

Avant-propos

Cet avis a été donné par la Commission à l'occasion de sa réunion tenue le 14 juin 2000

Conformément à la Loi sur le ministère du Revenu (article 71.0.6), il doit être déposé à l'Assemblée nationale en même temps que le rapport d'activité résultant de la comparaison, du couplage ou de l'appariement des fichiers de renseignements du ministère du Revenu.

L'avis a été déposé par le ministre du Revenu à l'assemblée nationale le 26 octobre 2000.

AVIS DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION SUR LE RAPPORT

D'ACTIVITÉS RÉSULTANT DE LA COMPARAISON, DU COUPLAGE OU DE

L'APPARIEMENT DES FICHIERS DE RENSEIGNEMENTS

PRÉSENTÉ PAR

LE MINISTÈRE DU REVENU DU QUÉBEC

DOSSIER 00 09 21

JUIN 2000

Le ministère du Revenu du Québec (MRQ) soumet pour avis à la Commission d'accès à l'information son quatrième *Rapport d'activités résultant de la comparaison, du couplage ou de l'appariement des fichiers de renseignements*.

1. BREF RAPPEL

En 1996, le gouvernement décidait d'intensifier la lutte contre le travail au noir et l'évasion fiscale. Un projet de loi modifiant la *Loi sur le ministère du Revenu* était adopté en juin 1996 permettant au MRQ d'obtenir des divers ministères et organismes des renseignements nominatifs nécessaires à l'application des lois fiscales, et ce, sans avoir à conclure d'ententes au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

En juillet 1996, le MRQ présentait à la Commission un Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux, tel que le prévoyait l'article 71.0.3 de la *Loi sur le ministère du Revenu*. Au cours des années subséquentes, le MRQ a soumis à la Commission trois mises à jour du Plan d'utilisation initial et trois rapports d'activités pour lesquels la Commission a émis des avis. En 1999, il a également soumis un calendrier de conservation et de destruction des extraits de banques de données provenant des fichiers gouvernementaux.

2. LES AVIS ANTÉRIEURS DE LA COMMISSION

Depuis 1996, la Commission a émis plusieurs avis dans le cadre du programme de lutte contre le travail au noir et l'évasion fiscale.

2.1 Premier avis sur le Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux

En septembre 1996, la Commission émettait un premier avis sur le Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux. Plusieurs inquiétudes étaient soulevées dans cet avis, notamment l'envergure de l'opération, l'absence d'informations sur les renseignements qui seraient obtenus par le MRQ et l'apparence de caractère permanent liée à la démarche. En outre, la Commission craignait que la concentration d'une multitude de renseignements nominatifs au sein du MRQ aurait comme impact le décroisement du cadre de gestion des informations personnelles fournies à chaque ministère ou organisme par les citoyens ou recueillies à leur sujet.

2.2 Avis sur le premier rapport d'activités

Au printemps 1997, le MRQ déposait un premier Rapport d'activités résultant de la comparaison du couplage et de l'appariement des fichiers gouvernementaux et réalisé en vertu du Plan d'utilisation initial.

Dans son avis de juin 1997, la Commission déplorait l'absence de résultats tangibles. Elle précisait que la démarche en était à ses premiers balbutiements et qu'il existait peu d'éléments sur lesquels elle pouvait véritablement se prononcer.

2.3 Avis sur la mise à jour du Plan d'utilisation

En mars 1997, le MRQ soumettait pour avis à la Commission une mise à jour du Plan d'utilisation de 1996. Cette mise à jour contenait une nouvelle liste de fichiers que le MRQ souhaitait recevoir et une liste de changements à apporter au Plan d'utilisation initial.

La Commission émettait un avis défavorable dans lequel elle demandait au MRQ de réviser sa requête et de surseoir à son projet de modification du Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux. La Commission estimait qu'avant d'obtenir de nouveaux fichiers, le MRQ " *devait faire état de résultats tangibles à la suite des couplages qu'il entend faire avec les fichiers du Plan d'utilisation de juillet 1996. Il devra aussi faire la démonstration que la vie privée des citoyens n'est pas mise en danger par une diffusion plus large de ces renseignements au sein du MRQ* ".

2.4 Avis sur le deuxième rapport d'activités.

Le deuxième rapport d'activités, présenté en juin 1998, faisait état d'une récupération de quelque 440 millions de dollars provenant de divers projets spécifiques liés aux travaux du Bureau de lutte contre l'évasion fiscale (BLEF) et de l'identification des activités régulières de vérification.

Le rapport présentait des éléments plus significatifs qui permettaient d'évaluer davantage l'opération en cours. Cependant, le document mettait en évidence la difficulté

d'attribuer les résultats obtenus uniquement à l'exploitation des données externes. Le MRQ soulignait que ces dernières étaient souvent l'élément déclencheur d'autres actions de vérification.

Dans son avis, la Commission soulignait les " *efforts de précision faits par le BLEF quant à la notion de fichier qu'il définit comme extrait de banques de données* ". Elle l'invitait à poursuivre son travail afin de mieux préciser les renseignements qu'il doit obtenir pour l'application des lois fiscales et ceux qui servent à la lutte contre le travail au noir et l'évasion fiscale.

La Commission soulignait aussi son inquiétude quant à l'utilisation des renseignements pour établir des profils d'individus et demandait des précisions sur l'utilisation de ces renseignements de même que sur les modalités de la cueillette. Elle invitait également le MRQ à engager une réflexion afin de :

- différencier les renseignements reçus des ministères et organismes selon qu'ils servent à l'application des lois fiscales ou à la lutte contre l'évasion fiscale;
- développer des mécanismes pour que les ministères et les organismes gouvernementaux fournissent les seuls renseignements nécessaires au MRQ pour la réalisation de son mandat.

2.5 Avis sur une deuxième mise à jour du Plan d'utilisation

À l'été 1998, le MRQ présentait à la Commission une nouvelle proposition de modification du Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux. À l'appui de sa requête, le MRQ indiquait que la multiplication des stratagèmes et l'information insuffisante en provenance des contribuables et des mandataires concernés sont des éléments qui requièrent le développement des méthodes novatrices pour détecter l'évasion fiscale, récupérer les revenus fiscaux et apporter les correctifs.

Dans le cadre de l'analyse de cette demande, la Commission a été à même de mieux saisir la démarche du BLEF dans sa lutte contre le travail au noir et l'évasion fiscale et de constater que cette opération s'inscrivait dans un cadre bien déterminé. La cueillette des données externes était limitée aux renseignements nécessaires et précédée d'un travail de déblayage avec les ministères et les organismes afin de dégager les secteurs présentant un fort potentiel d'évasion fiscale.

La Commission a pu observer que trois phases préliminaires précédaient la décision de réaliser un projet à grande échelle. Elle a aussi constaté qu'au cours des différentes étapes, le MRQ procède à l'analyse du travail accompli et des résultats obtenus par rapport aux attentes initiales. La Commission constatait que la procédure mise en place permettait de protéger les droits des contribuables à chaque étape de la démarche du MRQ.

Tout en reconnaissant l'importance de lutter contre l'évasion fiscale et la nécessité d'établir un environnement fiscal équitable, la Commission soulignait que les mécanismes mis de l'avant pour contrer ce fléau pouvaient présenter des dangers pour la vie privée. Elle ajoutait également que l'envergure de l'opération et le caractère permanent qui s'y rattache l'inquiétaient toujours.

La Commission émettait un avis favorable tout en rappelant ce qui suit :

- elle estimait toujours que cette vaste opération entreprise par le MRQ devait être limitée dans le temps. Le MRQ devait prendre les mesures nécessaires et développer des mécanismes qui donneraient un caractère temporaire à cet exercice;
- elle demandait au MRQ de lui soumettre, dans les meilleurs délais, un calendrier de conservation des données issues de fichiers extérieurs au MRQ;
- elle demandait au MRQ d'accélérer le processus qui permettrait de faire la distinction entre les renseignements nécessaires à l'application des lois fiscales et ceux nécessaires à la lutte contre l'évasion fiscale;
- elle souhaitait que le droit à l'information des contribuables soit protégé à toutes les étapes du traitement de ses déclarations fiscales.

2.6 Avis sur la proposition concernant le délai de conservation

En mai 1999, la Commission recevait favorablement la proposition du MRQ concernant le délai de conservation des extraits de banques de données obtenus dans le cadre du Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux.

Le délai de conservation est fixé à l'année en cours de cotisation, plus les trois années précédentes. Le MRQ s'est engagé à motiver auprès de la Commission toute dérogation à ce principe général.

2.7 Avis sur le troisième rapport d'activités

À la même période, le MRQ soumettait à la Commission son troisième rapport d'activités. Le rapport décrivait les mesures prises par le MRQ dans le cadre de son plan de lutte contre l'évasion fiscale. Le MRQ indiquait que l'exécution du plan de lutte contre l'évasion fiscale associée à l'application de plusieurs mesures par d'autres ministères et organismes du gouvernement avait permis de récupérer des sommes importantes et de réduire de près du quart les pertes fiscales résultant du travail au noir et de l'évasion fiscale. En 1997, l'évaluation de ces pertes était estimée à 1,6 milliards de dollars. En l'absence d'un plan de lutte, le MRQ soulignait que ces pertes auraient atteint 2,1 milliards en 1997.

Dans son avis, la Commission s'est attardée de façon plus spécifique à certains éléments du rapport. Ainsi, elle rappelait l'importance qu'elle attachait à la nécessité de faire la distinction entre les renseignements nécessaires à l'application des lois fiscales et ceux nécessaires à la lutte contre l'évasion fiscale. Cet exercice pourrait permettre d'atténuer le caractère permanent de l'opération.

La Commission soulignait qu'elle appréciait les efforts mis de l'avant pour protéger la vie privée des contribuables, notamment le processus de gestion des extraits mis en place afin de retracer en tout temps au sein du MRQ un document sur support papier ou électronique contenant des renseignements externes. Elle reconnaissait également que ce rapport permettait de clarifier l'opération mise en place par le MRQ pour lutter contre le travail au noir et l'évasion fiscale.

En outre, devant l'intention du MRQ d'instaurer une structure permanente avec le mandat attribué au BLEF d'améliorer sur une base continue les résultats en matière de recherche et de développement pour contrer l'évasion fiscale, la Commission considérait qu'une réflexion devait être engagée avec ses

représentants. Elle rappelait que depuis le début de l'opération, elle s'était toujours inquiétée du caractère permanent associé au Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux.

Enfin, la Commission concluait en rappelant son intention de demeurer vigilante pour s'assurer que le MRQ s'en tienne au mandat initial donné par la Loi 32, à savoir la lutte contre le travail au noir et l'évasion fiscale.

2.8 Avis sur la troisième mise à jour du plan d'utilisation des fichiers de renseignements

En mai 2000, le MRQ soumettait à la Commission un projet de mise à jour du Plan d'utilisation. Il souhaitait obtenir deux nouveaux fichiers. L'un de la Régie des alcools, des courses et des jeux et l'autre du ministère de la Sécurité publique afin d'une part, d'analyser les infractions identifiées par les corps policiers associés au programme ACCÈS (Actions concertées pour contrer les économies souterraines) et, d'autre part, détecter certains individus demandant des crédits non justifiés en crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente du Québec.

La Commission a émis un avis favorable à cette mise à jour du Plan d'utilisation. Cependant, elle réitérait ses inquiétudes notamment quant à la création d'une organisation permanente tel le BLEF.

Elle invitait le MRQ à être prudent dans le cadre de l'utilisation du système développé par le BLEF pour sélectionner les dossiers où un potentiel d'évasion fiscale existe. La Commission demandait au MRQ de s'assurer, à chacune des étapes de la démarche, que les droits des contribuables à l'information sont maintenus.

3. LE DÉPÔT DU QUATRIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉS

3.1 Obligation légale

Le Rapport d'activités résultant de la comparaison, du couplage ou de l'appariement des fichiers de renseignements est soumis à la Commission, conformément à l'article 71.0.6 de la *Loi sur le ministère du Revenu* :

71.0.6. Le ministre soumet à l'Assemblée nationale, à l'expiration d'un délai d'un an de l'entrée en vigueur du plan et dans les premiers 15 jours de la session subséquente, un rapport d'activités résultant de la comparaison, du couplage ou de l'appariement des fichiers de renseignements obtenus en vertu de l'article 71. Ce rapport doit contenir un avis de la Commission d'accès à l'information sur celui-ci.

Un rapport mentionné au premier alinéa ne doit pas contenir de renseignements permettant d'identifier un contribuable.

4. LE RAPPORT D'ACTIVITÉS 1999-2000

Le Rapport d'activités du MRQ couvre la période du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000 et porte sur les activités résultant de la comparaison, du couplage ou de l'appariement des extraits de banques de données reçus des ministères et organismes en vertu de l'article 71 et suivants de la *Loi sur le ministère du revenu*. Le Rapport décrit le contexte dans lequel s'inscrit la démarche du MRQ dans la lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir. Le MRQ rappelle que l'autocotisation est à la base du régime fiscal et qu'au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a eu recours à un ensemble de mesures pour favoriser l'intégrité du régime fiscal. C'est ainsi que les actions prévues au Plan de lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir se sont ajoutées aux activités courantes de contrôle fiscal dans le but de modifier le comportement des contribuables et des mandataires et de réduire ainsi le niveau des pertes fiscales.

Le MRQ souligne qu'au cours de 1999-2000, deux orientations ont gouverné principalement sa stratégie d'intervention en matière de lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir. La première, fondée sur l'observance fiscale, visait entre autres la poursuite d'activités de communication et d'éducation auprès de la population afin de la sensibiliser et de la convaincre de modifier ses comportements. La deuxième prévoyait deux axes d'intervention :

- la poursuite de la réalisation du Plan de lutte contre l'évasion fiscale, en fonction des ressources consenties, par l'ajout d'interventions proactives, l'amélioration des méthodes d'analyse et la mise en oeuvre de programmes spécifiques de récupération fiscale;
- une action ministérielle mieux ciblée pour l'obtention et l'exploitation de renseignements provenant de diverses sources et par le recours aux technologies de l'information, notamment de la centrale de données.

Le MRQ indique également que l'exécution des activités courantes visant à préserver la base des revenus à laquelle se sont ajoutées les activités financées par le Plan de lutte contre l'évasion fiscale a permis, depuis 1997-1998, de récupérer annuellement plus d'un milliard de dollars et de réduire ainsi les pertes fiscales.

Dans le cadre de l'analyse de ce Rapport, la Commission s'est intéressée plus particulièrement à certains éléments.

4.1 La nécessité des données externes (p. 8)

Le MRQ confirme que l'acquisition de renseignements externes consiste essentiellement à obtenir **tous et uniquement** les renseignements nécessaires à l'application des lois fiscales. Les renseignements recueillis visent uniquement les variables d'identification et celles liées directement ou indirectement aux données financières. Ces renseignements concernent des entreprises et des particuliers et sont recueillis sans discrimination quant au chiffre d'affaires ou aux revenus et sans présumer de la culpabilité de quiconque. À partir de ces renseignements, le MRQ produit un profil économique (profil de richesse) qui démontre l'écart entre le revenu déclaré et les biens acquis permettant ainsi de détecter les cas de divergence.

Il souligne que l'étape annuelle de reddition de comptes (Rapport d'activités) constitue un moyen additionnel d'analyser et d'évaluer les résultats obtenus à la suite de l'utilisation des renseignements provenant des ministères et organismes.

Par ailleurs, le MRQ ajoute qu'il entend poursuivre l'évaluation des outils de dépistage par le biais des échanges de renseignements. Le BLEF poursuit des travaux afin d'évaluer la proportion des renseignements externes qu'il a obtenus et utilisés ainsi que les principaux avantages et les limites liés à l'utilisation de certains de ces renseignements.

4.2 La nature des données externes (p. 9)

Le MRQ mentionne qu'à la suite du commentaire exprimé par la Commission dans son avis sur le dernier rapport d'activités sur la nécessité d'engager une réflexion afin de :

- différencier les renseignements reçus des ministères et organismes selon qu'ils servent à l'application des lois fiscales ou à la lutte contre l'évasion fiscale;
- développer des mécanismes pour que les ministères et organismes gouvernementaux fournissent les seuls renseignements fiscaux nécessaires au MRQ pour la réalisation de son mandat;

il considère que tous les renseignements reçus des ministères et organismes à l'exception de ceux obtenus en vertu de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* sont nécessaires à l'application et à l'exécution des lois fiscales.

Sous réserve de cette exception, le MRQ précise qu'il est important de mentionner que l'application des lois fiscales concerne l'ensemble des activités liées à ses opérations et que la lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir fait partie de la mission du Ministère. Aux fins de ce programme, le MRQ souligne qu'il s'efforce d'utiliser de manière optimale les renseignements internes ainsi que les renseignements externes. Pour ces raisons, il maintient qu'il n'est pas possible de distinguer les renseignements reçus selon qu'ils servent à l'application des lois fiscales ou à la lutte contre l'évasion fiscale.

Afin d'évaluer les recommandations de la Commission décrites plus haut, le MRQ indiquait dans le rapport d'activités 1998-1999 qu'un groupe de travail avait été chargé d'analyser les possibilités d'obtenir des ministères et organismes québécois, sur une base permanente, les renseignements relatifs aux paiements gouvernementaux. Le mandat d'étude visait également à évaluer les moyens de s'assurer que le citoyen qui reçoit ces paiements soit informé que ces renseignements sont susceptibles d'être transmis au MRQ et que cette information soit effectivement transmise et utilisée par ce dernier.

Dans le présent Rapport, le MRQ indique que l'étude réalisée par le groupe de travail est terminée et qu'il discute présentement avec le ministère des Finances des conclusions de l'étude en vue de leur mise en oeuvre.

4.3 Le calendrier de conservation et de destruction des données (p. 9 et 10)

Le MRQ indique qu'à la suite de l'avis favorable de la Commission concernant le calendrier de conservation et de destruction qu'il avait proposé en 1999, il a enclenché le processus de destruction

des extraits de banques de données externes. De façon exceptionnelle, il a effectué deux rondes de destruction. L'une en juin 1999 pour les extraits de banques de données antérieures à 1994 et l'autre en janvier 2000 pour ceux antérieurs à 1995.

Le MRQ a également implanté des processus visant l'archivage et la destruction des extraits de banques de données ainsi que la gestion des documents et des fichiers dérivés de la centrale de données. À l'échéance de leur délai de conservation, les extraits de banques de données inscrits au Plan d'utilisation sont détruits dans la centrale de données ainsi que les fichiers dérivés ou les documents produits sur support papier ou informatique contenant des renseignements provenant de ces extraits. Le processus de destruction prend en compte également les plates-formes et les supports informatiques où les extraits avaient été copiés. Les accès aux copies de sécurité et aux copies de relève de ces extraits sont aussi retirés.

Le MRQ mentionne qu'il a par ailleurs ciblé les membres de son personnel qui ont utilisé, dans le cadre de la réalisation de leurs travaux de production, des documents dérivés contenant des données externes à détruire et leur a demandé de procéder à la destruction de ces documents.

4.4 La permanence du BLEF (p. 11)

Le Ministère indique que le gouvernement a réaffirmé sa volonté de poursuivre sa lutte l'évasion fiscale et le travail au noir dans les orientations du MRQ pour 2000-2003.

Considérant l'importance et l'envergure du défi que constitue la lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir, le MRQ a reconnu la nécessité d'intégrer le BLEF à sa structure comme unité permanente de recherche et de développement en matière de lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir. Le BLEF a pour mandat de :

- réaliser des travaux de recherche et de développement et des analyses approfondies concernant les problématiques d'évasion fiscale, de travail au noir et d'observance fiscale;
- conseiller les autorités ministérielles et gouvernementales en matière de stratégies à employer pour contrer l'évasion fiscale et assurer l'observance fiscale;
- proposer des stratégies d'intervention intégrée, telles que des projets de récupération fiscale, des correctifs permanents (modifications législatives, administratives ou systémiques) et des activités de sensibilisation et d'éducation;
- coordonner les stratégies d'intervention adoptées jusqu'à leur mise en oeuvre par les directions générales concernées;
- représenter le MRQ en matière de lutte contre l'évasion fiscale auprès d'autres ministères et organismes et des médias, en collaboration avec les partenaires organisationnels.

Le MRQ souligne que, contrairement à l'inquiétude soulevée par la Commission dans son avis sur le Rapport d'activités 1998-1999, le caractère permanent du BLEF n'est pas en soi lié au Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux, car les analyses de problématiques et de stratagèmes d'évasion fiscale que réalise le BLEF ne requièrent pas toujours l'utilisation de données externes. La plupart du temps, selon le MRQ, les études porteront notamment sur des éléments relatifs à l'utilisation des nouvelles technologies (par exemple les caisses électroniques, etc.). Toutefois, il reconnaît que la disponibilité

des renseignements provenant des ministères et organismes influe sur l'étendue et la portée de ses recherches de même que sur les approches d'analyses utilisées.

Enfin, le MRQ considère nécessaire de maintenir le BLEF afin de lui permettre d'être à l'affût des principaux stratagèmes d'évasion fiscale et d'avoir la capacité de mettre en oeuvre des stratégies d'intervention. Le MRQ veut conserver l'expertise développée par le BLEF et les compétences acquises au regard des études de ces différents stratagèmes.

4.5 La protection des renseignements personnels dans la centrale des données (p. 13)

La centrale de données rassemble des renseignements fiscaux personnels ou d'affaires. Des mesures de sécurité ont été mises en place pour garantir la protection de la vie privée des citoyens et la confidentialité des renseignements.

Le MRQ rappelle que l'accessibilité aux postes de travail reliés à la centrale de données est restreinte au personnel autorisé. Au 31 mars 2000, 61 utilisateurs disposaient d'un profil donnant accès à un ou plusieurs extraits de banques de données à des fins de croisement ou d'appariement. Tous les accès sont inscrits dans un registre et des outils permettent de vérifier l'utilisation de la centrale de données selon la source ou l'élément d'information.

Un cadre de gestion rigoureux des profils d'utilisateurs a été mis en place. Une directive ministérielle appuyant ce cadre de gestion sera soumise aux autorités ministérielles pour approbation finale en début d'exercice 2000-2001.

Le MRQ souligne que les accès sont accordés pour une durée ne dépassant pas un an. Ils sont renouvelables à l'échéance sous réserve d'une justification adéquate. À cet égard, les demandes d'accès sont justifiées par les gestionnaires des utilisateurs pour chaque extrait de banques de données, en s'appuyant sur les finalités définies dans le Plan d'utilisation des fichiers de renseignements. Les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux autorisent les accès et deviennent, ce faisant, responsables quant à la protection des renseignements personnels.

4.6 État de la situation du Plan d'utilisation des fichiers de renseignements (p. 15)

Le Rapport indique qu'au 31 mars 2000, le MRQ avait reçu 69 extraits de banques de données provenant de 27 ministères et organismes et 55 provenant des municipalités pour un total de 124 extraits de banques de données (annexe I du Rapport).

Les 55 extraits de banques de données en provenance des municipalités contiennent des renseignements relatifs aux :

- permis de construction de 11 municipalités;
- rôles d'évaluation foncière de 111 municipalités;
- rôles d'évaluation locative pour la taxe d'affaires et les permis d'affaires de 42 municipalités;
- taxes foncières de 15 municipalités;
- permis d'exploitants de stationnement de la ville de Montréal.

Au terme de l'exercice 1999-2000, le registre contient 124 extraits de banques de données correspondant à 64 types de fichiers énumérés au Plan d'utilisation sur une possibilité de 109 fichiers.

Le MRQ rappelle que le rythme d'acquisition des renseignements externes tient compte de l'évolution des projets mis de l'avant par le BLEF, de la complexité du processus de cueillette de certains types de fichiers, de la capacité d'accueil de la centrale de données et surtout du souci du MRQ à ne recueillir que les renseignements externes nécessaires à l'application des lois fiscales.

4.7 L'utilisation des renseignements externes et les résultats obtenus (p.16)

La plus grande partie du Rapport est consacrée à la description des projets de lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir qui ont été initiés à la suite de croisements effectués lors des années précédentes. Le MRQ souligne que la description par domaine économique de certains projets est similaire au Rapport d'activités au 31 mars 1999.

Le MRQ rappelle qu'il en est à sa troisième année complète d'exploitation des données externes puisque la plupart des extraits de banques de données lui ont été transmis au printemps 1997.

Certains des projets qui ont fait l'objet d'une description dans le Rapport d'activités précédent sont terminés et les conclusions de ces travaux ont été transmises aux milieux opérationnels afin qu'ils puissent y donner le suivi approprié dans le cadre de leurs interventions. Au nombre de 13, ces projets visaient principalement les domaines de l'agroalimentaire, de l'automobile, de la construction, des ressources naturelles, des services professionnels et d'entretien.

Dans le présent rapport, il y est fait état également de 23 projets en cours de réalisation dans les domaines économiques suivants : alimentation et hébergement, automobile, construction, éducation, loisirs, arts et sports, services personnels et entretien, services professionnels, transports, vêtement, textiles et bijoux.

Le MRQ décrit également des " projets horizontaux - tous domaines ". Le MRQ définit les projets horizontaux comme étant des interventions réalisées à la suite du repérage d'une ou plusieurs problématiques fiscales chez des contribuables ou des mandataires qui appartiennent à différents secteurs d'activités économiques.

Le MRQ souligne dans le Rapport que la récupération fiscale est difficilement mesurable à partir de l'utilisation des renseignements provenant des ministères et organismes.

Par ailleurs, le tableau reproduit à l'annexe 5 du Rapport illustre l'importance des récupérations fiscales pour chacun des domaines d'activités économiques. Il indique qu'au cours de 1999-2000 la récupération fiscale relative aux activités de lutte contre l'évasion fiscale s'élève à 424,5 millions de dollars par rapport à 387,8 millions en 1998-1999.

L'analyse du tableau nous révèle une récupération de 65,4 millions de dollars dans le seul secteur des " finances, assurances et immeubles ". Dans le secteur de la " construction ", près de 37,5 millions ont été récupérés alors que dans le secteur de " l'automobile ", la récupération s'élève à 24,5 millions.

Les extraits de banques de données relatifs aux sommes versées aux professionnels de la santé par la Régie de l'assurance maladie du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) ont été utilisés dans le cadre du projet visant à identifier les professionnels qui ont reçu une allocation de retraite qu'ils n'ont pas déclarée. La vérification de 40 dossiers a permis de récupérer 339 000 \$ en impôt.

Dans le secteur des " transports ", le MRQ a pu établir que des mandataires et des contribuables du secteur du camionnage en vrac et de la machinerie lourde ne se conformaient pas aux règles édictées par les différentes lois fiscales. Il a lancé au printemps 1998 une vérification à grande échelle qui s'est poursuivie jusqu'en mars 2000. Pour réaliser ce projet, le MRQ a utilisé des extraits de banques de données de la Commission des transports pour identifier 14 000 détenteurs de permis. Les travaux de vérification se sont poursuivis tout au long de 1999-2000.

Les extraits de banques de données des banques de données de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, de l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) et des municipalités (rôle d'évaluation foncière et taxes foncières) ont été utilisés dans le cadre des travaux menés dans le secteur " entreprises manufacturières dans le secteur du vêtement et sous-traitants ". Ces travaux ont permis au MRQ de s'attaquer à une forme d'évasion fiscale complexe qui sévit au chapitre de la sous-traitance dans l'industrie de la confection de vêtement au Québec. Le stratagème de la facturation de complaisance à la base de cette forme d'évasion fiscale permet à des entreprises de demander des déductions ou des crédits fiscaux indus tout en préservant l'anonymat de travailleurs clandestins. Le MRQ a procédé à des enquêtes approfondies qui ont mené au dépôt de plaintes pénales à l'égard de certains intervenants dans l'industrie.

De plus, le MRQ a entrepris une démarche en partenariat avec l'industrie afin de trouver des pistes de solution pour éviter la répétition des pertes fiscales dans ce secteur. Une proposition de solution a été élaborée qui devrait permettre l'observance des lois fiscales.

Dans le cadre des travaux " avantages imposables ", le volet " prêt d'une société à un actionnaire " a pour objectif d'identifier les particuliers qui sont actionnaires, administrateurs ou employés d'une société, qui ont reçu un prêt de la société et pour lequel un avantage est réputé leur être accordé, alors qu'ils n'en font aucune mention dans leur déclaration de revenus.

Les données de l'IGIF ont donc permis au MRQ de retracer les administrateurs et les actionnaires susceptibles d'être les principaux débiteurs de 10 000 sociétés, à l'échelle de la province. Le MRQ a complété une vérification à grande échelle en mars 2000.

4.8 Le Projet " Profil de richesse " (p. 31)

Le projet " Profil de richesse " a été amorcé en 1997-1998. Il vise à intervenir auprès des contribuables ayant des indices d'enrichissement anormalement élevés par rapport aux revenus qu'ils ont déclarés au MRQ. Les résultats visés sont le repérage de sous-déclaration de revenus et de non-production de déclaration de revenus.

Le MRQ rappelle qu'il ne cumule en aucune façon des informations personnelles pour chacun de dossiers des contribuables québécois. L'information est colligée uniquement lorsqu'il existe un doute d'évasion fiscale sur un contribuable particulier. La démarche

consiste à sélectionner, à partir des informations fiscales internes détenues par le MRQ, des personnes et des sous-groupes de contribuables dont les revenus déclarés au MRQ sont insuffisants pour expliquer l'accroissement de leurs avoirs personnels. Le MRQ désire s'assurer que les fonds qui leur ont permis de s'enrichir ne résultent pas de revenus non déclarés à la suite d'évasion fiscale ou de travail au noir.

Les principaux avoirs sont examinés à l'aide des extraits de banques de données externes suivants :

- le matériel roulant (SAAQ);
- les indices de valeurs de biens immobiliers (les municipalités et Hydro-Québec);
- les sociétés détenues par les membres d'un ménage (IGIF).

Le MRQ jumèle ces renseignements avec ses données internes pour produire un rapport d'informations par ménage pour les contribuables qui comportent un risque d'évasion fiscale ou de travail au noir.

Au cours de l'année 1999-2000, le MRQ a poursuivi des vérifications dans presque toutes les régions du Québec. Il a analysé l'enrichissement personnel de 1 690 ménages et a procédé à un examen des dossiers fiscaux. De ceux-ci, 525 dossiers ont été retenus aux fins d'une vérification plus détaillée. Les travaux se poursuivront en 2000-2001.

En 1998-1999, le MRQ avait retenu 4 000 dossiers de contribuables qui n'avaient produit aucune déclaration de revenus depuis 1995, mais dont les avoirs personnels s'étaient accrus. En 1999-2000, le MRQ a transmis à une centaine de contribuables des demandes de production de déclaration de revenus pour les années 1995, 1996 et 1997. La majorité d'entre eux auraient dû produire des déclarations, ce qui a obligé le MRQ à émettre des avis de cotisation pour un montant d'environ 700 000 dollars.

Le MRQ a amorcé au cours de la dernière année la mise en place d'un cadre de gestion quant à l'utilisation du " Profil de richesse " afin de respecter rigoureusement ses engagements en matière de protection des renseignements personnels. Il a également développé des outils informatiques qui l'aideront dans sa gestion des accès et dans sa reddition de comptes.

Le MRQ souligne qu'il veut s'assurer que seuls les renseignements personnels requis pour les contribuables qui comportent un risque important d'évasion fiscale et de travail au noir seront accessibles alors que les renseignements des autres contribuables qui comportent peu ou pas de risque en matière d'évasion fiscale, resteront inaccessibles.

4.9 La sécurité et la confidentialité des données au MRQ

À la suite des débats publics de mai 1999 portant sur les pratiques du MRQ concernant la confidentialité, le MRQ a constitué un comité d'examen de la gestion des renseignements confidentiels formé de représentants du ministère de la Justice, du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Ce comité avait notamment pour mandat de procéder à l'examen complet des processus administratifs de gestion des renseignements confidentiels en vigueur au MRQ et de proposer la mise en place de mesures administratives adéquates permettant d'assurer la protection des renseignements fiscaux et personnels dans le cadre des opérations liées aux responsabilités du MRQ.

Le comité a recommandé entre autres au MRQ d'adopter à brève échéance un projet de politique sur la gestion des produits des activités de couplage et de comparaison de fichiers de renseignements. Cette recommandation tient compte du fait que le développement des activités de collecte et de couplage de fichiers ministériels avec des fichiers externes ont conduit à la création de sous-fichiers de renseignements dont la gestion a été assurée en parallèle avec le projet de la centrale de données. Afin de répondre à cette recommandation, le MRQ a élaboré deux projets de directive. L'un portant sur les documents et les fichiers dérivés de la centrale de données et l'autre sur les profils d'utilisateurs de la centrale de données.

De plus, le MRQ procède actuellement à la refonte de 17 politiques touchant de près ou de loin le traitement et la communication des renseignements.

4.10 La conclusion du MRQ (p. 36)

Le MRQ conclut son rapport en soulignant que l'exploitation des données externes est en voie d'atteindre un point de maturation. Au cours du dernier exercice, il a entamé l'épuration des données externes. Cet exercice n'a pas été limité qu'aux données inscrites dans la centrale de données mais il a été étendu aux documents dérivés sur support informatique et sur support papier. On a également retiré les accès aux copies de sécurité et aux copies de relève.

Il réitère également sa position en matière d'utilisation des extraits de banques de données externes à l'effet que l'administration des lois fiscales gouverne l'ensemble des activités du Ministère sauf celles afférents à la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* et ne peut être en soi associée exclusivement à ses activités courantes. Enfin, il confirme sa décision de considérer le BLEF comme une unité permanente.

5. COMMENTAIRES DE LA COMMISSION

La Commission reconnaît, comme elle l'a fait les années précédentes, que le Rapport d'activités qui lui est soumis est bien documenté et permet de mieux saisir la portée des travaux entrepris par le MRQ dans la lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir. Le Rapport décrit de façon précise et claire l'utilisation qui est faite par le MRQ des données provenant des ministères et organismes. À cet égard, la Commission comprend qu'au cours de la dernière année, l'évaluation de certains de ces projets a conduit à la poursuite des travaux sur une plus grande échelle. C'est le cas notamment des études concernant les professionnels de la santé rémunérés par l'État ainsi que celles relatives au secteur " vêtements, textiles et bijoux ".

Elle constate par ailleurs qu'au cours de cette année, le MRQ a initié peu de nouveaux projets, il a plutôt choisi de consolider des travaux en cours. Le Rapport fait état de travaux qui ont été complétés et qui ont conduit le MRQ à entreprendre des actions correctives. D'autres projets ont permis de développer un partenariat avec l'industrie afin de trouver des solutions et mettre en place des mesures qui devraient modifier les comportements de certains intervenants et conduire à l'observance des lois fiscales.

La Commission considère que de telles démarches devraient s'inscrire de façon permanente dans les actions du MRQ afin de mieux sensibiliser certains milieux où les risques d'évasion fiscale ou de travail au noir sont plus grands.

En ce qui a trait au processus de destruction qui a été mis en place, la Commission apprécie les efforts déployés par le MRQ afin de s'assurer de la destruction des extraits de banques de données externes et de tous les documents dérivés de ces extraits qui ne lui sont plus nécessaires, conformément à son calendrier de conservation et de destruction.

Par ailleurs, la Commission tient à commenter de façon plus spécifique certains éléments du Rapport qui lui apparaissent fondamentaux.

5.1 Le caractère permanent du BLEF

La Commission constate que les inquiétudes qu'elle a exprimées au cours des dernières années quant à la création permanente du BLEF sont confirmées.

En effet, le MRQ a décidé de maintenir de façon permanente le BLEF. Il justifie sa position par le fait que le mandat du BLEF ne se limite pas à l'exploitation et à l'utilisation des données externes. Selon le MRQ, le BLEF doit aussi procéder au repérage des principaux stratagèmes d'évasion fiscale et de travail au noir et à la mise en oeuvre de stratégies d'intervention ciblées qui ne requièrent pas nécessairement l'utilisation des banques de données provenant des ministères et organismes.

Elle considère que la décision d'intégrer le BLEF à la structure du MRQ comme unité permanente vient aussi confirmer le caractère permanent du Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux et le décloisonnement des fichiers de l'État.

La Commission déplore le fait que le MRQ ait pris cette décision sans entreprendre une réflexion plus approfondie avec ses représentants, tel qu'elle en avait exprimé le souhait à plusieurs occasions.

En effet, la Commission reconnaît l'importance de lutter contre l'évasion fiscale et le travail au noir. Cependant, la nécessité de lutter contre ce fléau ne devrait pas nous faire perdre de vue que les effets positifs des démarches entreprises par le MRQ, bien que légitimes, peuvent en contrepartie constituer une menace pour la vie privée des contribuables.

C'est dans cet esprit que la Commission aurait voulu engager la réflexion avec le MRQ.

5.2 La nature des données externes

Dans son Rapport, le MRQ fait également état d'une autre décision qui, vraisemblablement, irait à l'encontre d'une demande de la Commission, soit de "*différencier les renseignements reçus des ministères et organismes selon qu'ils servent à l'application des lois fiscales ou à la lutte contre l'évasion et de développer des mécanismes pour que les ministères et organismes gouvernementaux fournissent les seuls renseignements fiscaux nécessaires au MRQ pour la réalisation de son mandat*".

Le MRQ maintient qu'il n'est pas possible de distinguer les renseignements obtenus des ministères et organismes selon qu'ils servent à l'application des lois fiscales ou à la lutte contre l'évasion fiscale. À cet égard, le MRQ souligne qu'un groupe de travail s'est penché sur cette question et que les conclusions de cette étude sont en discussion avec le ministère des Finances en vue de leur mise en oeuvre.

La Commission reconnaît que l'analyse des travaux effectués par le BLEF, bien qu'elle soit succincte, semble confirmer qu'une grande majorité des informations reçues des ministères et organismes seraient nécessaires à l'application des lois fiscales.

Toutefois, la Commission aurait souhaité pouvoir prendre connaissance des résultats de cette étude afin justement de se faire confirmer ce caractère de nécessité des renseignements recueillis auprès des ministères et organismes dans le cadre du Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux. Elle aurait apprécié également en discuter avec le MRQ et évaluer différentes pistes de solution.

Dans l'avis qu'elle donnait sur le Rapport 1998-1999, la Commission informait le MRQ " *qu'elle considérait essentielle que la distinction soit faite quant au caractère de nécessité des renseignements reçus des ministères et organismes. Elle demandait au MRQ de s'assurer que la réflexion engagée par le comité ministériel permettra de faire cette distinction* ".

Or, si la solution qui est présentement discutée avec le ministère des Finances est la même que celle qui avait été envisagée par le MRQ dans son Rapport de 1998-1999, à savoir " *analyser les moyens de s'assurer que le citoyen qui reçoit des prestations soit informé que ces renseignements sont susceptibles d'être transmis au Ministère et que cette information soit effectivement transmise et utilisée par celui-ci* ", la Commission exprime son désaccord quant au choix de cette solution.

La Commission rappelle qu'elle a toujours privilégié la cueillette de renseignements personnels auprès des personnes concernées et non auprès des tiers. La solution qui était envisagée par le MRQ dans son Rapport 1998-1999, si elle était retenue, indiquera l'orientation du MRQ quant au caractère permanent qu'il entend donner à ces communications de renseignements par les ministères et organismes.

5.3 La sécurité et la confidentialité des données au MRQ

Dans son Rapport, le MRQ réfère aux recommandations du Comité ministériel qui avait été chargé de procéder à l'examen complet des processus administratifs de gestion des renseignements confidentiels en vigueur au MRQ et de proposer la mise en place de mesures administratives adéquates permettant d'assurer la protection des renseignements fiscaux et personnels.

Pour répondre à certaines recommandations du Comité, le MRQ nous informe qu'il a élaboré deux projets de directives. L'un portant sur les documents et les fichiers dérivés de la centrale de données et l'autre sur les profils d'utilisateurs de la centrale de données. Cette dernière prévoit notamment que le profil est défini de façon distincte pour chaque utilisateur et qu'il limite l'accès aux seuls extraits de banques de données nécessaires au travail de l'utilisateur.

Toujours dans la foulée des recommandations du Comité, le MRQ procède à la refonte de ses 17 politiques touchant de près ou de loin le traitement et la communication des renseignements.

La Commission ne peut que se réjouir de la mise en place de nouvelles directives qui viendront resserrer l'accès et l'utilisation des renseignements issus des banques de données des ministères et organismes.

6. CONCLUSION

La Commission souligne que le Rapport qui lui est soumis décrit de façon précise l'utilisation qu'il fait des données obtenues des ministères et organismes et permet de mieux saisir la portée des travaux entrepris par le MRQ dans la lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir.

Elle reconnaît aussi les efforts déployés par le MRQ pour élaborer son calendrier de conservation et de destruction des extraits de banques de données externes et mettre en place le processus de destruction de ces extraits et des produits dérivés qui ne lui sont plus nécessaires.

Elle prend acte des actions entreprises pour élaborer de nouvelles directives qui devraient permettre de mieux assurer la confidentialité et la sécurité des renseignements obtenus des ministères et organismes.

Par ailleurs, elle déplore la décision du MRQ de reconnaître un caractère permanent au BLEF sans avoir entrepris une réflexion approfondie sur cette question.

En ce qui a trait à la demande de la Commission de différencier les renseignements reçus des ministères et organismes selon qu'ils servent à l'application des lois fiscales ou à la lutte contre l'évasion fiscale, la Commission souhaite que le MRQ, dans le cadre des discussions qu'il entretient avec le ministère des Finances, en tienne compte dans le choix des solutions proposées.

Enfin, la Commission informe le MRQ qu'elle procédera, au cours de l'automne, à une vérification de conformité quant au respect de la protection des renseignements personnels dans le cadre de la réalisation du Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux.