



COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

Dossier : 110676
Nom de l'entreprise : Banque Nationale du Canada
Date : 19 octobre 2016
Membre : M^e Diane Poitras

DÉCISION

OBJET

ENQUÊTE en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*¹.

[1] À la suite d'une plainte, la Commission d'accès à l'information (la Commission) a procédé à une enquête, conformément à l'article 81 de la Loi sur le privé, concernant la collecte de renseignements personnels par la Banque Nationale du Canada (l'entreprise). La plaignante reproche à l'entreprise d'avoir voulu recueillir les numéros de deux pièces d'identité pour l'émission d'une carte de crédit.

LES FAITS

[2] Selon les informations obtenues lors de cette enquête, la plaignante affirme qu'on lui a demandé de se présenter à une succursale de l'entreprise avec deux pièces d'identité, telles que son passeport, son permis de conduire, son certificat de naissance ou sa carte d'assurance maladie, afin de pouvoir lui émettre la carte de crédit qu'elle avait demandée. Une fois sur place, elle a refusé que l'entreprise recueille une copie de ces pièces d'identité ou qu'elle note le numéro qui y est inscrit. Elle indique que l'entreprise a refusé d'émettre la carte de crédit compte tenu de son refus de lui fournir ses renseignements personnels.

¹ RLRQ, c. P-39.1, la Loi sur le privé.

[3] Pour sa part, l'entreprise soutient qu'il n'est pas dans ses pratiques de recueillir une photocopie des pièces d'identité requises pour vérifier l'identité d'un client. Par contre, elle confirme qu'elle consigne le type et le numéro des pièces d'identité présentées dans ses dossiers. Informée de cette version des faits de l'entreprise, la plaignante réitère que la succursale à laquelle elle s'est présentée a exigé qu'elle présente deux pièces d'identité afin d'en faire une photocopie.

[4] L'entreprise justifie la collecte de ces renseignements en vertu des exigences de vérification de l'identité prévues par la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*², plus précisément les articles 54.1, 64 (1.1) et 67 du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*³ ainsi que la *Ligne directrice 6G : Tenue de documents et identification des clients – Entités financières* du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)⁴.

[5] L'entreprise soutient également que la Commission n'a pas compétence pour se prononcer sur la présente plainte, pour des raisons constitutionnelles. Elle a toutefois collaboré à l'enquête et transmis sa version des faits à l'enquêteur de la Commission.

OBSERVATIONS AU TERME DE L'ENQUÊTE

[6] Après analyse du dossier, la Commission transmet à l'entreprise, le 29 septembre 2014, un avis d'intention l'informant des éléments suivants.

[7] D'abord, l'article 1 de la Loi sur le privé prévoit qu'elle s'applique à toute personne qui recueille, détient, utilise ou communique à des tiers des renseignements personnels, à l'occasion de l'exploitation d'une entreprise au sens de l'article 1525 du *Code civil du Québec*⁵.

[8] L'avis précise que, selon les informations au dossier, la banque exerce une activité économique au Québec au sens du C.c.Q. qui implique la collecte, la conservation, l'utilisation et la communication de renseignements personnels. En effet, l'article 1525 du C.c.Q. prévoit que l'exploitation d'une entreprise consiste en l'exercice, par une ou plusieurs personnes, d'une activité

² L.C. 2000, c.17.

³ DORS/2002-184, le RRPCFAT (articles en vigueur à l'époque de l'avis d'intention).

⁴ Février 2014, en ligne : <http://www.canafe.gc.ca/publications/guide/Guide6/6G-fra.asp#s3-12>, consultée le 7 octobre 2016, la Ligne directrice 6G.

⁵ RLRQ, c. CCQ-1991, le C.c.Q.

économique organisée, consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services.

[9] L'avis indique également que la Loi sur le privé prévoit qu'une entreprise ne doit recueillir que les renseignements nécessaires à l'objet d'un dossier constitué au nom d'un client. De plus, sauf dans les circonstances prévues par la loi, nul ne peut refuser d'acquiescer à une demande de bien ou de service à cause du refus de la personne qui formule la demande de lui fournir un renseignement personnel⁶.

[10] Enfin, l'avis précise à l'entreprise qu'il lui appartient de démontrer le caractère nécessaire de la collecte des renseignements personnels pour l'objet du dossier.

[11] Référant aux passages pertinents des articles 54.1, 64 (1.1) et 67 du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et aux articles 3.12 et 4.12 de la Ligne directrice 6G⁷, cités par l'entreprise pour justifier la collecte des identifiants dans le présent dossier, l'avis d'intention indique que la Commission pourrait ordonner à l'entreprise de :

- Cesser de recueillir les renseignements non nécessaires à l'ouverture d'un compte de carte de crédit au nom d'une personne, soit plus d'une pièce d'identité parmi celles mentionnées à l'article 54.1a) du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*;
- Prendre les mesures nécessaires afin de rappeler au personnel de ses succursales au Québec que les pièces d'identité présentées ne peuvent être photocopiées;
- Cesser de refuser l'ouverture d'un compte de carte de crédit pour le seul motif qu'une personne refuse de fournir un renseignement personnel non nécessaire à cette fin.

[12] L'entreprise transmet ses observations à la Commission en novembre 2014. Elle soutient qu'à titre d'entreprise de compétence fédérale, elle n'est pas assujettie à la Loi sur le privé, mais uniquement à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*⁸. Puisqu'elle considère que la Loi sur le privé ne s'applique pas à elle, l'entreprise soumet

⁶ Les articles 5 et 9 de la Loi sur le privé sont cités dans l'avis.

⁷ Il s'agit des articles en vigueur au moment de l'envoi de l'avis d'intention.

⁸ L.C. 2000, ch. 5, LPRPDE.

que la Commission ne peut se saisir d'une plainte déposée contre elle ni émettre d'ordonnance exécutoire la visant.

[13] Sous réserve de cette prétention sur la question de compétence, l'entreprise soumet les observations suivantes relatives aux ordonnances annoncées dans l'avis d'intention :

- Sur la question des photocopies de pièces d'identité, l'entreprise réitère qu'il ne fait pas partie de ses pratiques d'en exiger une copie;
- Sur la question de la collecte de renseignements d'identité afin d'obtenir une carte de crédit, l'entreprise convient que les règles en matière de recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes n'exigent pas *stricto sensu* que deux pièces d'identité soient présentées par un client. L'entreprise soutient toutefois qu'il faut considérer les autres exigences dont elle doit tenir compte :

Comme vous le savez sans doute, le Bureau du surintendant des institutions financières (le «BSIF») surveille et réglemente les banques. Le BSIF a émis diverses lignes directrices auxquelles les banques doivent se conformer. L'une d'elles, la Ligne directrice B-8, intitulée *Mécanismes de dissuasion et de détection du recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes*, prescrit, sur le sujet qui nous intéresse, la chose suivante :

« Même si les normes et politiques d'identification et de vérification doivent satisfaire aux exigences minimales prévues par règlement, les IFF peuvent considérer que l'évaluation des risques inhérents justifie l'application de mesures d'identification supplémentaires à certaines catégories de clients.

Par exemple : le RRPCFAT prévoit les documents valides émis par l'État qu'il faut utiliser pour établir avec certitude l'identité du client. Parmi ces documents figurent, notamment, les certificats de naissance. Le RRPCFAT permet l'utilisation de la carte d'assurance sociale (NAS) pour établir avec certitude l'identité d'un client. Quand le seul document disponible pour établir avec certitude l'identité d'un client est le certificat de naissance ou la carte NAS, et que le risque évalué de RPC ou de FAT du client est tout sauf

minime, l'IFF doit envisager de prendre des mesures d'identification supplémentaires. Il pourrait s'agir de voir l'original d'autres documents d'identification acceptables émis par l'État, y compris une pièce d'identité avec photo, émise par l'État, ou, si ces documents ne sont pas disponibles, d'autres preuves crédibles de vérification de l'identité du client comme un relevé d'impôt foncier ou une facture de services publics. »

(voir : <http://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/Docs/b8.pdf>, p. 24)

[14] De l'avis de l'entreprise, le BSIF considère que les meilleures pratiques dictent d'aller au-delà de la seule pièce d'identité requise par la loi. Elle ajoute que dans le cadre de ses évaluations, le BSIF a déjà indiqué que le fait pour l'entreprise de n'utiliser qu'une seule pièce aux fins de l'identification de ses clients constitue une lacune. Toutefois, l'entreprise ne précise pas dans quel contexte le BSIF a émis ce commentaire et s'il s'applique aux demandes de carte de crédit.

[15] L'entreprise soutient également que, dans le cadre d'une partie importante de ses activités, soit lors de l'ouverture d'un compte bancaire par un particulier, elle est tenue d'exiger deux pièces d'identité⁹.

[16] L'entreprise ajoute que ces mesures trouvent leur justification dans les lourdes obligations qui lui incombent, visant à bien connaître ses clients et à les identifier avec certitude. Elle affirme que ces mesures servent aussi les intérêts des clients, car elles permettent une protection accrue contre l'usurpation de leur identité.

[17] L'entreprise conclut en ces termes :

En somme, la pratique qui consiste à demander deux pièces d'identité permet de concilier les différentes exigences qui s'imposent à la Banque dans divers contextes, de respecter de saines pratiques de gestion et d'assurer une cohésion et harmonisation nécessaires sur le plan opérationnel dans la méthode d'identification et les pratiques de la Banque ne serait-ce que pour éviter les erreurs. Elle permet de maintenir un juste équilibre entre les besoins légitimes de la Banque,

⁹ Elle cite l'article 4 du *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, (DORS/2003-184).

d'une part, et les intérêts ainsi que la protection de la vie privée de ses clients, d'autre part. À notre humble avis, il s'agit d'une pratique et d'une collecte conformes au droit.

ANALYSE

[18] La Commission doit déterminer si l'entreprise respecte les dispositions de la Loi sur le privé relatives à la collecte de renseignements personnels, à la lumière des faits révélés par l'enquête dans le présent dossier.

[19] Elle doit également disposer des arguments de l'entreprise concernant sa compétence à l'égard de la présente plainte.

La compétence de la Commission

[20] L'entreprise estime qu'elle est assujettie uniquement aux dispositions de la LPRPDE et non à la Loi sur le privé parce qu'elle est une entreprise fédérale. Elle soutient donc que la Commission n'a pas compétence pour faire enquête et rendre une décision à son égard.

[21] L'analyse de cette question, effectuée dans une décision récente¹⁰ portant sur une autre plainte portée contre les pratiques de l'entreprise, s'applique également en l'espèce. La Commission reprend donc l'essentiel de cette analyse dans le présent dossier.

[22] En matière de surveillance, la Commission a compétence notamment pour faire enquête sur l'application de la Loi sur le privé :

81. La Commission peut, de sa propre initiative ou sur la plainte d'une personne intéressée, faire enquête ou charger une personne de faire enquête sur toute matière relative à la protection des renseignements personnels ainsi que sur les pratiques d'une personne qui exploite une entreprise et recueille, détient, utilise ou communique à des tiers de tels renseignements.

[23] Selon son article 1, la Loi sur le privé s'applique à toute personne qui recueille, détient, utilise ou communique à des tiers des renseignements personnels, à l'occasion de l'exploitation d'une entreprise au sens de l'article 1525 du C.c.Q. :

¹⁰ *Banque nationale du Canada*, CAI 061063, 28 septembre 2016.

1. La présente loi a pour objet d'établir, pour l'exercice des droits conférés par les articles 35 à 40 du Code civil en matière de protection des renseignements personnels, des règles particulières à l'égard des renseignements personnels sur autrui qu'une personne recueille, détient, utilise ou communique à des tiers à l'occasion de l'exploitation d'une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil.

Elle s'applique à ces renseignements quelle que soit la nature de leur support et quelle que soit la forme sous laquelle ils sont accessibles: écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre. [...]

[24] Selon l'article 1525 du C.c.Q., l'exploitation d'une entreprise constitue l'exercice, par une ou plusieurs personnes, d'une activité économique organisée, consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services.

[25] À la lumière des informations au dossier de la Commission, l'entreprise offre notamment, au Québec, des services bancaires et de cartes de crédit.

[26] Elle exerce donc, au Québec, une activité économique organisée de nature commerciale qui consiste à offrir divers services financiers, incluant l'offre de cartes de crédit. Il s'agit donc d'une entreprise au sens de l'article 1525 du C.c.Q. L'exercice de cette activité économique implique la collecte, la conservation, l'utilisation et la communication de renseignements personnels, comme en témoigne le formulaire de demande de crédit transmis par la plaignante.

[27] Pour ces motifs, l'entreprise rencontre les critères d'assujettissement de la Loi sur le privé.

[28] Toutefois, elle prétend qu'à titre de banque, elle est soumise uniquement aux règles fédérales en matière de protection des renseignements personnels.

[29] La Commission n'est pas de cet avis.

[30] Pour conclure à l'inapplicabilité de la Loi sur le privé comme le soutient l'entreprise, la Commission devrait être convaincue que cette loi affecte un de ses éléments vital ou essentiel, au point d'entraver le plein exercice de la compétence fédérale en matière de banques¹¹. Cette conclusion doit reposer

¹¹ *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22.

sur des éléments concrets et probants et non sur la seule allégation de l'entreprise. Comme l'a souligné récemment la Cour suprême¹² :

[63] Quoique l'exclusivité des compétences demeure une doctrine constitutionnelle valide, la Cour a dénoncé le recours exagéré à celle-ci. Une application élargie de cette doctrine est à contre-courant de la conception moderne du fédéralisme coopératif qui préconise l'application, dans la mesure du possible, des lois adoptées par les deux ordres de gouvernement. [...]

[64] Dans les rares circonstances dans lesquelles la doctrine de l'exclusivité des compétences s'applique, la loi provinciale sera inapplicable dans la mesure où son application « entraverait » le contenu essentiel d'une compétence fédérale. Il y a entrave lorsqu'il y a « atteinte grave ou importante » à la compétence fédérale, particulièrement à notre « époque de fédéralisme coopératif souple » [...].

[31] Dans l'affaire *Banque de Montréal c. Marcotte*¹³, la Cour conclut à l'application de dispositions de la *Loi sur la protection du consommateur*¹⁴ aux banques en ces termes :

[68] [...] Les dispositions de la L.P.C. n'empêchent pas les banques de prêter de l'argent ou de convertir des devises; elles exigent seulement que ces frais de conversion soient mentionnés au consommateur.

[69] [...] Les dispositions qui prévoient la mention des frais et les recours possibles ont effectivement une incidence sur la façon dont les banques exercent un certain aspect de leurs activités, mais, comme nous l'avons vu précédemment, cette incidence ne saurait être assimilée à une entrave. Il est difficile d'imaginer comment ces dispositions pourraient forcer le Parlement à légiférer de manière à les écarter, à défaut de quoi, sa capacité de réaliser l'objectif pour lequel la compétence exclusive sur les banques lui a été attribuée serait entravée. [...]

[32] Dans le présent dossier, l'entreprise n'a fourni aucun élément concret permettant à la Commission de conclure que les règles relatives à la collecte

¹² *Banque de Montréal c. Marcotte*, préc., note 11.

¹³ *Id.*

¹⁴ RLRQ, c. P-40.1, la LPC.

des renseignements faisant l'objet de la plainte constituent une entrave au contenu essentiel de la compétence fédérale sur les banques¹⁵. Elle s'est limitée à invoquer le fait qu'elle était une entreprise de compétence fédérale.

[33] Or, plusieurs entreprises ont, dans le cadre de leurs activités, à bien connaître leurs clients et à valider leur identité afin de bien gérer les risques. Il ne s'agit pas d'enjeux propres au domaine bancaire. Plusieurs des dispositions réglementaires et des directives invoquées par l'entreprise afin de justifier la collecte des renseignements ne sont pas propres aux banques et s'appliquent à des caisses ou à d'autres entreprises.

[34] Au surplus, comme l'indique la Cour suprême, « le simple fait que le Parlement ait légiféré sur une matière n'empêche pas les provinces de légiférer sur la même matière [...] »¹⁶, d'autant plus lorsque cette matière se situe dans le cadre de leur compétence constitutionnelle.

[35] Quant à la doctrine de la prépondérance fédérale, elle ne s'applique qu'en cas de conflit entre la loi fédérale et la loi provinciale. La Cour suprême indique que s'il est possible pour une entreprise de se conformer aux lois fédérale et provinciale en satisfaisant aux critères de la loi la plus stricte, il n'y a pas de conflit¹⁷. De plus, c'est à la partie qui invoque la prépondérance fédérale qu'incombe le fardeau de la preuve : elle « doit d'abord établir l'objet de la loi fédérale pertinente et ensuite prouver que la loi provinciale est incompatible avec cet objet »¹⁸.

[36] La Commission comprend des décisions récentes de la Cour suprême qu'il faut favoriser une interprétation visant la conciliation des lois provinciales et fédérales applicables à une situation donnée, surtout lorsque les deux lois poursuivent, par des moyens semblables, le même objet et la même finalité.

[37] En l'espèce, la Loi sur le privé et la LPRPDE visent le même objectif, soit la protection des renseignements personnels et, par conséquent, la protection du public. Elles limitent toutes deux la collecte de renseignements personnels et prévoient que seuls les renseignements nécessaires peuvent être recueillis par une entreprise¹⁹. L'entreprise n'a pas démontré l'existence d'un conflit entre ces lois dans le présent dossier.

¹⁵ Voir notamment : *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, préc., note 11.

¹⁶ *Banque de Montréal c. Marcotte*, préc., note 11.

¹⁷ *Procureur général de la Colombie-Britannique c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, paragr. 113.

¹⁸ *Banque de Montréal c. Marcotte*, préc., note 11, paragr. 73.

¹⁹ Article 5 de la Loi sur le privé et article 5 et principe 4.4 de l'annexe de la LPRPDE.

[38] Par ailleurs, la Commission est d'avis que les dispositions des lois fédérales invoquées par l'entreprise pour justifier la nécessité de la collecte de deux identifiants en l'espèce ne sont pas en contradiction avec les dispositions de la Loi sur le privé. En effet, dans la mesure où ces lois ou la réglementation pertinente obligent une entreprise à recueillir certains renseignements personnels au sujet d'individus, la nécessité de la collecte de ces renseignements sera démontrée²⁰. Là encore, l'entreprise n'a pas démontré de conflit entre ces lois et la Loi sur le privé.

[39] La Commission conclut donc que la collecte de renseignements personnels faisant l'objet de la présente plainte est soumise aux règles applicables de la Loi sur le privé et qu'elle a compétence pour statuer sur celle-ci.

Collecte de renseignements personnels par l'entreprise

[40] L'objet de la plainte porte sur la collecte des numéros de deux pièces d'identité et d'une photocopie de ces pièces aux fins de l'obtention d'une carte de crédit.

[41] Selon la Loi sur le privé, une entreprise peut recueillir uniquement les renseignements personnels nécessaires à l'objet d'un dossier :

5. La personne qui recueille des renseignements personnels afin de constituer un dossier sur autrui ou d'y consigner de tels renseignements ne doit recueillir que les renseignements nécessaires à l'objet du dossier.

[42] Les règles prévues par la Loi sur le privé visent à établir un équilibre entre le droit au respect de la vie privée d'une personne et les besoins d'une entreprise en matière de collecte, d'utilisation et de communication de renseignements personnels dans le cadre de l'exercice de ses activités. C'est pourquoi la loi limite la collecte de renseignements personnels par une entreprise à ceux qui sont nécessaires pour réaliser l'objet du dossier qu'elle constitue au sujet d'une personne.

[43] Cette règle est impérative et une entreprise ne peut y déroger, même avec le consentement de la personne concernée²¹.

²⁰ Voir par exemple : *Visa Desjardins*, C.A.I. 1006032, 9 février 2015; *Valeurs Mobilières Desjardins (Disnat)*, C.A.I. 081125, 8 octobre 2014.

²¹ Voir notamment : *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, [2003] C.A.I. 667 (C.Q.), l'affaire Laval; *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, [2010] QCCQ 93, 97;

[44] Il s'ensuit également que l'entreprise ne peut refuser un bien ou un service à une personne qui s'objecte légitimement à fournir un renseignement personnel non nécessaire à l'objet du dossier constitué à son sujet par l'entreprise.

9. Nul ne peut refuser d'acquiescer à une demande de bien ou de service ni à une demande relative à un emploi à cause du refus de la personne qui formule la demande de lui fournir un renseignement personnel sauf dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes:

1° la collecte est nécessaire à la conclusion ou à l'exécution du contrat;

2° la collecte est autorisée par la loi;

3° il y a des motifs raisonnables de croire qu'une telle demande n'est pas licite.

En cas de doute, un renseignement personnel est réputé non nécessaire.

[45] Le fardeau de démontrer le caractère nécessaire de la collecte de renseignements personnels pour l'objet d'un dossier repose sur l'entreprise, tel qu'indiqué dans l'avis transmis par la Commission à cette dernière en 2014. L'article 9 de la loi prévoit qu'en cas de doute, un renseignement personnel est jugé non nécessaire.

[46] Le critère de nécessité applicable aux renseignements recueillis s'interprète à la lumière de la finalité poursuivie par l'organisme ou l'entreprise qui les collecte²².

[47] Selon le test proposé par la Cour du Québec²³, la nécessité de la collecte des renseignements sera démontrée si cette dernière vise la réalisation d'un objectif lié à l'objet du dossier qui est légitime, important, urgent et réel, et si

X. et Skyventure Montréal, C.A.I. 101888, 16 septembre 2013, c. Desbiens; *X. et Lépine Cloutier Ltée*, C.A.I. 080943, 14 mars 2014, c. Poitras.

²² *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, préc., note 21; *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, préc., note 21; *X. et Skyventure Montréal*, préc., note 21; *Garderie Cœur d'enfant inc.*, C.A.I. 080272, 31 mars 2014, c. Poitras; *X. et 9038-5055 Québec inc. (Le Palace)*, C.A.I. 07 05 51, 23 mars 2012, c. Constant.

²³ *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, préc., note 21; *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, préc., note 21; Ces décisions portent sur l'interprétation de l'article 64 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1) qui réfère également au critère de nécessité.

l'atteinte au droit à la vie privée des individus concernés que constitue cette collecte est proportionnelle à cette fin. Pour ce faire, l'entreprise doit démontrer un lien rationnel entre l'objectif poursuivi et la collecte des renseignements, que l'atteinte au droit à la vie privée est minimale et que la collecte des renseignements est nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à l'individu.

[48] Dans le présent dossier, l'entreprise convient que les règles en matière de recyclage des produits de la criminalité et de financement des activités terroristes n'exigent pas la collecte de renseignements contenus dans deux pièces d'identité aux fins de l'obtention d'une carte de crédit. Une seule suffit.

[49] En effet, les extraits pertinents des articles 54.1 et 64 (1) du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* prévoient :

54.1 Sous réserve des paragraphes 62(1) et (2) et de l'article 63, toute entité financière doit prendre les mesures suivantes :

a) lorsqu'elle ouvre un compte de carte de crédit au nom d'une personne, vérifier l'identité de celle-ci conformément au paragraphe 64(1);

b) [...]

64 (1) Dans les cas prévus aux articles 53, 53.1 et 54, à l'alinéa 54.1a) et aux articles 55, 56, 57, 59, 59.1, 59.2, 59.3, 59.4, 59.5, 60 et 61, l'identité de la personne est vérifiée :

a) en se rapportant à un document d'identité délivré par le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial ou un gouvernement étranger autre que municipal, contenant le nom et la photographie de la personne et en confirmant que ce nom et cette photographie sont ceux de la personne;

b) en se rapportant à des renseignements sur la personne que la personne ou l'entité qui effectue la vérification reçoit, sur demande, d'un organisme gouvernemental fédéral ou provincial — ou d'un mandataire d'un tel organisme — autorisé au Canada à vérifier l'identité des personnes et en confirmant que les nom et adresse ou les nom et date de naissance compris dans ces renseignements sont ceux de la personne;

c) en se rapportant à des renseignements figurant au dossier de crédit de la personne — si ce dossier est situé

au Canada, ce dossier devant exister depuis au moins trois ans — et en confirmant que les nom, adresse et date de naissance compris dans le dossier de crédit sont ceux de la personne;

d) [...]

(2) Les vérifications sont effectuées :

[...] b.2) dans le cas prévu à l'alinéa 54.1a), avant l'activation de toute carte de crédit; [...]

[50] Pour sa part, la *Ligne directrice 6G* citée par l'entreprise prévoit :

3.12 Documents concernant la vérification de l'identité

Si vous devez vérifier l'identité d'une personne, comme l'explique la partie 4, en plus des documents précisés à la partie 3, vous devez consigner le nom de cette personne dans le dossier. Vous devez également y consigner les renseignements suivants :

Documents d'identification

Si vous utilisez un document d'identification pour vérifier l'identité de la personne, le dossier doit préciser le type de document que vous avez utilisé à cette fin, son numéro de référence et son lieu de délivrance. [...]

4.12 Comment vérifier l'identité d'une personne

Voir le paragraphe 3.12 pour obtenir de l'information supplémentaire sur ce que doit contenir un document lorsque vous devez vérifier l'identité d'une personne.

Aux fins décrites dans la présente ligne directrice, on peut vérifier l'identité d'une personne au moyen de l'un des documents suivants : du certificat de naissance, du permis de conduire, du passeport, de la fiche d'établissement, de la carte de résident permanent ou d'un autre document semblable.

Vous pouvez utiliser la carte d'assurance-maladie provinciale de l'individu, à moins qu'une loi provinciale ou territoriale ne vous en empêche. [...] [Nos soulignements]

[51] Toutefois, l'entreprise souligne qu'elle doit, dans d'autres contextes, notamment lors de l'ouverture d'un compte, exiger deux pièces d'identité et consigner les renseignements qu'elles contiennent. Elle considère qu'elle doit

concilier les différentes exigences qui s'imposent à elle dans divers contextes, respecter de saines pratiques de gestion et assurer une cohésion et une harmonisation nécessaires sur le plan opérationnel dans sa méthode d'identification et ses pratiques ne serait-ce que pour éviter les erreurs. Elle considère que cette façon de faire maintient un juste équilibre entre ses besoins légitimes et la protection de la vie privée et les intérêts de ses clients.

[52] D'entrée de jeu, la Commission souligne que le fait que la réglementation prévoit que l'entreprise doive colliger certains renseignements en des circonstances bien précises, par exemple lors de l'ouverture d'un compte, ne justifie pas la nécessité de la collecte des mêmes renseignements dans tous les contextes, que ce soit dans un souci d'harmonisation des pratiques ou pour éviter les erreurs. Une telle pratique ne respecte pas le critère de proportionnalité du test de nécessité en ce qu'il ne constitue pas une atteinte minimale au droit à la vie privée des individus.

[53] La lecture de cette réglementation permet de constater que les exigences en matière d'identification des clients varient selon différents facteurs de risque liés soit à la nature de l'opération (ex. : ouverture de compte, obtention d'une carte de crédit, opération importante en espèce ou douteuse, etc.), au fait qu'elle s'effectue à distance ou en présence du client, que ce dernier soit déjà connu de l'entreprise ou non, etc.

[54] Si la loi et la réglementation précitées relatives à la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, de même que les lignes directrices adoptées par les organismes spécialisés dans leur application et la surveillance des activités qu'ils visent à contrer (ex : le CANAFE ou le BSIF) prévoient des différences entre les obligations d'identification des clients, selon le contexte dans lequel elles s'effectuent, c'est que les autorités ont jugé que les risques différaient et que les mesures à prendre pour les atténuer n'ont pas à être imposées de manière uniforme.

[55] En conséquence, le critère de nécessité de la collecte des renseignements personnels que doit respecter l'entreprise ne lui permet pas d'imposer la règle la plus exigeante ou celle qui se présente de façon la plus fréquente en matière d'identification de ses clients à tous les contextes et à des opérations courantes, au seul motif que cette harmonisation des directives qu'elle donne à ses employés est plus pratique et permet d'éviter les erreurs.

[56] Certes, les obligations en matière de collecte de renseignements à des fins d'identification imposées par cette réglementation prévoient qu'une

entreprise peut exiger des renseignements supplémentaires, mais dans certaines situations particulières qui sont identifiées ou lorsque le niveau de risque le requiert.

[57] D'ailleurs, c'est aussi ce qui ressort des documents du BSIF auxquels réfère l'entreprise :

Identification des clients et établissement de leur identité avec certitude

Le RRPCFAT précise les versions originales des documents valides (ou types de documents valides) qui peuvent être inspectés pour établir avec certitude l'identité des personnes ou l'existence d'entités dans des scénarios en personne et en l'absence de la personne ainsi que l'échéancier pour le faire. La politique de DRC [diligence raisonnable à l'égard des clients] instaurée par l'IFF [institution financière fédérale] doit donner des consignes claires qui sont conformes au RRPCFAT (s'il y a lieu), à propos de ce qui suit :

- à quel moment il faut établir avec certitude l'identité d'un client;
- comment on peut identifier le client et établir son identité avec certitude, en présence ou en l'absence du client; et
- quels documents d'identification originaux et valides doivent être utilisés pour établir avec certitude l'identité du client et quelle information y figurant il faut consigner.

Même si les normes et politiques d'identification et de vérification doivent satisfaire aux exigences minimales prévues par règlement, les IFF peuvent considérer que l'évaluation des risques inhérents justifie l'application de mesures d'identification supplémentaires à certaines catégories de clients.

Par exemple : le RRPCFAT prévoit les documents valides émis par l'État qu'il faut utiliser pour établir avec certitude l'identité du client. Parmi ces documents figurent, notamment, les certificats de naissance. Le RRPCFAT permet l'utilisation de la carte d'assurance sociale (NAS) pour établir avec certitude l'identité d'un client. Quand le seul document disponible pour établir avec certitude l'identité d'un client est le certificat de naissance ou la carte NAS, et que le risque évalué de RPC ou de FAT du client est tout sauf minime, l'IFF doit envisager de prendre des mesures d'identification supplémentaires. Il pourrait s'agir de voir l'original d'autres

documents d'identification acceptables émis par l'État, y compris une pièce d'identité avec photo, émise par l'État, ou, si ces documents ne sont pas disponibles, d'autres preuves crédibles de vérification de l'identité du client comme un relevé d'impôt foncier ou une facture de services publics.

[58] Cette ligne directrice du BSIF, citée par l'entreprise dans ses observations, précise spécifiquement que les mécanismes mis en œuvre par les entreprises afin de respecter la réglementation relative à la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des actes terroristes doivent être proportionnels au niveau de risque évalué et que cette directive n'impose aucune nouvelle obligation :

Le CANAFE veille à l'observation de la Partie 1 de la LRPCFAT et de son règlement d'application. Ces documents prévoient la mise en œuvre d'un programme de conformité doté d'une composante axée sur le risque, conçu pour assurer le contrôle efficace des risques d'exposition à des activités de RPC et de FAT.

La présente ligne directrice ne crée aucune nouvelle obligation réglementaire. Elle vise à aider les institutions financières fédérales à connaître et à respecter les exigences et les mesures applicables en matière de LRPC-FAT, stipulées par la LRPCFAT et par le RRPCFAT. Elle a également pour but d'aider les institutions à satisfaire aux attentes du BSIF en matière de gouvernance et de contrôle.

[59] Dans la section relative à la diligence raisonnable à l'égard des clients, cette directive prévoit ce qui suit :

La DRC s'entend notamment de l'identification des clients, de la collecte de renseignements, de l'établissement avec certitude de l'identité des clients et de la surveillance permanente. Ces composantes doivent être conformes aux exigences réglementaires pertinentes et doivent être accrues dans les situations présentant un risque plus élevé. La portée de la DRC exercée doit correspondre au niveau relatif des risques d'exposition à des activités de RPC et de FAT déterminés dans les circonstances. Voir « Risques élevés spécifiques », ci-après.

[...]

La nature et la portée des mesures de DRC doivent être appropriées à la nature des risques d'exposition à des

activités de RPC et de FAT que représente le client dans les circonstances et proportionnelles au niveau de ces risques. Voir « Évaluation des risques inhérents », ci-dessus. Les mesures de DRC doivent, à tout le moins, être conformes aux exigences de la LRPCFAT et du RRPCFAT. Les normes de DRC doivent prévoir qu'en cas de doute au sujet de la véracité ou de l'exactitude des données déjà obtenues pour l'identification et la vérification d'identité du client, des mesures de DRC accrues doivent être appliquées.

Les IFF doivent renforcer les mesures de DRC, lorsque des mesures normales donnent des résultats incohérents, voire incertains ou douteux. Le degré de renforcement des mesures de DRC doit être suffisant pour atténuer les incohérences et les résultats incertains ou douteux. (Nos soulignements)

[60] En l'espèce, l'entreprise n'a pas fait valoir ni démontré que l'identité de la plaignante, qui s'est présentée dans une de ses succursales pour obtenir une carte de crédit, n'a pu être établie par la présentation d'une seule pièce d'identité. Elle n'a pas justifié en quoi la collecte des seuls renseignements requis par la réglementation précitée était insuffisante. Elle n'a pas davantage expliqué en quoi l'émission d'une carte de crédit, en l'espèce, constitue « un risque inhérent qui justifie l'application de mesures supplémentaires », par exemple pour certaines catégories de clients²⁴.

[61] Ainsi, la Commission conclut que l'entreprise n'a pas démontré la nécessité de recueillir, dans le contexte du présent dossier, soit une situation bancaire courante, le type et le numéro contenus sur deux pièces d'identité. Elle a donc contrevenu à l'article 5 de la Loi sur le privé en recueillant des renseignements qui n'étaient pas nécessaires à l'objet du dossier, soit l'émission d'une carte de crédit.

[62] De plus, l'entreprise a contrevenu à l'article 9 de la Loi sur le privé en refusant d'émettre la carte de crédit à la plaignante, en raison de son refus de présenter deux pièces d'identité afin que les informations y apparaissant soient recueillies. En effet, ces renseignements n'étaient pas nécessaires à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat, leur collecte n'était pas autorisée par la loi et l'entreprise n'a pas démontré qu'elle avait des motifs de croire que cette demande de carte de crédit n'était pas licite.

[63] En ce qui concerne l'exigence d'une copie de ces pièces, les versions des faits de la plaignante et de l'entreprise sont contradictoires. L'entreprise

²⁴ Extrait des observations de l'entreprise citant la directive du BSIF.

affirme qu'en vertu de ses politiques et de ses pratiques, elle n'exige pas une copie des pièces d'identité; elle recueille uniquement le type de document d'identité et le numéro qu'il contient, tel que le prévoit la réglementation applicable. La Commission ne dispose donc pas d'éléments suffisants lui permettant de conclure que l'entreprise a pour pratique de recueillir une copie des pièces d'identité présentées par ses clients lors de l'émission d'une carte de crédit.

[64] La Commission invite tout de même l'entreprise à sensibiliser régulièrement ses employés aux règles relatives à la collecte des seuls renseignements d'identité nécessaires pour l'octroi d'une carte de crédit, dans le contexte d'opérations courantes.

CONCLUSION

[65] En résumé, la Commission conclut que l'entreprise est assujettie aux dispositions de la Loi sur le privé puisqu'elle exerce une activité économique organisée au Québec et qu'elle n'a pas démontré que les règles relatives à la collecte de renseignements personnels entravent le plein exercice de la compétence fédérale en matière de banques. Elle n'a pas davantage démontré qu'il existe un conflit entre la loi fédérale et la loi provinciale visant la protection des renseignements personnels applicables en matière de collecte de renseignements personnels, dans le cadre du présent dossier.

[66] La Commission conclut également que la nécessité de la collecte des renseignements apparaissant sur deux pièces d'identité (type de document d'identité et le numéro qu'il contient) de la plaignante plutôt qu'une seule n'a pas été démontrée dans le présent dossier et que l'entreprise a contrevenu à l'article 5 de la Loi sur le privé en exigeant des renseignements personnels non nécessaires à l'objet du dossier.

[67] Enfin, la Commission conclut que l'entreprise a contrevenu à l'article 9 de la Loi sur le privé en refusant d'émettre une carte de crédit à la plaignante pour le seul motif qu'elle s'objectait à ce que l'entreprise recueille des renseignements personnels qui n'étaient pas nécessaires à l'objet du dossier.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[68] **DÉCLARE** la plainte partiellement fondée;

[69] **ORDONNE** à l'entreprise de cesser de recueillir, de façon systématique, les renseignements non nécessaires à l'ouverture d'un compte de carte de crédit au nom d'une personne, soit ceux apparaissant sur plus d'une pièce d'identité parmi celles mentionnées à l'article 64 (1) du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*;

[70] **RECOMMANDE** à l'entreprise de rappeler au personnel de ses succursales au Québec qu'une pièce d'identité présentée aux fins de l'émission d'une carte de crédit par une personne ne peut être photocopiée.

Diane Poitras
Juge administratif