier alinéa de l'article 69.0.0.12 tout renseignement pour l'application ou l'exécution d'une loi fiscale.

[85] Cet énoncé n'est pas fondé en droit. Il fait de surcroît forcément sous-entendre que ces échanges de renseignements n'étaient pas autorisés par la Loi auparavant.

[86] L'article 69.0.0.14 de la *Loi sur le ministère du revenu* ne vient nullement légaliser l'échange du type de renseignements visé par la plainte. L'article 168 de la Loi exige qu'une disposition législative contraire aux dispositions de la Loi, adoptée postérieurement à cette dernière, indique expressément que cette nouvelle disposition législative s'applique malgré les dispositions de la Loi pour prévaloir sur ces dernières :

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.

[87] Rien dans le libellé de l'article 69.0.0.14 n'indique que cet article s'applique malgré les articles 28 et 59 de la Loi.

[88] Il faut **CONCLURE** que le MSP a contrevenu aux articles 59 et 28 de la Loi en communiquant, à l'époque où il l'a fait, les renseignements contenus dans la déclaration statutaire P-2 au MRQ.

[89] Il faut **CONCLURE** que cette communication est, par conséquent, illégale.

[90] Il faut **CONCLURE** que cette communication n'est pas *autorisée par la Loi* au sens de l'article 89 de la Loi :

89. Toute personne qui reçoit confirmation de l'existence dans un fichier d'un renseignement nominatif la concernant peut, s'il est inexact, incomplet ou équivoque, ou si sa collecte, sa communication ou sa conservation ne sont pas autorisées par la loi, exiger que le fichier soit rectifié.

[91] Il faut **CONCLURE** également que, conformément à cette dernière disposition, la communication au MRQ étant illégale ou non-autorisée par la Loi, ce dernier ne peut conserver, dans le dossier du plaignant ou, le cas échéant, de toute autre personne concernée par les renseignements en cause ici, les renseignements ainsi communiqués illégalement ou toute référence à ceux-ci.

[92] **EN CONSÉQUENCE, LA PLAINTÉ EST FONDÉE; et**

Le protocole et ses annexes déposés en preuve sous la cote SQ-1 sont **FRAPPÉS D'UN INTERDIT TOTAL** de publication, de diffusion et de divulgation par la Commission;

La déclaration statutaire P-2 est **FRAPPÉE D'UN INTERDIT** de publication, de diffusion et de divulgation par la Commission, telle interdiction ne valant pas à l'égard des parties et du participant à l'audience;

Afin de préserver son droit à la vie privée, il est **INTERDIT À LA COMMISSION** de publier, diffuser et divulguer l'identité du plaignant, telle interdiction ne valant pas à l'égard des parties et du participant à la présente audience;

La communication par le MSP au MRQ des renseignements contenus dans la déclaration statutaire P-2 s'est faite en contravention aux articles 59 et 28 de la Loi;

La communication par le MSP au MRQ des renseignements contenus dans la déclaration statutaire P-2 est **ILLÉGALE**, au moment où cette communication s'est opérée;

Conformément aux paragraphes 1° et 3° de l'article 128 de la Loi, **IL EST ORDONNÉ** au MRQ d'immédiatement détruire ou retirer la déclaration statutaire P-2 ou de cesser d'utiliser cette dernière et de masquer toute référence aux renseignements nominatifs qu'elle contient de l'ensemble des dossiers qu'il détient sur le plaignant;

Conformément aux paragraphes 1° et 3° de l'article 128 de la Loi, **IL EST ORDONNÉ** au MRQ d'immédiatement détruire ou retirer la déclaration statutaire P-2 ou de cesser d'utiliser cette dernière et de masquer toute référence aux renseignements nominatifs qu'elle contient de l'ensemble des dossiers qu'il détient sur toute autre personne concernée par ces renseignements;

IL EST ORDONNÉ au MRQ de délivrer au plaignant, dans les trois (3) mois de la signification de copie des présentes ordonnances, une attestation de tels destruction, retrait et/ou masquage effectués dans son dossier et une attestation de telle cessation d'utilisation de cette déclaration;

IL EST ORDONNÉ au Responsable de l'accès du MRQ de faire rapport à la Commission, dans les trois (3) mois de la signification de copie des présentes ordonnances, sur la façon dont ces dernières ont été exécutées et de lui confirmer leur exécution complète.

Québec, le 7 juillet 2003

M^e DIANE BOISSINOT
commissaire

Avocat de la Commission :
M^e Jean Laurent

Avocat du plaignant :
M^e François Leduc

Avocat du MSP :
M^e Claude Gagnon

Avocate du MRQ :
M^e Nancy Morency