



COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

Dossier : 061063
Nom de l'entreprise : Banque Nationale du Canada
Date : 28 septembre 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 de Madame ... et de Monsieur ... (les plaignants), 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).

LES FAITS

[2] Selon les informations obtenues lors de cette enquête, les plaignants ont formulé une demande de crédit pour l'achat d'une piscine. Cette demande a été complétée chez le détaillant, mais visait l'obtention d'un prêt auprès de l'entreprise.

[3] Dans le cadre de cette demande, le numéro d'assurance sociale, le numéro d'assurance maladie et le numéro de permis de conduire des deux plaignants ainsi que les avis de cotisations des deux ou trois années précédant la demande de crédit d'un des plaignants ont été exigés par le détaillant qui agissait au nom de l'entreprise aux fins du financement de l'achat.

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

[4] Si ces identifiants n'étaient pas fournis, le prêt était refusé. Les plaignants ont donc fourni les renseignements d'identité demandés. Toutefois, devant le refus de l'un des plaignants de fournir ses avis de cotisation, l'entreprise aurait exigé que son nom soit retiré du contrat de vente et de la demande de crédit.

[5] Dans le cadre de l'enquête, l'entreprise a refusé de fournir sa version des faits, car elle soutient que la Commission n'a pas compétence pour statuer sur la présente plainte. Elle invoque une décision de la Commission rendue par la section juridictionnelle concernant une demande d'examen de mécontentement. L'entreprise demande également à la Commission que l'enquête soit suspendue puisque les plaignants ont également porté plainte, pour les mêmes faits, au Commissariat à la vie privée du Canada.

[6] Soulignons que l'enquêteur au dossier a indiqué à l'entreprise que la Commission considère que la Loi sur le privé s'applique à toute entreprise établie au Québec et demandé à nouveau à l'entreprise de fournir sa version des faits. Malgré cette mise en garde, celle-ci a de nouveau refusé de collaborer à l'enquête.

OBSERVATIONS AU TERME DE L'ENQUÊTE

[7] Le 31 mars 2010, la Commission, par l'entremise de son président, transmet à l'entreprise un avis d'intention l'informant des faits révélés par l'enquête et des dispositions législatives applicables. Elle souligne qu'à la lumière de l'enquête, l'entreprise ne semble pas avoir démontré la nécessité de recueillir le numéro d'assurance sociale, le numéro d'assurance maladie et le numéro de permis de conduire des plaignants par le biais du formulaire de demande de crédit. La Commission invite l'entreprise à fournir ses observations, soulignant qu'il lui appartient de démontrer la nécessité de recueillir ces renseignements aux fins de la demande de crédit.

[8] La Commission n'a pas reçu d'observations de la part de l'entreprise à la suite de cet avis.

[9] Le présent dossier d'enquête est assigné à la soussignée le 19 septembre 2013.

[10] Compte tenu du délai écoulé depuis l'avis d'intention, la Commission transmet à l'entreprise, le 6 octobre 2014, un nouvel avis afin de vérifier si l'entreprise a modifié ses pratiques relatives à la cueillette de renseignements personnels lors d'une demande de crédit. Elle l'invite à nouveau à présenter ses observations et à produire des documents, s'il y a lieu.

[11] Ce nouvel avis informe l'entreprise que 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*² :

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. [...].

[12] L'avis précise :

L'article 1525 du C.c.Q. prévoit que l'exercice, par une ou plusieurs personnes, d'une activité économique organisée, qu'elle soit ou non à caractère commercial, consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services, constitue l'exploitation d'une entreprise.

Selon les informations au dossier, la banque exerce une activité économique au Québec au sens du C.c.Q. L'exercice de cette activité économique implique la collecte, la conservation, l'utilisation et la communication de renseignements personnels.

[13] 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 personnel³.

² RLRQ, c. CCQ-1991, le C.c.Q.

³ Les articles 5 et 9 de la Loi sur le privé sont cités dans l'avis.

[14] L'avis cite également les dispositions suivantes du *Code de la sécurité routière*⁴ et de la *Loi sur l'assurance maladie*⁵ :

Code de la sécurité routière

61. La Société délivre les permis suivants autorisant la conduite de véhicules routiers: le permis d'apprenti-conducteur, le permis probatoire, le permis de conduire et le permis restreint.

Le titulaire d'un permis n'est tenu de produire celui-ci qu'à la demande d'un agent de la paix ou de la Société et à des fins de sécurité routière uniquement.

Loi sur l'assurance maladie

9.0.0.1. La production de la carte d'assurance maladie ou de la carte d'admissibilité ne peut être exigée qu'à des fins liées à la prestation de services ou à la fourniture de biens ou de ressources en matière de santé ou de services sociaux dont le coût est assumé par le gouvernement, en tout ou en partie, directement ou indirectement, en vertu d'une loi dont l'application relève du ministre de la Santé et des Services sociaux.

[15] 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 et qu'en l'absence d'une telle démonstration, la Commission pourrait lui ordonner de cesser de recueillir les renseignements personnels non nécessaires au traitement d'une demande de prêt, notamment les numéros d'assurance sociale, d'assurance maladie et de permis de conduire, de même qu'une copie de l'avis de cotisation d'une personne.

[16] 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 des documents électroniques*⁶. Puisqu'elle considère que la Loi sur le privé ne s'applique pas à elle, l'entreprise soumet que la Commission ne peut se saisir d'une plainte déposée contre elle ni émettre d'ordonnance exécutoire la visant.

⁴ RLRQ, c. C-24.2.

⁵ RLRQ, c. A-29.

⁶ L.C. 2000, ch. 5, LPRPDE.

[17] L'entreprise ajoute que la même plainte a fait l'objet d'une enquête élaborée par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada qui s'est prononcé dans un rapport de conclusions qu'elle joint à ses observations.

[18] L'entreprise considère que :

Les exigences, facteurs et motifs relevés dans ce rapport expliquent et justifient les collectes contestées devant la Commission. Celle des numéros de pièces d'identité, pour ne prendre que cet exemple, répond aux lourdes obligations qui incombent à la Banque de bien connaître ses clients, de les identifier avec certitude et de bien gérer ses risques. La Banque a établi cette pratique dans l'objectif de concilier les différentes exigences législatives et réglementaires qui s'imposent à elle, de respecter de saines pratiques de gestion, y compris à l'égard de ses risques, et d'assurer une cohésion et harmonisation nécessaires sur le plan opérationnel dans la méthode d'identification et ses pratiques ne serait-ce que pour éviter les erreurs. Faut-il le préciser, la Banque est tenue d'exiger, dans un pan important de ses activités, soit lors de l'ouverture d'un compte bancaire par un particulier, deux pièces d'identité aux termes de l'article 4 du *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*.

Dans son rapport, le Commissariat a évalué les explications et position de la Banque et a conclu que la plainte était résolue.

Ainsi donc, en ce qui concerne [les plaignants] et la Banque, le sujet de la plainte a été complètement épuisé et le débat est clos.

[19] L'entreprise conclut que même si la Commission refusait de déclarer la Loi sur le privé inapplicable, en l'espèce, elle serait justifiée de fermer le présent dossier de plainte au motif de chose jugée ou au nom de la saine administration de la justice. Elle soutient que l'intégrité du processus judiciaire et la protection relative au caractère définitif des instances s'opposent à ce qu'elle soit tenue de répondre à la même plainte une deuxième fois.

ANALYSE

[20] La Commission doit déterminer si l'entreprise était autorisée, en vertu des dispositions de la Loi sur le privé, à recueillir le NAS, le numéro d'assurance maladie et le numéro de permis de conduire des plaignants et les avis de cotisation de l'un d'eux. Elle doit également disposer des arguments de l'entreprise concernant sa compétence à l'égard de la présente plainte.

La compétence de la Commission

[21] 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. Elle cite une décision rendue par la Commission dans le cadre d'une demande d'examen de mécontentement (dossier 040930).

[22] D'entrée de jeu, il importe de souligner que cette décision statue sur une demande d'examen de mécontentement soumise à la section juridictionnelle de la Commission. La demande concernait l'accès et la rectification d'un dossier.

[23] En l'espèce, c'est la section de surveillance qui est saisie d'une plainte en matière de collecte de renseignements personnels. La présente décision est rendue à la suite d'un processus d'enquête de nature administrative, selon un mode non contradictoire.

[24] Pour cette raison, il ne saurait être question de « chose jugée, d'intégrité du processus judiciaire ou du principe du caractère définitif des instances ». La Commission n'a jamais rendu de décision concernant les faits faisant l'objet de la présente plainte et le Commissariat à la vie privée du Canada n'a pas rendu de décision de nature juridictionnelle qui tranche un litige entre deux parties, deux conditions essentielles à l'application du principe de la chose jugée⁷.

⁷ *Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 S.C.R. 374. L'article 2848 al. 1 du Code civil du Québec prévoit : « 2848. L'autorité de la chose jugée est une présomption absolue; elle n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement, lorsque la demande est fondée sur la même cause et mue entre les mêmes parties, agissant dans les mêmes qualités, et que la chose demandée est la même ». Pour sa part, la troisième édition de *Termes juridiques*, publiée par le ministère de la Justice du Québec, définit la chose jugée ainsi : « Qualité attribuée par la loi à toute décision juridictionnelle relativement à la contestation qu'elle tranche et qui empêche, sous réserve des voies de recours, que la même chose soit rejugée entre les mêmes parties dans un autre procès », en ligne : <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/generale/termes/auto-chose.htm#> .

[25] 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.

[26] 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. :

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. [...]

[27] 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, qu'elle soit ou non à caractère commercial, consistant dans la production ou la réalisation de biens, leur administration ou leur aliénation, ou dans la prestation de services.

[28] À la lumière des informations au dossier de la Commission, l'entreprise offre, au Québec, « des services de dépôts, de prêts, de cartes de crédit, de débit et de paiement, des services de fiducie, de garde de courtage, d'assurance et autres services financiers personnels »⁸.

⁸ Formulaire no 0525-1 de demande de crédit de la Banque nationale du Canada, au dossier de la Commission : section « Collecte et utilisation de renseignements personnels » - point (a).

[29] Elle exerce, au Québec, une activité économique organisée de nature commerciale qui consiste à offrir divers services financiers bancaires. 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 les plaignants.

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

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

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

[33] 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 banques⁹. Cette conclusion doit reposer sur des éléments concrets et probants et non sur la seule allégation de l'entreprise. Comme l'a souligné récemment la Cour suprême¹⁰ :

[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 » [...].

⁹ *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22.

¹⁰ *Banque de Montréal c. Marcotte*, préc., note 9.

[34] Dans l'affaire *Banque de Montréal c. Marcotte*¹¹, la Cour conclut à l'application de dispositions de la *Loi sur la protection du consommateur*¹² 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. [...]

[35] 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 des renseignements faisant l'objet de la plainte constituent une entrave au contenu essentiel de la compétence fédérale sur les banques¹³. Elle s'est limitée à invoquer le fait qu'elle était une entreprise de compétence fédérale.

[36] Or, plusieurs entreprises ont, dans le cadre de leurs activités, à bien connaître leurs clients, à valider leur identité et à vérifier leur solvabilité afin de bien gérer les risques. Il ne s'agit pas d'enjeux propres au domaine bancaire. Même les dispositions réglementaires et les directives invoquées par l'entreprise dans le cadre de l'enquête réalisée par le Commissariat fédéral à la vie privée¹⁴ afin de justifier la collecte de ces renseignements ne sont pas propres aux banques.

[37] Quant à l'argument voulant que le Commissariat fédéral à la vie privée se soit déjà prononcé sur la légalité de la collecte des renseignements faisant

¹¹ *Id.*

¹² RLRQ, c. P-40.1, la LPC.

¹³ Voir notamment : *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, préc., note 9.

¹⁴ Selon le Rapport de conclusions 6100-02155 et 6100-02228, transmis par l'entreprise, elle invoque notamment le Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et la ligne directrice B-8 : Mécanismes de dissuasion et de détection du recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes du Bureau du surintendant des institutions financières.

l'objet de la plainte, la Commission ne croit pas que cela dispense l'entreprise de respecter les dispositions de la Loi sur le privé applicables en l'espèce.

[38] D'abord, le Commissariat fédéral à la vie privée s'est prononcé sur la légalité de cette collecte au regard des dispositions de la LPRPDE et non de celles de la Loi sur le privé.

[39] 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 [...] », d'autant plus lorsque cette matière se situe dans le cadre de leur compétence constitutionnelle.

[40] La doctrine de la prépondérance fédérale 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 conflit¹⁵. 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 »¹⁶.

[41] La Commission comprend des décisions plus 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.

[42] 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 entreprise¹⁷. L'entreprise n'a pas démontré l'existence d'un conflit entre ces lois.

[43] 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.

¹⁵ *Procureur général de la Colombie-Britannique c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23.

¹⁶ *Banque de Montréal c. Marcotte*, préc., note 9, paragr. 73.

¹⁷ Article 5 de la Loi sur le privé et article 5 et principe 4.4 de l'annexe de la LPRPDE.

Collecte de renseignements personnels par l'entreprise

[44] L'objet de la plainte porte sur la collecte des numéros d'assurance sociale, d'assurance maladie et de permis de conduire, de même que sur les avis de cotisation d'un des plaignants.

[45] 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.

[46] 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.

[47] Cette règle est impérative et une entreprise ne peut y déroger, même avec le consentement de la personne concernée¹⁸.

[48] Il s'ensuit également que l'entreprise ne peut refuser un bien ou un service à une personne qui refuse légitimement de 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;

¹⁸ 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; *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.

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.

[49] 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.

[50] 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 collecte¹⁹.

[51] Selon le test proposé par la Cour du Québec²⁰, 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 l'atteinte au droit à la vie privée des individus concernés que constitue cette collecte est proportionnelle à cette fin (lien rationnel entre l'objectif poursuivi et la collecte des renseignements, atteinte au droit minimale et collecte nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à l'individu).

[52] Dans le présent dossier, l'entreprise n'a pas fourni à l'enquêteur de la Commission d'élément justifiant la nécessité de la collecte des renseignements personnels visés par la plainte; elle a refusé de collaborer à l'enquête et n'a pas répondu au premier avis d'intention. Dans ses observations transmises à la suite du deuxième avis d'intention, elle soutient qu'elle a établi la pratique relative à la collecte des identifiants dans l'objectif « de concilier les différentes exigences législatives et réglementaires qui s'imposent à elle, de respecter de saines pratiques de gestion, y compris à l'égard de ses risques, et d'assurer une cohésion et une harmonisation nécessaires sur le plan opérationnel dans la méthode d'identification et ses pratiques ne serait-ce que pour éviter les erreurs ». Elle rappelle qu'elle est tenue d'exiger deux pièces d'identité lors de

¹⁹ *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, préc., note 18; *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, préc., note 18; *X. et Skyventure Montréal*, préc., note 18; *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.

²⁰ *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, préc., note 18; *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, préc., note 18; 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'ouverture d'un compte bancaire par un particulier, selon l'article 4 du *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*.

[53] Ce règlement²¹ prévoit que pour l'ouverture d'un compte de dépôt de détail²², le client doit produire « une pièce d'identité parmi celles énumérées à la partie A de l'annexe et une autre pièce d'identité parmi celles énumérées aux parties A et B de l'annexe ». La partie A de l'annexe prévoit une liste de pièces que peut produire un client, dont la carte d'assurance sociale, le passeport, la carte d'assurance maladie et le permis de conduire. En ce qui concerne ces deux dernières pièces d'identité, le règlement prévoit « dans la mesure où il peut être utilisé à des fins d'identification en vertu d'une loi provinciale ».

[54] D'entrée de jeu, la Commission souligne que le fait que la réglementation prévoit que l'entreprise doit 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.

[55] En l'espèce, selon les faits au dossier, on a exigé des plaignants qu'ils produisent trois pièces d'identité spécifiques, soit leur permis de conduire, leur carte d'assurance maladie et leur numéro d'assurance sociale, aux fins de l'obtention d'un prêt.

[56] Selon l'enquête, les renseignements en cause ont été exigés par le détaillant. Le formulaire de la banque que les plaignants ont dû compléter prévoit qu'ils doivent fournir leur numéro d'assurance sociale dans la section « clients ». Dans la section « identification des clients (champs obligatoires) », deux espaces sont prévus pour indiquer une « preuve catégorie A » et une « preuve catégorie B ». Le formulaire de l'entreprise déposé au dossier de la Commission ne contient aucune précision quant aux informations qui peuvent être demandées à ce chapitre.

[57] Or, les seuls arguments fournis par l'entreprise pour justifier cette collecte ne permettent pas à la Commission de conclure qu'elle était nécessaire à l'objet du dossier, soit un prêt.

²¹ *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, (DORS/2003-184).

²² L'article 439.1 de la *Loi sur les banques* (L.C. 1991, ch. 46) définit un compte de dépôt de détail comme suit : « compte de dépôt de détail Compte de dépôt personnel ouvert avec un dépôt inférieur à 150 000 \$ ou au montant supérieur fixé par règlement ».

[58] Au surplus, les dispositions précitées de la *Loi sur l'assurance maladie* et du *Code de la sécurité routière* interdisent à une entreprise d'exiger d'une personne qu'elle s'identifie au moyen de sa carte d'assurance maladie et de son permis de conduire.

[59] Ainsi, la Commission conclut que la plainte est fondée en ce qui concerne la collecte des identifiants puisque l'entreprise n'a pas démontré à la Commission la nécessité de recueillir tous les renseignements personnels d'identification exigés aux plaignants.

[60] À la lecture du Rapport de conclusions du Commissariat à la vie privée du Canada, la Commission constate que ce dernier conclut également que la plainte est fondée en ce qui concerne la collecte des trois pièces d'identité :

54. Dans la présente affaire, il ne faut pas perdre de vue que le plaignant et sa femme font valoir qu'ils étaient obligés de fournir trois documents afin de conclure la transaction commerciale : permis de conduire, carte d'assurance maladie provinciale et carte d'assurance sociale. Les plaignants n'ont pas eu le choix : on a exigé qu'ils fournissent ces trois documents. À mon avis, il s'agit d'une collecte excessive de renseignements personnels. De surcroît, la pratique de consigner les numéros d'identification unique associés à ces documents semble contestable dans les circonstances.

55. Cependant, compte tenu que la collecte a été effectuée par le détaillant et que la politique de la BNC se conforme à la législation provinciale, je considère que mes deux premières recommandations sont satisfaites.

[61] Ces deux recommandations prévoient que l'entreprise ne demande plus aux clients de présenter leur carte d'assurance maladie du Québec aux fins d'identification et qu'elle respecte les lignes directrices du Commissariat fédéral à la vie privée sur la collecte de renseignements personnels du permis de conduire et, qu'en général, elle cesse de recueillir des renseignements personnels contenus dans des pièces d'identité, demandées à des fins d'identification.

[62] Le rapport conclut également que dans le contexte du prêt en cause, soit une situation bancaire courante, la réglementation invoquée par l'entreprise ne justifie pas la collecte de tous les renseignements personnels d'identité exigés par le détaillant. Elle souligne que la réglementation invoquée prévoit que

l'entreprise doit demander de « voir » des pièces d'identité dans certaines circonstances, ce qui ne justifie pas nécessairement leur collecte.

[63] L'entreprise a notamment fait valoir qu'en vertu de ses politiques, elle n'exige pas de pièce d'identité particulière et qu'elle laisse au client le choix des pièces d'identité qu'il peut présenter. Elle a reconnu qu'elle n'aurait pas dû exiger le numéro d'assurance sociale des plaignants, car leur demande de crédit ne nécessitait pas que la transaction soit déclarée au gouvernement fédéral aux fins d'impôts²³. Elle a affirmé que le formulaire utilisé serait révisé en conséquence.

[64] À la lumière des politiques et des commentaires de l'entreprise, le rapport conclut :

69. Pour les raisons mentionnées ci-dessus, je conclus que la plainte [no] est fondée et résolue quant à la collecte des pièces d'identification et non fondée relative à la collecte des avis de cotisation. [...]

70. Je suis d'accord avec le commentaire fait au plaignant par la BNC dans sa correspondance, à l'effet qu'il serait approprié de faire des clarifications auprès du détaillant sur l'exigence de ce dernier de fournir certaines pièces d'identité précises. Je suis d'avis que cette responsabilité relève de l'institution financière. Aussi, je suggère fortement à la BNC qu'elle exerce une diligence raisonnable en s'assurant que les détaillants faisant affaires avec la BNC suivent les politiques et pratiques de celle-ci en matière de collecte, d'utilisation et de communication des renseignements personnels des clients.

71. Enfin, à titre de pratique exemplaire, je suggère également à la BNC de ne pas désigner la carte d'assurance maladie provinciale à titre de pièce d'identité acceptable et de ne pas accepter cette carte de la part de clients à des fins autres que celles prévues par les lois provinciales applicables en matière d'assurance maladie, même lorsque la carte est offerte volontairement par la personne.

²³ Voir paragraphe 18 du Rapport de conclusions du Commissariat fédéral à la vie privée.

[65] Ainsi, selon le rapport de conclusions du Commissariat à la vie privée du Canada, obtenu de l'entreprise seulement en novembre 2014, celle-ci s'est engagée à modifier certaines de ses pratiques et le formulaire utilisé pour une demande de crédit.

[66] Compte tenu que la plainte est antérieure à ces changements et à l'enquête du Commissariat à la vie privée du Canada, la Commission n'émettra pas d'ordonnance.

[67] Toutefois, elle invite l'entreprise à s'assurer que les détaillants qui recueillent des renseignements personnels en son nom, par le biais du formulaire de demande de crédit, ne puissent exiger d'un client qu'il fournisse sa carte ou son numéro d'assurance maladie, son numéro d'assurance sociale ni son numéro ou son permis de conduire à des fins d'identification.

[68] Quant aux avis de cotisation exigés, la Commission considère que les explications données par l'entreprise et rapportées dans le rapport de conclusions du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada permettent de conclure que, dans le contexte du présent dossier, cette demande était justifiée.

[69] En effet, l'un des plaignants étant travailleur autonome, les informations contenues dans ce document visaient à permettre à l'entreprise de connaître ses revenus et de s'assurer qu'il avait payé ses impôts, le tout aux fins d'établir sa solvabilité, à titre de cosignataire d'un prêt conjoint. Or, devant le refus de ce plaignant de fournir ses avis de cotisations, le prêt a été accordé uniquement à la plaignante.

[70] De l'avis de la Commission, le refus de l'entreprise d'évaluer la demande de crédit pour un prêt conjoint, à la suite du refus de l'un des plaignants de fournir ses avis de cotisation, ne contrevient pas, en l'espèce, à l'article 9 de la Loi sur le privé puisque le renseignement était nécessaire à l'objet du dossier de prêt.

[71] En effet, l'objectif de cette demande, soit d'évaluer la solvabilité d'un des plaignants dans le contexte d'une demande de crédit, est légitime, important, urgent et réel. L'atteinte au droit à la vie privée du plaignant que constitue cette collecte est proportionnelle à cet objectif puisque :

- Il existe un lien rationnel entre l'objectif poursuivi et la collecte des renseignements : en l'absence d'une preuve de revenu émise par un employeur, l'avis de cotisation contient les informations requises pour évaluer la solvabilité d'un travailleur autonome ;

- L'atteinte au droit est minimale et la collecte de ces renseignements est nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à l'individu.

CONCLUSION

[72] 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.

[73] La Commission conclut également que la nécessité de la collecte de l'ensemble des identifiants des plaignants 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 recueillant des renseignements personnels non nécessaires à l'objet du dossier.

[74] La Commission conclut que la collecte des avis de cotisation était nécessaire, dans le contexte des faits du présent dossier.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

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

[76] **RECOMMANDE** à l'entreprise de s'assurer que les détaillants qui recueillent, en son nom, des renseignements personnels par le biais d'un formulaire de demande de crédit ne puissent exiger d'un client qu'il fournisse sa carte ou son numéro d'assurance maladie, son numéro d'assurance sociale ni son numéro ou son permis de conduire à des fins d'identification.

Diane Poitras
Juge administratif