

Commission d'accès à l'information du Québec

Dossier : 03 06 06 et 03 08 05

Date : 20040721

Commissaire : M^e Christiane Constant

X

Demanderesse

c.

Ministère du Revenu du Québec

Organisme public

DÉCISION

L'OBJET DU LITIGE

LA DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

DOSSIER PORTANT LE N^o 03 06 06

[1] La demanderesse requiert, le 27 février 2003, du ministère du Revenu du Québec (le « Ministère »), de lui faire parvenir une copie du rapport d'enquête de l'enquêteur qui aurait témoigné dans une cause la concernant (505-04-006785-992), dont l'audience se tenait devant la Cour supérieure du Québec. À la même date, elle autorise, par écrit, le ministère à fournir à son procureur, M^e Jacques Duval, les renseignements qu'il détient à son sujet pour les années d'imposition 1996, 1997, 1998, 1999 et 2000.

[2] Après avoir élagué des renseignements qu'il considère nominatifs, le Ministère lui communique certains documents, le 13 mars suivant; il invoque comme motif de refus en partie ou dans son intégralité (pour 7 pages de documents) 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 ») ainsi que les articles 69 et 69.0.0.3 de la *Loi sur le ministère du Revenu*² (la « L.m.r. »).

[3] Insatisfaite, la demanderesse formule, le 1^{er} avril 2003, par l'entremise de M^e Duval, une demande pour que soit révisée cette décision auprès de la Commission d'accès à l'information (la « Commission »).

DOSSIER PORTANT LE N° 03 08 05

LA DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[4] Par l'entremise de M^e Duval, la demanderesse requiert, le 1^{er} avril 2003, du Ministère, de lui communiquer « les photos et vidéocassettes, dont il est fait mention dans le rapport de vérification du Ministère » et surtout dans le « Guide de sélection et d'analyse du dossier » portant la signature de « M. Jacques Lajeunesse en date du 17 janvier 2002 ».

[5] M^e Duval ajoute que ces renseignements devraient être fournis à sa cliente [...] puisque conformément aux articles 69 et 69.0.0.3 de la L.m.r., il s'agit de pièces constituant le dossier fiscal d'un individu et qui ont servi à établir de nouvelles cotisations pour les années 1996 à 2000 inclusivement [...].

[6] Pour les motifs invoqués par le Ministère, le 1^{er} mai suivant, celui-ci lui refuse un accès complet aux documents, et ce, en vertu des articles 53, 54, 59 et 88 de la Loi sur l'accès ainsi que des articles 69, 69.0.0.3 et 69.0.0.7 de la L.m.r.

[7] M^e Duval formule, au nom de la demanderesse, le 12 mai 2003, une demande, auprès de la Commission, pour que soit révisée la décision du Ministère.

L'AUDIENCE

[8] L'audience de ces causes se tient, le 29 mars 2004, à Montréal, en présence des témoins du Ministère qui est représenté par M^{es} Jean Lepage et Mélissa Plourde; la demanderesse, absente de l'audience, est représentée par

¹ L.R.Q., c. A-2.1.

² L.R.Q., c. M-31.

M^e Marie-Claude Levac. Une preuve conjointe sera faite dans les dossiers ci-dessus mentionnés avec les adaptations nécessaires.

LES PRÉCISIONS

[9] M^e Levac précise, au nom de la demanderesse, que celle-ci cherche à obtenir tous les renseignements nominatifs se trouvant à son dossier fiscal pour les années d'imposition 1996 à 2000 en rapport avec la propriété immobilière qu'elle identifie par son adresse.

[10] M^e Lepage, pour sa part, indique que le Ministère consent à ce que la demanderesse dépose en preuve un affidavit de M^e Jacques Duval relatif à des entretiens téléphoniques que celui-ci a eus avec M^{me} Line Lafrenière, du Ministère eu égard, entre autres, au rapport d'enquête.

LA PREUVE

A) *DU MINISTÈRE DANS LE DOSSIER N^o 03 06 06*

[11] M^e Lepage fait témoigner M. Marcel Carbonneau qui affirme solennellement être responsable adjoint de l'accès aux documents et il coordonne toutes les demandes qui sont acheminées par les citoyens au Ministère, dont celles faisant l'objet du présent litige (*dossiers 03 06 06 et 03 08 05*).

[12] Il précise avoir examiné la demande ainsi que le rapport d'enquête (de 7 pages). Il maintient la position du Ministère de refuser l'accès à ce document qui contient des renseignements nominatifs au sens des articles 53, 54 et 88 de la Loi sur l'accès. M. Carbonneau dépose intégralement, sous le sceau de la confidentialité, le rapport d'enquête et produit, en preuve, un affidavit portant la signature de M^{me} Line Lafrenière, agente de recherche en droit fiscal à la Direction des oppositions de Montréal, et daté du 26 mars 2004 (pièce O-1).

[13] À cet affidavit, M^{me} Lafrenière affirme solennellement, entre autres, qu'elle ignore si l'enquêteur a témoigné dans la cause concernant la demanderesse (505-04-006785-992) et s'il a déposé ledit document au dossier de la Cour supérieure.

[14] Sur ce dernier point, M. Carbonneau précise que ce rapport n'a pas été déposé en preuve dans le dossier de la Cour supérieure.

DANS LE DOSSIER N 03 08 05

[15] M. Carbonneau précise que le rapport de vérification contient 24 pages, à l'intérieur duquel se retrouve le rapport d'enquête de 7 pages. Il précise également que le Ministère a communiqué à la demanderesse une copie élaguée du rapport de vérification; il refuse toutefois de fournir à celle-ci une copie du rapport d'enquête (au nombre de 7 pages) duquel sont jointes des photographies et une vidéocassette, parce qu'ils contiennent des renseignements nominatifs selon les termes des mêmes articles invoqués au paragraphe 12.

[16] Par ailleurs, M. Carbonneau déclare que, parmi les documents transmis à la demanderesse, il lui a fait parvenir une copie du jugement rendu, le 11 avril 2000, par la Cour supérieure à son égard. Dans ce jugement, le juge a fixé les revenus annuels de la demanderesse pour les années fiscales allant de 1992 à 2000 inclusivement dans le cadre d'une procédure en matière familiale. Selon M. Carbonneau, le Ministère ne s'est pas servi du rapport de vérification pour fixer la cotisation de la demanderesse; il s'est plutôt servi du jugement de la Cour supérieure. Il signale de plus que l'article 69.0.0.3 L.m.r. est invoqué comme motif de refus à ce rapport de vérification.

[17] Quant à la vidéocassette et les photographies (*dossier 03 08 05*), M. Carbonneau réitère le refus du Ministère de les communiquer à la demanderesse, car ils émanent d'un tiers et ils contiennent des renseignements nominatifs concernant notamment des personnes physiques. Leur communication permettrait d'identifier ces personnes.

B) DE LA DEMANDERESSE

[18] Avec l'accord du Ministère, M^e Levac dépose en preuve un affidavit, daté du 25 mars 2004, portant la signature de M^e Duval et auxquels sont annexés des documents (D-1 en liasse). Cet affidavit fait état notamment d'entretiens téléphoniques qu'il a tenus avec M^{me} Line Lafrenière, relatif au rapport de l'enquêteur en litige (*dossier 03 06 06*).

C) DÉPOSITION DE M. EMMANUEL BITENDO-NANGA

[19] M. Bitendo-Nanga déclare, sous serment, qu'il est vérificateur fiscal/impôt pour le Ministère et s'occupe particulièrement des entreprises. Dans le cadre de ses fonctions, il procède, entre autres, à la vérification de dossiers de celles-ci et cherche « à contrecarrer des cas soupçonnés d'évasion fiscale ». Il affirme que la plupart des dossiers au Ministère sont constitués à la suite d'une dénonciation.

[20] Dans le cas sous étude, M. Bitendo-Nanga affirme avoir préparé le rapport de vérification pour le Ministère et a « harmonisé les cotisations » relatives aux revenus nets d'entreprise de la demanderesse en se basant sur les revenus annuels établis par la Cour supérieure dans un jugement rendu le 11 avril 2002. Il souligne que la demanderesse conteste les nouvelles cotisations qui lui sont imposées par le Ministère.

[21] Répondant à M^e Levac, M. Bitendo-Nanga indique qu'il a lu le jugement de la Cour supérieure dans son intégralité. Il réitère qu'il s'est servi « des conclusions du jugement pour établir les nouvelles cotisations de » la demanderesse. Quant au rapport d'enquête, il affirme qu'il n'en n'est pas l'auteur et n'a pas visionné la vidéocassette visant le commerce de la demanderesse.

LES ARGUMENTS

A) DU MINISTÈRE

[22] En premier lieu, M^e Lepage informe la Commission que le Ministère renonce à invoquer l'article 69.0.0.7 L.m.r.

[23] L'avocat plaide que l'article 69 de la L.m.r. prévoit, entre autres, que le dossier fiscal d'une personne, en l'occurrence la demanderesse, est confidentiel. Les renseignements nominatifs qu'il contient peuvent être dévoilés suivant des conditions législatives bien définies.

[24] Se référant à l'affaire *Morel c. Ministère du revenu du Québec*³ et traitant des deux premiers alinéas de cet article, l'avocat commente trois critères essentiels à son application :

³ [1998], C.A.I. p. 374.

[...]

Ces deux alinéas de l'article 69 :

- a) Consacrent le caractère confidentiel des renseignements obtenus dans l'application d'une loi fiscale.
- b) Autorisent, à la demande écrite de celui qui a fourni ces renseignements confidentiels, la communication de ces renseignements à une personne désignée dans cette demande écrite faite à l'organisme même.
- c) Autorisent la communication de renseignements au contribuable concerné, sauf si les renseignements ont été fournis par un tiers et que la divulgation de l'existence de ces renseignements ou la communication de ceux-ci permettent d'identifier le tiers qui n'a pas consenti, auprès de l'organisme et par écrit, à ce que ces renseignements et leur provenance soient divulgués au contribuable concerné. [...]

[25] Par ailleurs, l'avocat fait un résumé des dépositions des deux témoins du Ministère qui ont déclaré que les nouvelles cotisations couvrant les années 1996 à 2000, émises à l'encontre de la demanderesse, ont été fixées à partir d'informations prises dans le jugement rendu à son égard par la Cour supérieure. Ces informations se retrouvent dans le rapport de vérification préparé par M. Bitendo-Nanga (*dans le dossier 03 05 08*).

[26] Par ailleurs, M^e Lepage signale qu'il est opportun, pour la Commission, d'examiner le rapport d'enquête (*dans le dossier 03 06 06*) avec la vidéocassette (*dans le dossier 03 08 05*). Ces deux catégories de documents contiennent des renseignements nominatifs (art. 53 de la Loi sur l'accès) sur des personnes physiques. À son avis, la divulgation de ce rapport et le visionnement de cette vidéocassette permettraient d'identifier les personnes physiques qui y apparaissent (art. 54 de ladite loi et 69.0.0.3 L.m.r.). De plus, l'avocat plaide que ces documents ont été fournis par un tiers; la preuve n'a pas démontré que celui-ci ait consenti à la divulgation des renseignements nominatifs qui s'y trouvent (art. 88 de ladite loi), et ce, tel qu'il appert de la décision *Ferraille et Métal H.S. inc. c. Ministère du revenu*⁴ où la Commission a décidé, entre autres, que :

⁴ [1998], C.A.I. p. 396.

[...]

Les autres parties de l'analyse ont été soustraites de l'accès, au motif qu'elles contiennent des renseignements nominatifs concernant des tiers en plus de la demanderesse (art. 53, 54 de la loi) ou encore, au motif qu'elles contiennent des renseignements à son propos fournis par des tiers (art. 69.2 L.M.R.) Il s'agit des sept n^{os} (n^o de plaque d'immatriculation) [...]. Les personnes dont il s'agit dans ces lignes sont des personnes physiques identifiées et la majeure partie du texte élaguée sous le titre « Analyse » rapporte les déclarations qu'elles ou leur représentants ont faites à l'auteur du rapport et à ses collaborateurs. Ces personnes n'ont pas consenti à la divulgation à la demanderesse de ces renseignements nominatifs et confidentiels les concernant. Ces renseignements doivent demeurer secret en application des articles de la loi et de la L.M.R. qui ont été invoqués par l'organisme. [...]

B) DE LA DEMANDERESSE

[27] M^e Levac plaide que la confidentialité à laquelle réfère l'article 53 de la Loi sur l'accès est inapplicable dans la présente cause, car l'auteur du rapport d'enquête est connu de la demanderesse. Et pour étayer cette argumentation, elle réfère à l'affidavit de M^e Jacques Duval (pièce D-1 précitée) selon lequel il précise avoir communiqué avec M^{me} Lafrenière, agente des oppositions pour le Ministère qui lui aurait dévoilé notamment que « nous avons découvert des documents existant à l'époque de votre demande et qui n'ont pas été portés » à sa connaissance. Il veut s'assurer que le Ministère ne conserve pas d'autres dossiers ou documents concernant la demanderesse.

LA DÉCISION

[28] Le rapport d'enquête (*dossier n^o 03 06 06*) portant l'entête d'une entreprise identifiée comme « Investigations Nivek » contient sept pages et vise une garderie exploitée par la demanderesse, incluant une page frontispice transmise, par télécopie, à un tiers. Ce rapport contient les renseignements nominatifs suivants :

- a) une indication concernant l'entrée de la garderie;
- b) des personnes physiques (telles que décrites : « un homme » ou « une femme » qui amènent de très jeunes enfants dans cette garderie, l'heure et la date d'arrivée y sont indiquées;
- c) la taille et l'âge approximatifs de l'une de ces personnes, la couleur de ses cheveux, etc.;
- d) le numéro de la plaque d'immatriculation du véhicule automobile conduit par chaque personne identifiée, la marque de chacun d'eux et la couleur de certains véhicules;
- e) le nombre d'enfants accompagnant chacune de ces personnes ainsi que l'âge approximatif de ces enfants;

[29] Ce rapport d'enquête la concerne personnellement en vertu de l'article 83 de la Loi sur l'accès. Comme l'indiquent les auteurs Duplessis et Hétu⁵, « Ce droit fait partie des droits de la personnalité définis à l'article 3 du Code civil du Québec dont l'exercice est strictement réservé à son titulaire. Il est même incessible ».

83. Toute personne a le droit d'être informée de l'existence, dans un fichier de renseignements personnels, d'un renseignement nominatif la concernant.

Elle a le droit de recevoir communication de tout renseignement nominatif la concernant.

Toutefois, un mineur de moins de quatorze ans n'a pas le droit d'être informé de l'existence ni de recevoir communication d'un renseignement nominatif de nature médicale ou sociale le concernant, contenu dans le dossier constitué par l'établissement de santé ou de services sociaux visé au deuxième alinéa de l'article 7.

[30] Toutefois, afin de pouvoir statuer sur l'accessibilité ou non de ce document, il importe de l'examiner, d'une part, à la lumière des articles de la Loi sur l'accès visant à garantir la protection des renseignements personnels se trouvant au chapitre III de ladite loi et, d'autre part, à la lumière de la L.m.r.

⁵ Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Loi indexée, commentée et annotée*, vol. 3, Publications CCH ltée, 2003, f. 209 801.

[31] Ainsi, ce rapport d'enquête est constitué, d'une part, de résumés d'interventions effectuées. Il contient également des renseignements nominatifs tels des noms de personnes physiques, des adresses personnelles et des signatures. Ce sont des renseignements nominatifs au sens de l'article 53 de la Loi sur l'accès; il est évident que la divulgation de ces renseignements permettrait à la demanderesse de les identifier; ils bénéficient donc de la protection accordée par l'article 54. De plus, la preuve n'a pas démontré que les personnes mentionnées aient consenti à ce que les informations les concernant soient dévoilées aux termes des articles 88 de la Loi sur l'accès et 69.0.0.3. de L.m.r. ci-après cités.

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.

L.m.r.

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.

[32] De plus, la Commission a déjà statué, dans la décision *Forget c. Ville de Saint-Hyacinthe*⁶ que les noms des personnes qui fournissent des références constituent des renseignements nominatifs protégés par l'article 88 précité, lequel contient une disposition impérative que la Commission est tenue d'appliquer, étant donné le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès, et ce, tel qu'il est reconnu par l'article 168 de ladite loi.

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.

[33] Par ailleurs, le législateur définit au premier article de L.m.r. ce qu'est, entre autres, une « loi fiscale » et les « droits ». L'article 69 de cette loi prévoit notamment le caractère confidentiel du dossier fiscal d'une personne; la communication de tout renseignement qu'il contient ne peut se faire qu'avec l'autorisation de cette personne ou conformément à la présente loi.

[34] En raison de ce qui est ci-dessus mentionné, la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire d'émettre des commentaires quant aux éléments de contradiction ressortis dans les affidavits déposés, en preuve, par l'une ou l'autre parties (pièces O-1 et D-1 précitées); le document en litige est non accessible à la demanderesse en vertu des dispositions législatives précises traitant des renseignements nominatifs.

[35] Par ailleurs, la vidéocassette va de pair avec le rapport d'enquête qui décrit, sur support papier, les informations nominatives se trouvant à cette vidéocassette. Le visionnement de cet appareil permet de voir des personnes physiques, accompagnées de jeunes enfants, sortant des véhicules automobiles dont les plaques d'immatriculation sont bien identifiées et se dirigent vers la garderie. Ce sont des renseignements nominatifs qui, s'ils sont dévoilés, permettraient

⁶ [2002] C.A.I. 177.

d'identifier ces personnes, au sens des articles 53 et 54 de la Loi sur l'accès. Il n'est pas démontré, à l'audience, que celles-ci aient autorisé l'organisme à communiquer à la demanderesse les renseignements nominatifs les concernant; il n'est pas, non plus, démontré que l'auteur de cette vidéocassette ait autorisée la divulgation du contenu de cette vidéocassette.

[36] En conséquence, l'accès à la vidéocassette et le rapport d'enquête sont inaccessibles à la demanderesse (*dossiers n^{os} 03 06 06 et 03 08 05*).

[37] La Commission considère que la demanderesse peut avoir un exemplaire des deux sets de six photographies que le Ministère a déposé confidentiellement à l'audience, car elles ne contiennent aucun renseignement nominatif; ces photographies sont entièrement neutres.

[38] La Commission considère également que le Ministère devra divulguer à la demanderesse le nom de l'entreprise apparaissant à la section « Préambule » du rapport de vérification (*dossier n^o 03 08 05*); les autres renseignements qui s'y trouvent lui ont déjà été transmis.

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

POUR LE DOSSIER PORTANT LE N^o 03 06 06

REJETTE la demande de révision de la demanderesse contre le ministère du Revenu du Québec eu égard au rapport d'enquête;

POUR LE DOSSIER PORTANT LE N^o 03 08 05

ACCUEILLE la présente demande de révision de la demanderesse contre le ministère du Revenu du Québec;

PREND ACTE que le Ministère a communiqué une série de documents élagués à la demanderesse;

ORDONNE au Ministère de communiquer à la demanderesse les deux sets de six photographies qui ont été déposés confidentiellement à l'audience ainsi que les renseignements nominatifs tels qu'indiqués aux paragraphes 37 et 38;

REJETTE la demande de révision relative au rapport d'enquête et la vidéocassette;

FERME les présents dossiers portant les n^{os} 03 06 06 et 03 08 05.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

Montréal, le 21 juillet 2004

M^e Jean Lepage
M^e Mélissa Plourde
VEILLETTE & ASSOCIÉS
Procureurs pour le ministère du Revenu du Québec

M^e Marie-Claude Levac
DUVAL, AVOCATS & FISCALISTES
Procureurs pour la demanderesse