

Avant-propos

Cet avis a été émis par la Commission à l'occasion de sa réunion tenue le 1^{er} novembre 2000.

Conformément à la *Loi sur le ministère du Revenu* (article 71.0.4), cet avis doit être déposé à l'Assemblée nationale.

Cet avis a été déposé par le ministre du Revenu à l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2000.

AVIS DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION
SUR LE PROJET DE MISE À JOUR
DU
PLAN D'UTILISATION DES FICHIERS GOUVERNEMENTAUX
PRÉSENTÉ PAR
LE MINISTÈRE DU REVENU DU QUÉBEC
DOSSIER 00 16 54

NOVEMBRE 2000

Le ministère du Revenu du Québec (MRQ) soumet pour avis à la Commission d'accès à l'information un projet de mise à jour du Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux.

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* (Loi sur l'accès).

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 deux mises à jour du Plan d'utilisation initial et trois rapports d'activités pour lesquels la Commission a émis des avis.

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 décloisonnement 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 une troisième mise à jour du Plan d'utilisation

En avril 2000, le MRQ soumettait à la Commission une mise à jour du Plan d'utilisation prévoyant l'ajout de deux nouveaux fichiers. L'un provenant de la Régie des alcools, des courses et des jeux et l'autre du ministère de la Sécurité publique.

Le MRQ indiquait que cette mise à jour était nécessaire afin de répondre à des besoins exprimés par l'organisation. Ces deux nouveaux fichiers devaient contribuer d'une part à 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 émettait un avis favorable à cette demande. Toutefois, elle mentionnait qu'elle n'en demeurait pas moins inquiète.

En effet, même si elle reconnaissait que le rapport d'activités de mai 1999 apportait plusieurs réponses à ses questions et avait permis de clarifier l'opération mise en place par le MRQ pour lutter contre le travail au noir et l'évasion fiscale, la Commission maintenait qu'une telle concentration de renseignements au sein d'un même organisme comporte des risques pour la vie privée des citoyens concernés. Elle réitérait son inquiétude à l'égard du caractère permanent que semblait prendre cette opération.

La Commission souhaitait que le MRQ continue sa réflexion sur son projet de créer une organisation permanente en vue d'améliorer sur une base continue les résultats en matière de recherche et de développement pour contrer l'évasion fiscale. La Commission ajoutait que cette réflexion devait se faire en collaboration avec ses représentants.

2.9 Avis sur une demande de dérogation au délai de conservation et de destruction d'extraits de banques de données externes

En mai 2000, le MRQ soumettait à la Commission une demande de dérogation au délai de conservation et de destruction d'extraits de banques de données externes.

Le MRQ appuyait sa demande sur les faits suivants. En décembre 1999, il a élaboré le calendrier de conservation et de destruction des extraits de banques de données

externes antérieures à 1995. Cette démarche l'a amené à réévaluer ses besoins quant à la conservation de certains fichiers contenant des indices d'actifs et, de façon incidente, à réviser le calendrier de conservation et de destruction des extraits de banques de données antérieures à 1994.

Au terme de cette réévaluation, le MRQ avait retenu trois extraits de banques de données externes antérieures à 1994 et à 1995 qui devaient être conservés pour une durée additionnelle de cinq ans, et ce, en raison de leur contenu, soit le fichier sur les titulaires de permis de chauffeurs de taxi, sur les permis de construction et les renseignements provenant des rôles fonciers pour certaines transactions immobilières.

Le MRQ indiquait également que certains renseignements, provenant du ministère des Ressources naturelles, de la Commission de la construction, du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et de la Régie des assurances agricoles du Québec, dont la destruction était prévue en 1999, ne pouvaient être détruits parce qu'il était impossible d'isoler certaines données que le MRQ voulait conserver. La Commission émettait un avis favorable à cette dérogation au calendrier de conservation et de destruction. Toutefois, elle demandait au MRQ de mettre en place des moyens techniques afin d'éliminer la conservation des extraits de banques de données externes qui devaient être détruits mais qui ne pouvaient être détruits parce que certaines données étaient impossibles à isoler.

Enfin, la Commission rappelait au MRQ que le plan de lutte contre le travail au noir et l'évasion fiscale constituait une dérogation au cloisonnement des fichiers gouvernementaux et, qu'en conséquence, tous les efforts devaient être faits pour éviter de conserver des renseignements issus de ces fichiers qui ne lui étaient plus nécessaires.

2.10 Avis sur le quatrième rapport d'activités

Toujours en mai 2000, le MRQ soumettait à la Commission son quatrième rapport d'activités. Dans son avis favorable, la Commission considérait que le Rapport décrivait de façon précise l'utilisation qui était faite des données obtenues des ministères et organismes et permettait de mieux saisir la portée des travaux entrepris par le MRQ dans la lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir.

Elle reconnaissait aussi les efforts déployés par le MRQ pour élaborer un calendrier de conservation et de destruction des extraits de banques de données externes et elle prenait acte des actions entreprises pour élaborer de nouvelles directives qui devaient permettre de mieux assurer la confidentialité et la sécurité des renseignements obtenus des ministères et organismes.

Cependant, la Commission réalisait à l'instar du Vérificateur général que, bien que le Rapport d'activités permette de mieux saisir l'évolution des travaux relatifs au Plan d'utilisation, le MRQ n'est toujours pas en mesure d'établir de façon précise les impacts financiers résultant de cette opération de la lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir.

La Commission déplorait la décision du MRQ de reconnaître un caractère permanent au BLEF sans avoir entrepris une réflexion approfondie sur cette question tel qu'elle en avait manifesté le souhait dans ses avis précédents. Elle déplorait également ne pas avoir été consultée sur cette question, et ce, malgré ses demandes répétées.

Elle soulignait aussi que le MRQ n'avait pas tenu compte de ses demandes 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.

Enfin, la Commission informait le MRQ qu'elle procéderait, 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.

3. ASSISE LÉGALE DE LA PRÉSENTE REQUÊTE DU MRQ

La mise à jour du Plan d'utilisation des fichiers gouvernementaux est présentée à la Commission, conformément à l'article 71.0.3 de la *Loi sur le ministère du Revenu*:

71.0.3 Le ministre dresse un plan d'utilisation de tout fichier de renseignements qu'il entend obtenir en vertu de l'article 71 à des fins de comparaison, de couplage ou d'appariement et le soumet pour avis à la Commission d'accès à l'information.

Le plan d'utilisation comprend une brève description :

- a) des fichiers de renseignements demandés et de leur provenance;*
- b) des finalités recherchées;*
- c) de l'usage projeté;*
- d) des modalités d'échange; et, le cas échéant,*
- e) des mesures de sécurité.*

La Commission d'accès à l'information émet un avis sur ce plan dans les 30 jours de la réception de celui-ci. En cas d'avis défavorable de la Commission d'accès à l'information, ce plan peut être soumis au gouvernement pour approbation; il entre en vigueur le jour de son approbation.

4. LA DEMANDE ACTUELLE

Le MRQ soumet à la Commission une troisième mise à jour du Plan d'utilisation. Cette nouvelle mise à jour comporte dix-huit modifications au plan initial et à ses mises à jour antérieures. Le MRQ informe donc la Commission qu'il retire du Plan d'utilisation dix-sept fichiers complets et ainsi que du retrait partiel d'un fichier. Par ailleurs, le MRQ désire inscrire au Plan d'utilisation cinq nouveaux fichiers. Quatre de ces fichiers sont des extraits de banques de données détenus par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) alors que le cinquième concerne des renseignements sur les bénéficiaires du régime d'assurance médicaments provenant de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

Le retrait des fichiers du plan initial et de ses mises à jour (Annexe I)

Le MRQ justifie le retrait de certains fichiers du Plan d'utilisation par les motifs suivants:

- les projets et activités nécessitant la détention de ces fichiers sont terminés et ont donné lieu à des correctifs à effet récurrent pour lesquels ces fichiers ne sont plus requis par le MRQ;
- le MRQ a réévalué la priorité des projets et activités pour lesquels les fichiers ont été demandés et inscrits dans le plan initial, à la lumière notamment des priorités gouvernementales, du potentiel de récupération fiscale, des ressources à investir, de la qualité et de la nature des renseignements disponibles et a conclu qu'il n'était pas nécessaire de poursuivre les projets et les activités concernés au cours des trois prochaines années;
- des voies alternatives ont été identifiées pour mener à bien les projets et les activités de l.récupération fiscale attachés aux fichiers demandés. Ainsi, une analyse poussée des fichiers de taxes foncières a permis de constater que les renseignements qu'ils contenaient étaient aussi disponibles dans les rôles d'évaluation foncière.

Dans ce contexte, le MRQ a choisi de ne pas récupérer les dix-sept fichiers qu'il avait prévu au Plan d'utilisation initial et qui sont énumérés à l'annexe I.

Pour ce qui est des rôles d'évaluation foncière et taxes foncières reçus de certaines municipalités et qui avaient été inscrits au " Registre des fichiers reçus en vertu du Plan d'utilisation " et dont le MRQ a transmis copie à la Commission avec le dernier " Rapport d'activités ", le MRQ considère que les fichiers de taxes foncières ne sont plus requis et que maintenant seuls les rôles d'évaluation foncière seront utilisés puisque les renseignements apparaissant aux fichiers de taxes foncières peuvent être établis à partir des rôles fonciers. En conséquence, le MRQ détruira les fichiers de taxes foncières qu'il détient.

4.1 L'ajout de fichiers provenant du MAPAQ et de la RAMQ

Tel qu'il a été mentionné précédemment, la mise à jour du Plan d'utilisation que le MRQ soumet à la Commission prévoit également l'ajout de cinq nouveaux fichiers. Le MRQ veut obtenir quatre nouveaux fichiers du MAPAQ et un de la RAMQ.

4.1.1 Les renseignements en provenance du MAPAQ (Annexe II)

Le MRQ veut obtenir du MAPAQ quatre nouveaux fichiers afin de poursuivre des travaux dans le domaine de l'alimentation. Les fichiers identifiés à l'annexe II contiennent des renseignements sur les permis de production, transformation et récupération, les ateliers de découpe à forfait, les entités inspectées par le MAPAQ et les exploitants du domaine alimentaire.

Les objectifs poursuivis par le MRQ sont de quatre ordres :

- détecter les individus qui n'ont pas produit de déclaration de revenus;
- détecter les individus qui ont produit des déclarations de revenus non conformes;
- détecter les entreprises qui n'ont pas produit de déclaration de revenus ou de taxes, ou qui n'ont pas produit de formulaire de paiement en ce qui a trait aux retenues à la source;

- détecter les entreprises qui ont produit des déclarations de revenus ou de taxes non conformes.

Ces fichiers permettront également au MRQ d'augmenter l'efficacité des méthodes alternatives de vérification élaborées par le BLEF par une meilleure identification de la clientèle cible.

En outre, les travaux déjà réalisés dans le domaine de la restauration, notamment en ce qui a trait au phénomène du " zapping ", ont permis au MRQ de constater qu'une part de plus en plus importante des revenus non déclarés sert à des achats au comptant non inscrits dans les registres comptables des entreprises de restauration. Ce constat suggère, selon le MRQ, que l'amélioration des méthodes de vérification exige une connaissance verticale du secteur de l'alimentation, permettant la validation des achats. Ainsi, les fichiers demandés serviront à l'élaboration de modes d'intervention visant l'identification des risques d'évasion fiscale dès le début de la chaîne de production, de distribution et de détail.

Le MRQ ajoute que l'obtention de ces fichiers du MAPAQ s'inscrit dans la même lignée que les travaux sur la restauration et répond à la même priorité gouvernementale.

4.1.2 Les renseignements en provenance de la RAMQ (Annexe III)

Le MRQ veut recueillir de la RAMQ les renseignements concernant les bénéficiaires du régime d'assurance médicaments.

Cette cueillette de renseignements concernant les bénéficiaires du régime d'assurance médicaments s'inscrit dans le cadre des obligations confiées au MRQ à la suite de promulgation de la *Loi sur l'assurance-médicaments*.

Les citoyens admissibles au régime d'assurance médicaments sont tenus de s'inscrire auprès de la RAMQ. L'admissibilité est évaluée sur une base mensuelle, en fonction de la situation personnelle des personnes admissibles, au même titre que la prime. La RAMQ tient un registre de l'évolution de la situation des personnes assujetties au cours de l'année, afin d'administrer équitablement les remboursements de médicaments.

Le MRQ, conformément aux principes supportant l'autocotisation, demande également aux contribuables de déclarer l'évolution mensuelle de leur situation au regard de l'admissibilité au régime en complétant l'annexe K de la déclaration de revenus (Annexe IV). Le MRQ souligne que la prime doit être calculée selon la situation réelle des individus établie pour chaque mois à partir des renseignements déclarés et des autres renseignements disponibles.

Or, selon le MRQ, pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1999, les primes versées au Fond de l'assurance médicaments totalisaient 253 M \$ et le déficit accumulé était de 14 M \$. Près de 1,5 millions de contribuables sur 5,4 millions sont mis à contribution. Le MRQ souligne que près de 800 000 personnes ne remplissent pas l'annexe K et ne peuvent être appelées à payer la prime sans le recours à d'autres renseignements.

Le MRQ considère que l'obtention des renseignements détenus par la RAMQ est nécessaire afin d'éliminer des situations qui peuvent avoir des impacts importants sur le

processus de cotisation et le financement du régime et ce, tant pour le citoyen que pour le MRQ. Des exemples fournis par le MRQ permettent d'illustrer la problématique.

À titre d'exemple, une personne âgée qui habite un immeuble à logement pour personnes retraitées ou en perte d'autonomie, croyant que l'immeuble qu'elle habite est apparenté à la définition d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée tel que prévu à la section B de l'annexe K, déclarera habiter dans un centre d'hébergement et sera exemptée du paiement de la cotisation. À l'inverse, une personne dans un tel centre d'hébergement pourrait ne pas remplir adéquatement l'annexe K et se verrait cotisée alors qu'elle peut bénéficier d'une exemption.

D'autres s'inscrivent à la RAMQ mais sciemment ne complètent pas l'annexe K afin de bénéficier du régime d'assurance médicaments sans avoir à payer la cotisation.

Enfin, certains s'inscrivent à la RAMQ alors qu'ils bénéficient d'un régime collectif d'assurance médicaments et réclament le remboursement de leurs médicaments tant auprès de la RAMQ qu'auprès de la compagnie d'assurance et déclarent au MRQ avoir un régime d'assurance collective, évitant ainsi de payer au MRQ la prime d'assurance médicaments. Le MRQ requiert donc l'usage du fichier qui décrit la situation mensuelle des assujettis au régime pour les raisons suivantes :

Le MRQ a la responsabilité légale, dans le cadre des lois fiscales, de percevoir les primes versées pour financer le régime d'assurance médicaments. Les renseignements présents au fichier des bénéficiaires du régime d'assurance médicaments détenu par la RAMQ permettent au MRQ de corroborer efficacement la déclaration du contribuable et d'ajuster sa prime, le cas échéant.

L'article 69.1 (m) de la *Loi sur le ministère du Revenu* prévoit la transmission de renseignements fiscaux à la RAMQ afin que celle-ci puisse vérifier l'inscription des personnes au régime. La RAMQ demande également d'identifier les écarts entre les déclarations des clients faites aux deux organismes. Pour ce faire, il est absolument nécessaire que le MRQ détienne la liste des assujettis au régime inscrits à la RAMQ.

Le MRQ ajoute également que ces échanges de renseignements sont une condition nécessaire à la cohérence des interventions de la RAMQ et du MRQ auprès d'une clientèle commune.

La nécessité se fera d'autant plus sentir que la prime d'assurance médicaments qui était de 175 \$ pour douze mois jusqu'à l'année d'imposition 1999 s'établit à 350 \$ annuellement, depuis juillet 2000. Or, les impacts de la non-disponibilité du fichier sur le processus de cotisation et le financement du régime sont déjà considérables et ils risquent d'être amplifiés avec l'augmentation de la prime.

Le MRQ souligne qu'il a déjà obtenu de la RAMQ le fichier des bénéficiaires de l'assurance médicaments au cours des années 1998, 1999 et 2000 afin de traiter les déclarations de revenus 1997, 1998 et 1999 et qu'il a pu constater qu'annuellement près de 600 000 dossiers contiennent des écarts entre les déclarations fournies par les personnes admissibles à la RAMQ et les renseignements consignés dans l'annexe K de la déclaration de revenus. Mais, en septembre 2000, un avis de la Direction générale de la législation et des enquêtes du MRQ faisait valoir que le régime particulier de protection des renseignements auquel est soumis la RAMQ exigeait une intervention de l'une ou l'autre des parties à l'échange pour régulariser l'obtention du fichier aux fins

précitées, à savoir permettre à la RAMQ de vérifier si une personne devait s'inscrire au régime d'assurance médicaments et au MRQ de cotiser la prime d'assurance médicaments. C'est pourquoi la solution retenue par le MRQ est l'inscription au Plan d'utilisation de ces deux finalités et des usages associés, de sorte que le régime de protection des renseignements de la *Loi sur le ministère du Revenu* prévale, tel que le prévoit l'article 71.4 de cette loi.

L'obtention de ce fichier permettra au MRQ de répondre aux objectifs suivants :

- détecter les bénéficiaires de l'assurance médicaments qui n'ont pas payé une prime conforme aux modalités du régime;
- détecter les divergences entre les renseignements des déclarations fiscales relatifs à l'assurance médicaments et le fichier obtenu de la RAMQ afin de transmettre à cette dernière, conformément à l'article 69.1(m) de la *Loi sur le ministère du Revenu* les renseignements fiscaux lui permettant de vérifier quelles personnes devaient s'inscrire au régime d'assurance médicaments.

Les renseignements que veut obtenir le MRQ de la RAMQ sur les bénéficiaire de l'assurance médicaments sont des renseignements nominatifs de nature administrative tel qu'en témoigne l'Annexe V. Par ailleurs, aucun renseignement nominatif de nature médicale n'est communiqué au MRQ.

5. ANALYSE DE CETTE DEMANDE

Le MRQ nous informe qu'il retire du Plan d'utilisation dix-sept fichiers complets et un fichier partiel, soit le fichier des taxes foncières qu'il avait reçu de certaines municipalités. Cette mesure démontre les efforts de réflexion entrepris par le MRQ pour réduire la cueillette des banques de données externes en réévaluant notamment ses orientations, ses priorités et ses besoins.

Par ailleurs, les éléments de justification qui sont fournis quant à l'ajout de nouveaux fichiers nous permettent de croire que la réflexion entreprise au regard de l'utilisation des banques de données externes porte fruit.

En effet, les renseignements que le MRQ veut recueillir auprès du MAPAQ s'inscrivent dans le prolongement des travaux entrepris au cours de la dernière année pour contrer l'évasion fiscale dans le domaine de la restauration. Il s'agit d'un dossier mené à grande échelle par le MRQ, et ce, compte tenu qu'il permet de documenter les dossiers de vérification dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration et détecter entre autres les activités économiques non déclarées.

Pour ce qui est du fichier des bénéficiaires du régime d'assurance médicaments, le MRQ s'est vu confier par la *Loi sur la Régie de l'assurance-maladie* la perception de la prime d'assurance médicaments. Le MRQ doit donc s'assurer que tous les contribuables qui s'inscrivent à la RAMQ ont bien payé leur prime d'assurance.

À cet égard, la section 1.1 " assurance médicaments " du chapitre IV de la *Loi sur la Régie de l'assurance-maladie* est réputée constituer une loi fiscale en vertu de l'article 37.15 de cette loi.

L'article 37.12 de la loi précitée établit ce qui suit :

37.12 Le ministre peut obliger un organisme public ou une personne appartenant à l'une des catégories de personnes qu'il détermine à lui transmettre les renseignements qu'il prescrit, autres que des renseignements nominatifs de nature médicale, par voie télématique ou sur support informatique selon les modalités qu'il détermine.

Or, bien que cet article oblige les organismes publics à fournir au MRQ les renseignements qu'il prescrit, le régime particulier plus sévère que la Loi sur l'accès prévu à la *Loi sur l'assurance-maladie* empêche la RAMQ de les lui communiquer aux fins de la perception de la prime d'assurance. En effet, le législateur n'a pas prévu de corollaire à l'article 37.12.

L'article 3 de la *Loi sur l'assurance-maladie* prévoit ceci :

*3. Le coût des services suivants qui sont rendus par un professionnel de la santé est assumé par la Régie pour le compte de tout bénéficiaire, conformément aux dispositions de la présente loi et des règlements:
[...]*

*La Régie assume aussi, conformément aux dispositions de la présente loi et des règlements et sous réserve de la Loi sur l'assurance-médicaments et modifiant diverses dispositions législatives (1996, chapitre 32), le coût des services déterminés par règlement qui sont requis au point de vue pharmaceutique et qui sont fournis par les pharmaciens, le coût des médicaments que fournissent les pharmaciens sur ordonnance d'un médecin, d'un résident en médecine, d'un dentiste ou d'une sage-femme ainsi que, le cas échéant, le coût des médicaments fournis dans le cadre des activités d'un établissement suivant le troisième alinéa de l'article 8 de la Loi sur l'assurance-médicaments et modifiant diverses dispositions législatives, pour le compte de tout bénéficiaire qui est une personne admissible au sens de cette loi et qui:
[...]*

L'article 63 de la *Loi sur l'assurance-maladie* se lit comme suit :

63. Les membres, les fonctionnaires et les employés de la Régie, de même que les membres et les employés d'un comité de révision constitué en vertu de l'article 41 et d'un conseil d'arbitrage visé à l'article 54 ne doivent pas révéler, autrement que suivant l'article 308 du Code de procédure civile, un

renseignement obtenu pour l'exécution de la présente loi.

L'article 65 de la loi précitée prévoit ce qui suit :

65. [...]

La Régie peut aussi, conformément aux conditions et formalités prévues par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), transmettre à un établissement qui utilise pour ses fins administratives le numéro d'assurance-maladie, les noms, prénoms, date de naissance, sexe, adresse, code de langue, numéro d'assurance-maladie, date de décès et numéro d'assurance sociale des usagers ou, selon le cas, des bénéficiaires de cet établissement. Le numéro d'assurance sociale ne peut être transmis qu'aux seules fins d'en vérifier la validité ou de faciliter le transfert des autres renseignements.

Elle peut également, conformément aux conditions et formalités prévues par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, transmettre les mêmes renseignements à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ainsi qu'aux ministères et organismes suivants du gouvernement du Québec: le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le ministère du Travail, le ministère des Transports, le ministère de l'Environnement et de la Faune, le ministère de l'Éducation, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, le ministère du Revenu, le ministère des Finances, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, la Régie des rentes du Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et la Commission des normes du travail..

[...]

Les renseignements concernant l'inscription d'une personne au régime d'assurance médicaments ne sont pas prévus à cet article. En conséquence, aucune disposition dans la *Loi sur l'assurance-maladie* ne prévoit que la RAMQ puisse communiquer au MRQ les renseignements sur les bénéficiaires du régime d'assurance médicaments.

Dans ce contexte, le MRQ a considéré que la seule alternative qui lui permette d'obtenir les renseignements de la RAMQ aux fins de vérifier la concordance des renseignements qu'il possède déjà sur les bénéficiaires du régime d'assurance médicaments avec ceux de la RAMQ est d'utiliser les pouvoirs qu'il détient en vertu des articles 71 et suivants

de la *Loi sur le ministère du Revenu*. Cette façon de faire lui permettrait d'utiliser les renseignements à deux fins différentes, soit d'une part pour la comparaison des renseignements reçus de la RAMQ avec ceux de la déclarations de revenu.dans le but de communiquer les résultats de la comparaison à la RAMQ en vertu de l'article 69.1(m) de la *Loi sur le ministère du Revenu* et d'autre part, la comparaison des mêmes renseignements dans le but de cotiser la prime d'assurance médicaments, et cela de façon transparente en évitant le détournement de finalités.

L'article 69.1 (m) se lit comme suit :

69.1 Aux fins de l'article 69, une personne ou un organisme mentionné dans le deuxième alinéa a, dans la mesure prévue, doit de prendre connaissance des renseignements obtenus dans l'application d'une loi fiscale et tout fonctionnaire peut les lui communiquer ou permettre qu'ils lui soient communiqués.

Ces personnes ou organismes sont:

[...]

m) la Régie de l'assurance-maladie du Québec, dans la mesure où ces renseignements sont nécessaires pour vérifier si une personne réside ou est réputée résider au Québec au sens de la Loi sur l'assurance-maladie (chapitre A-29) ainsi que dans la mesure où ces renseignements sont nécessaires pour vérifier si une personne devait s'inscrire au régime général d'assurance-médicaments institué par la Loi sur l'assurance-médicaments et modifiant diverses dispositions législatives (1996, chapitre 32);

[...]

6. CONCLUSION

La Commission émet un avis favorable à la demande de mise à jour du Plan d'utilisation. Cependant, comme elle l'a mentionné au cours des quatre dernières années et plus récemment dans le dernier avis qu'elle a formulé sur le quatrième Rapport d'activités, elle rappelle au MRQ que la décision de poursuivre sur une base permanente la cueillette des banques de données externes l'inquiète, et ce, malgré les efforts fournis par le MRQ dans le document transmis le 20 septembre dernier pour la convaincre du bien-fondé et de la nécessité de maintenir sur une base permanente la structure du BLEF (Annexe VI).

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

Par ailleurs, la Commission reconnaît la difficulté que rencontre le MRQ à l'égard des renseignements sur les bénéficiaires du régime d'assurance médicaments. Elle comprend qu'il s'agit de s'assurer de la concordance des renseignements qu'un bénéficiaire fournit au MRQ et à la RAMQ. Elle comprend également que sans ces renseignements, le MRQ ne pourrait remplir adéquatement le mandat qui lui est confié en matière de perception équitable des primes d'assurance médicaments.

Les renseignements qui seront communiqués par la RAMQ au MRQ sur les bénéficiaires du régime d'assurance médicaments ne sont pas de nature médicale. Ce sont les mêmes que ceux déclarés au MRQ à l'annexe K de la déclaration de revenus.

La Commission reconnaît aussi l'effort du MRQ à bien dissocier l'usage qui sera fait de ces renseignements en précisant qu'ils seront utilisés que pour des fins fiscales et pour permettre à la RAMQ d'établir l'éligibilité des personnes inscrites au régime d'assurance médicaments.

En outre, la Commission considère que le retrait de certains fichiers du Plan d'utilisation vient démontrer de façon concrète l'effort de rationalisation en matière de cueillette de renseignements provenant de banques externes qu'évoquait le MRQ dans sa lettre du 20 septembre dernier. Elle souhaite que le MRQ poursuive sa réflexion et précise ses objectifs en matière de lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir de manière à limiter la cueillette de renseignements provenant de banques externes.