



NOTE

DESTINATAIRE: *****

Secteur:*****

EXPÉDITEUR: *****

DATE: 14 août 1997

OBJET: Communication ou utilisation de renseignements fiscaux au profit
de *****
N/Réf.: 97-010853

La présente donne suite à la lettre du ***** que vous a transmise *****

*****.

Les circonstances entourant la demande de ***** se résument comme suit:

- Le Ministère a récemment comparé son fichier d'adresses avec le *****
*****;
- À la suite de cette comparaison, le Ministère a informé ***** qu'environ 190 000
***** n'apparaissent pas sur le registre
de *****;
- Afin de compléter adéquatement ce registre, ***** désire entrer en contact avec ces
«délinquants» afin de les inciter à se conformer à l'obligation *****

Pour ce faire, ***** propose deux avenues. La première demande que le Ministère communique à ***** les coordonnées ***** qui n'apparaissent pas dans le registre de *****. Le Ministère devrait alors transmettre à ***** des renseignements qu'il a obtenus dans l'application des lois fiscales.

La deuxième consiste plutôt à confier au Ministère le mandat de transmettre à ces «délinquants» la documentation pertinente préparée et fournie par *****. Ce faisant, le Ministère devrait utiliser des renseignements fiscaux à une fin autre que fiscale.

La légalité de procéder selon l'une ou l'autre des propositions soumises par ***** doit être examinée principalement en fonction des dispositions de l'article 69 de la *Loi sur le ministère du Revenu* (L.R.Q., c. M-31). Les premier, deuxième et huitième alinéas de cet article précisent en effet que:

«69. Sont confidentiels tous renseignements obtenus dans l'application d'une loi fiscale. Il est interdit à tout fonctionnaire de faire usage d'un tel renseignement à une fin non prévue par la loi, de communiquer ou de permettre que soit communiqué à une personne qui n'y a pas légalement droit un tel renseignement ou de permettre à une telle personne de prendre connaissance d'un document contenant un tel renseignement ou d'y avoir accès.

Toutefois, un tel renseignement confidentiel peut, à la demande écrite de la personne qui a fourni le renseignement ou de son représentant autorisé, être communiqué à une personne désignée dans la demande. De plus, un fonctionnaire peut communiquer à un contribuable tout renseignement confidentiel qui le concerne. Il ne peut cependant divulguer au contribuable l'existence d'un renseignement qui a été fourni à son sujet par un tiers ni communiquer au contribuable ce renseignement si, ce faisant, il permet d'identifier le tiers, sauf si ce dernier a consenti par écrit à ce que ce renseignement et sa provenance soient divulgués au contribuable.

(...)

N'est pas confidentiel le renseignement qui ne révèle pas, même indirectement, l'identité de la personne concernée ou qui ne peut y être associé.»

(nous soulignons)

Ainsi, le premier alinéa de l'article 69 L.M.R. établit le principe général suivant lequel tous les renseignements que le Ministère obtient dans l'application des lois fiscales sont confidentiels. Ne bénéficient toutefois pas de cette protection, les renseignements ainsi obtenus qui ne révèlent pas l'identité de la personne qu'ils concernent ou qui ne peuvent y être associés.

Le caractère confidentiel ainsi attribué à ces renseignements a pour effet d'une part, de restreindre sensiblement la possibilité de les communiquer à des tiers et, d'autre part, de limiter les fins pour lesquels ils peuvent être utilisés par le Ministère.

A- COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

Les premier et deuxième alinéas de l'article 69 et les paragraphes *a*, *c* et *d* de l'article 69.0.1 L.M.R. introduisent certaines exceptions au privilège de confidentialité attaché aux renseignements fiscaux. Ces dispositions permettent en effet la communication de tels renseignements aux personnes ou entités suivantes:

- aux personnes ayant légalement droit à la communication de ces renseignements;
- aux personnes désignées dans un écrit présenté soit par celle qui a fourni les renseignements soit par le représentant autorisé de cette personne;
- au contribuable à l'égard des renseignements le concernant sauf ceux fournis par un tiers qui n'a pas consenti à leur communication;
- au tribunal lors de procédures de droit criminel;
- à la juridiction qui a adhéré à l'*Entente internationale concernant la taxe sur les carburants*;
- à toute personne lorsqu'il est raisonnable de considérer que ces renseignements sont nécessaires à l'application des lois fiscales à son égard;
- à un ministère ou organisme gouvernemental lorsqu'il s'agit de données statistiques qui lui sont transmises pour des fins de recherches et d'analyses.

Des exceptions qui précèdent, seule celle relative aux personnes ayant légalement droit à des renseignements fiscaux mérite d'être considérée. Ainsi, les personnes et entités identifiées à l'article 69.1 L.M.R. de même que les ministères ou organismes avec lesquels le Ministère a conclu des ententes d'échange de renseignements en conformité avec les articles 9 et 70 L.M.R. ont légalement droit de recevoir communication de renseignements fiscaux. ***** ne se qualifie sous aucune de ces catégories.

Ainsi, ***** ne peut actuellement être considéré comme une personne ayant légalement droit à la communication de renseignements confidentiels correspondant aux coordonnées *****. Un moyen de remédier à cette situation consisterait à modifier l'article 69.1 L.M.R. de façon à accorder à ***** un droit d'accès aux renseignements qui lui seraient nécessaires pour compléter son registre.

B- UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

Les usages permis par la loi à l'égard des renseignements que le Ministère a obtenus dans l'application des lois fiscales sont forts limités. Suivant le premier alinéa de l'article 69 et le paragraphe *b* de l'article 69.0.1 L.M.R., de tels renseignements ne peuvent être utilisés par le Ministère que pour une fin prévue par la loi ou en vue de compiler des renseignements qui ne révèlent pas l'identité de la personne concernée.

Considérant la seconde proposition de ***** , il convient de déterminer si l'envoi par le Ministère des documents fournis par ***** à l'ensemble ***** constitue une fin prévue par la loi au sens de l'article 69 L.M.R.

Sur cette question, ***** , a récemment conclu par la négative dans une lettre qu'il vous transmettait le ***** dernier. ***** est en effet d'avis que «l'envoi d'une lettre pour retracer les "délinquants" au registre est une utilisation des renseignements à une fin non prévue par une loi fiscale».

La question à résoudre consiste en fait à déterminer si l'utilisation de l'expression «fin non prévue par la loi» doit s'entendre uniquement d'une fin non prévue par une loi fiscale plutôt que d'une fin prévue par les lois québécoises en général.

La position de ***** est conforme à celle véhiculée jusqu'à maintenant par la Direction générale de la législation. Cette interprétation considère que les renseignements que le Ministère obtient dans l'application des lois fiscales ne peuvent être utilisés par celui-ci pour une fin non prévue par les lois fiscales.¹

D'ailleurs, dans une proposition semblable à celle suggérée par ***** , le ***** a déjà essuyé un refus du Ministère basé sur cette interprétation².
...5

¹ Voir notamment les dossiers 95-010077, 95-010761 et plus récemment 97-010819.

² En effet, constatant la faible participation à un programme d'aide qu'il gérait, le ***** a demandé au Ministère d'en faire la promotion auprès des familles admissibles identifiées à partir des renseignements recueillis par celui-ci dans le cadre de l'exercice de ses attributions. Bien que sensible aux objectifs recherchés par ***** , le Ministère n'a pu y donner suite au motif que l'utilisation de renseignements fiscaux pour la promotion d'un programme social ne concernait pas l'application des lois fiscales et demeurait totalement étrangère à la mission et aux attributions du Ministère (Dossier 95-010077).

Au soutien d'une telle interprétation, les arguments suivants peuvent être invoqués:

- La limitation concernant l'usage des renseignements obtenus dans l'application des lois fiscales fut introduite dans l'article 69 L.M.R. en 1988 (L.Q., 1988, c. 4 a. 155). Dans les notes explicatives préparées par le Ministère, il est mentionné que cette modification a pour objet de s'harmoniser à la législation fédérale qui a été modifiée en conformité avec l'annonce faite dans les documents budgétaires de 1987 du gouvernement fédéral. Or, la législation fiscale fédérale prohibe l'utilisation des renseignements fiscaux à une fin autre que celle pour laquelle il a été fourni, à savoir une fin fiscale;
- L'objectif même du secret fiscal qui consiste à assurer l'efficacité du régime d'imposition québécois basé sur l'autocotisation, implique que l'expression «usage à une fin non prévue par la loi» soit interprétée restrictivement;
- Si nous considérons que le terme «loi» dont il est question réfère non seulement aux lois fiscales mais à toute loi du Parlement du Québec, la portée des interdictions contenues dans l'article 69 L.M.R. en est grandement atténuée et la plupart des dérogations spécifiques mentionnées à l'article 69.1 de cette loi deviennent en pratique inutiles³.

En fait, l'interprétation du terme «loi» dans l'expression précitée comme visant l'ensemble des lois québécoises repose presque sur une référence aux paragraphes 8° et 10° de l'article 61 de la *Loi d'interprétation* (L.R.Q., c. I-16) qui stipulent que dans toute loi, à moins qu'il n'existe des dispositions particulières au contraire, le terme «loi» s'entend des lois du Parlement du Québec.

Or, l'article 1 de la *Loi d'interprétation* précise que cette loi s'applique à toute loi du Parlement du Québec, à moins que l'objet, le contexte ou quelque disposition de cette loi ne s'y oppose. De l'avis du soussigné, l'objet du secret fiscal prévu à l'article 69 L.M.R. et le contexte dans lequel il a été établi s'opposent à l'interprétation basée sur l'application des paragraphes 8° et 10° de l'article 61 de la *Loi d'interprétation*.

...6

CONCLUSION

³Jocelyne Roy, *Le secret fiscal entre le secret administratif et le droit d'accès à l'information gouvernementale*, Thèse de maîtrise, Faculté de droit de l'Université de Montréal, novembre 1994, p. 212.

En conclusion, nous considérons que les articles 69 à 69.1 L.M.R. ne permettent pas de répondre favorablement à l'une ou l'autre des propositions de *****.

En fait, la communication à ***** des autocollants contenant les coordonnées des assujettis qui ne sont pas inscrits au registre de ***** contreviendrait à l'article 69 L.M.R. en ce qu'elle constituerait une communication de renseignements obtenus dans l'application des lois fiscales à une personne qui n'y a pas légalement droit.

De plus, si le Ministère acceptait de transmettre aux assujettis non inscrits la documentation pertinente préparée par *****, il contreviendrait également à l'article 69 L.M.R. en ce qu'il utiliserait des renseignements confidentiels à une fin non prévue par les lois fiscales.

De l'avis du soussigné, une modification de l'article 69.1 L.M.R. pourrait cependant permettre à ***** d'obtenir les renseignements d'identification des assujettis non inscrits. Compte tenu de l'énoncé du point ***** du Discours sur le budget 1997-1998 du 25 mars dernier, la possibilité d'introduire une telle modification dans un projet de loi qui donnera suite à ce budget pourrait être examinée.

C.C. *****
