



Commission d'accès à l'information du Québec

Dossier : 081125
Date : Le 8 octobre 2014
Membre: M^e Diane Poitras

X.

Plaignant

et

**VALEURS MOBILIÈRES DESJARDINS
(DISNAT)**

Entreprise

DÉCISION

OBJET

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

[1] La Commission d'accès à l'information (la Commission) est saisie d'une plainte à l'endroit de Disnat, une division de Valeurs mobilières Desjardins (l'entreprise). M. ... (le plaignant) reproche à l'entreprise d'avoir exigé qu'il fournisse des renseignements qui n'étaient pas nécessaires à sa demande d'ouverture d'un compte de régime enregistré d'épargne étude (REÉÉ).

[2] Plus précisément, le plaignant reproche à l'entreprise de lui avoir demandé de fournir des renseignements concernant son occupation, les coordonnées de son employeur ainsi que les coordonnées de sa conjointe et de

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

l'employeur de cette dernière en vue de l'ouverture de ce compte. Selon le plaignant, l'entreprise aurait refusé de lui ouvrir ce compte s'il n'avait pas fourni ces informations.

RÉSUMÉ DE L'ENQUÊTE

[3] La Commission a procédé à une enquête, conformément à l'article 81 la Loi sur le privé. Elle a recueilli le point de vue du plaignant ainsi que de l'entreprise.

[4] Le plaignant est d'avis que les renseignements visés par sa plainte ne sont pas nécessaires compte tenu de la nature du compte en cause, soit un compte autogéré. Puisque ce compte ne requiert aucune recommandation de la part d'un courtier en valeurs mobilières et qu'il n'implique qu'un service d'exécution, le plaignant considère que les informations visées par sa plainte ne sont pas nécessaires à l'ouverture du compte.

[5] Dans le cadre de l'enquête, l'entreprise a invoqué plusieurs motifs pour justifier la nécessité de recueillir les renseignements faisant l'objet de la plainte. En résumé, elle a soutenu qu'elle est tenue de le faire selon les règles prescrites par l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM), la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*² et le *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*³.

[6] Elle soutient que, selon cette réglementation, elle doit recueillir les renseignements en cause en vertu de la règle « Bien connaître son client » :

Ces renseignements nous permettent de déterminer, entre autres, si le client et/ou son conjoint, sont associés, administrateurs ou employés d'un courtier ou d'une société de courtage, ou encore membres de leur groupe ou ayant des liens avec eux. Ces renseignements peuvent également servir à identifier des personnes considérées comme initiées ou actionnaires dominants d'une société cotée en bourse. Le cas échéant, le client qui dit avoir le contrôle exclusif du compte doit, avec son conjoint, convaincre le courtier membre qu'il ne subit aucune influence de ce dernier quant aux opérations faites sur

² L.C. 2000, ch.17.

³ DORS/2002-184.

le compte et à l'intérêt financier qui en découle en dépit de leur union conjugale. De plus, le client et/ou son conjoint pourraient être soumis à des exigences réglementaires particulières en raison de leur profession et/ou de leur statut d'initié.

[7] L'entreprise a également soutenu qu'à titre de firme de courtage, elle a une obligation de diligence raisonnable en vertu de la réglementation relative au blanchiment d'argent. Cette obligation lui impose de recueillir des informations suffisantes, notamment quant au risque que représente un client, la provenance de ses revenus et la valeur des opérations qui seront portées à son compte, de manière à déceler les opérations douteuses. Le cas échéant, l'entreprise pourra ainsi déterminer quelles informations complémentaires sont requises d'un client et quelles mesures supplémentaires de contrôle et de diligence raisonnable doivent être exigées pour un compte particulier.

[8] Enfin, l'entreprise a souligné que les renseignements au sujet de l'employeur du client et de son conjoint peuvent servir à identifier des personnes politiquement exposées pour lesquelles des règles particulières sont susceptibles de s'appliquer selon la réglementation fédérale pertinente.

[9] Pour sa part, le plaignant est d'avis que l'entreprise pourrait atteindre ces objectifs en posant des questions autrement, afin de ne recueillir que les renseignements nécessaires, par exemple, en demandant : êtes-vous employé d'une société de courtage ou conjoint d'un employé d'une société de courtage? Il soutient également que l'entreprise ne devrait pas recueillir des renseignements détaillés et s'en tenir à demander la nature de la profession du client ou de son conjoint.

[10] Il souligne que certaines sociétés de courtage à escompte sont dispensées de l'application de la règle de convenance lorsqu'elles n'offrent que des services d'exécution.

OBSERVATIONS AU TERME DE L'ENQUÊTE

[11] Le 13 janvier 2014, la Commission transmet à l'entreprise un avis d'intention l'informant qu'elle envisage de lui ordonner :

- de cesser de recueillir les renseignements non nécessaires à l'ouverture d'un compte pour un REÉÉ, notamment l'identité et les coordonnées du conjoint de même que des renseignements précis au sujet de l'employeur du client et de son conjoint (profession, nom et coordonnées de

l'employeur) plutôt que des renseignements sur la nature de la profession ou du domaine d'activité;

- de détruire les renseignements recueillis en contravention de la Loi sur le privé;
- de modifier ses formulaires afin de ne recueillir que les renseignements nécessaires à l'objet du dossier, dont le formulaire « Demande d'ouverture de compte et conventions – compte pour les opérations exécutées sans conseil » et de donner des instructions à ses employés en conséquence.

[12] À la suite de cet avis, l'entreprise a transmis à la Commission des observations supplémentaires détaillées concernant l'objet de la présente plainte. L'entreprise a envoyé copie de ses observations à l'Autorité des marchés financiers (l'AMF) et à l'OCRCVM. Ces deux entités ont demandé à la Commission l'autorisation de présenter leurs observations respectives à l'égard de la réglementation en vigueur et pertinente au présent dossier, considérant que l'ordonnance projetée était susceptible d'avoir un impact sur le fonctionnement du marché des valeurs mobilières.

[13] Puisque l'entreprise référait notamment, dans ses observations transmises aux termes de l'enquête, à des règles adoptées par ces entités et compte tenu de leur rôle de surveillance du marché des valeurs mobilières, la Commission a autorisé l'AMF et l'OCRCVM à présenter leurs observations respectives, souhaitant disposer de toute l'information pertinente à l'analyse de la conformité de la pratique de l'entreprise faisant l'objet de la plainte.

[14] Ces deux entités ont présenté des observations détaillées, appuyées par des extraits de la législation et de la réglementation pertinentes, de publications relatives au domaine des valeurs mobilières et de plusieurs autorités.

ANALYSE

[15] La plainte porte sur la collecte, par l'entreprise, de renseignements concernant l'occupation du plaignant, les coordonnées de son employeur ainsi que les coordonnées de sa conjointe et de l'employeur de cette dernière en vue de l'ouverture d'un compte de REÉÉ autogéré.

[16] La Loi sur le privé prévoit qu'une entreprise qui recueille des renseignements personnels sur autrui ne doit recueillir que les renseignements

nécessaires à l'objet du dossier. De plus, sauf dans les circonstances prévues par la loi, elle 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 personnel :

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.

Ces renseignements doivent être recueillis par des moyens licites.

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.

[17] Il appartient à l'entreprise de démontrer la nécessité de recueillir un renseignement personnel en fonction de l'objet du dossier et de la finalité poursuivie.

[18] En effet, tel que l'ont souligné l'AMF et l'OCRCVM, le critère de nécessité appliqué par la Commission et la Cour du Québec est celui développé dans l'affaire *Société de transport de la Ville de Laval c. X.*⁴, qui requiert une analyse tenant compte du contexte de chaque situation et de la finalité poursuivie par la collecte des renseignements personnels :

⁴ [2003] C.A.I. 667 (C.Q.). Voir aussi : *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, [2010] QCCQ 93; *X. et EB Games*, C.A.I. 08 18 56, 23 octobre 2013, c. Desbiens; *X. et Lépine Cloutier Ltée*, C.A.I. 08 09 43, 14 mars 2014, c. Poitras; *Garderie Cœur d'Enfant Inc.*, C.A.I. 08 02 72, 31 mars 2014, c. Poitras; *P.S. c. Centre de santé et de services sociaux du Cœur-de-l'Île*, 2012 QCCA 268; *X. et La Compagnie Nationale Money Mart (Insta-Chèques)*, C.A.I. 08 02 60, 17 mai 2013, c. Chartier; *X. et 9038-5055 Québec inc. (Le Palace)*, C.A.I. 07 05 51, 23 mars 2012, c. Constant.

[44] [...] Un renseignement sera donc nécessaire non pas lorsqu'il pourra être jugé absolument indispensable, ou au contraire simplement utile. Il sera nécessaire lorsque chaque fin spécifique poursuivie par l'organisme, pour la réalisation d'un objectif lié à ses attributions, sera légitime, importante, urgente et réelle, et lorsque l'atteinte au droit à la vie privée que pourra constituer la cueillette, la communication ou la conservation de chaque élément de renseignement sera proportionnelle à cette fin. Cette proportionnalité jouera en faveur de l'organisme lorsqu'il sera établi que l'utilisation est rationnellement liée à l'objectif, que l'atteinte est minimisée et que la divulgation du renseignement requis est nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à la personne. Autrement, le droit à la vie privée et à la confidentialité des renseignements personnels devra prévaloir.

Finalités poursuivies par la collecte et objet du dossier

[19] L'entreprise a recueilli les renseignements visés par la plainte lors de l'ouverture d'un compte REÉÉ autogéré par le plaignant. Les renseignements ont été colligés à la section 2 du formulaire « Demande d'ouverture de compte et conventions – compte pour les opérations exécutées sans conseil ». Selon l'entreprise, ce formulaire doit être complété par toute personne qui souhaite ouvrir un tel compte.

[20] Il ressort de l'ensemble des observations présentées par l'entreprise, l'AMF et l'OCRCVM que les renseignements sont recueillis essentiellement pour les fins suivantes :

- Respecter l'obligation faite aux courtiers en valeurs mobilières de « Bien connaître son client », selon les paramètres prescrits par l'AMF, l'OCRCVM et le Centre d'analyse des opérations et des déclarations financières du Canada (le « CANAFE »). Cette obligation vise deux objectifs⁵ :

⁵ Autorité des marchés financiers. *Instruction générale relativement au règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites*. Dernière modification 13 juillet 2013. Ce document indique : « La présente instruction générale indique de quelle façon les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (les «ACVM» ou «nous») interprètent ou appliquent les dispositions du Règlement 31-03 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites (chapitre V-1.1, r. 10) (le «règlement») et de la législation en valeurs mobilières connexe. »

- Protéger le client en adaptant les conseils et les recommandations à sa situation financière et familiale (obligation de convenance);
 - Assurer l'intégrité des marchés financiers en contrôlant l'accès à ce dernier et en surveillant l'entrée des clients dont les activités sont susceptibles de porter atteinte à son intégrité (obligation de diligence raisonnable). Le courtier joue ainsi un rôle de sentinelle des marchés ou de « *Gatekeeper* »;
- Remplir ses obligations de vérification et de déclarations qui lui incombent en vertu de diverses lois visant à préserver l'intégrité des marchés financiers, plus particulièrement la réglementation fédérale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

[21] L'entreprise et l'AMF précisent que même si la demande d'ouverture du compte a été effectuée auprès de Disnat, un courtier exécutant dispensé de l'obligation de convenance selon les règles applicables, l'entreprise n'est pas pour autant relevée de son obligation de « Bien connaître son client » afin de jouer son rôle de « *Gatekeeper* ».

Application du critère de nécessité

[22] La Commission doit d'abord déterminer si les objectifs poursuivis par la collecte des renseignements personnels en cause dans le présent dossier sont légitimes, importants, urgents et réels. Elle doit également apprécier la proportionnalité de cette collecte de renseignements par rapport aux finalités poursuivies (la collecte des renseignements visés par la plainte est-elle rationnellement liée aux objectifs visés, l'atteinte au droit à la vie privée est-elle minimisée et la divulgation du renseignement requis est-elle nettement plus utile à l'entreprise que préjudiciable à la personne concernée).

[23] La protection du client qui souhaite investir et l'intégrité des marchés financiers constituent très certainement des objectifs légitimes, importants réels et urgents. Certaines situations décrites dans l'actualité ces dernières années ont conduit les gouvernements provinciaux et fédéral à encadrer le marché des valeurs mobilières et à mettre en place des programmes de protection et d'indemnisation des investisseurs.

[24] Cet encadrement inclut l'adoption de lois, de règlements et de directives diverses. Il implique également l'octroi de responsabilités à des organismes de

réglementation et de contrôle dont la mission générale consiste à surveiller le respect des normes visant l'encadrement des activités des marchés financiers et la protection du public. L'AMF et l'OCRCVM sont de tels organismes⁶.

[25] La Cour suprême a déjà affirmé que la réglementation de ce secteur d'activité vise à protéger les investisseurs et à assurer le rendement du marché et la confiance du public dans le système. Elle a conclu que ces objectifs sont de première importance⁷.

[26] L'obligation imposée aux courtiers en valeurs mobilières de bien connaître leurs clients s'inscrit dans cet encadrement normatif. Il s'agit d'une obligation importante faisant partie de la réglementation des marchés financiers :

13.2. Connaissance du client

Principes généraux

Les personnes inscrites ont comme fonction de préserver l'intégrité des marchés financiers. Elles doivent se garder, même par omission, de contribuer à des comportements qui entachent la réputation des marchés. Dans l'exercice de cette fonction, elles doivent s'acquitter de l'obligation de connaissance du client prévue à l'article 13.2, obligation qui est un exercice de diligence raisonnable et qui requiert d'établir l'identité du client. Son respect peut aider à ce que les opérations soient effectuées conformément aux lois sur les valeurs mobilières.

L'information servant à connaître le client est à la base de l'évaluation de la convenance des opérations. Elle contribue à protéger le client, la personne inscrite et l'intégrité des marchés financiers. Pour remplir leur obligation de connaissance du client, les personnes inscrites doivent prendre des mesures raisonnables pour obtenir cette

⁶ Pour l'AMF, voir ses fonctions notamment aux articles 4, 7 et 8 de la *Loi sur l'autorité des marchés financiers*, RLRQ, c. A-33.2. Pour sa part, l'OCRCVM est un organisme pancanadien d'autoréglementation qui encadre l'exercice des courtiers membres et l'ensemble des opérations effectuées sur les marchés de capitaux propres et titres de créances au Canada. L'AMF a reconnu l'OCRCVM à titre d'organisme d'autoréglementation en vertu des articles 59 et 60 de la *Loi sur l'autorité des marchés financiers* et la Décision 2008-PDG-0216, 2008-05-02, Bulletin 2008-05-30, vol. 5, no. 21.

⁷ *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3.

information et la mettre à jour régulièrement⁸. [Nos soulignements]

[27] La Commission conclut donc que les objectifs poursuivis par la collecte des renseignements en cause dans le présent dossier sont légitimes, importants, urgents et réels.

[28] La collecte de ces renseignements est également rationnellement liée aux objectifs visés. En effet, les informations demandées au sujet de l'employeur du client et de son conjoint permettent au courtier de s'acquitter de son obligation de diligence raisonnable et de son rôle de « *Gatekeeper* » du marché des valeurs mobilières, notamment en vérifiant si le client et son conjoint sont associés, administrateurs ou employés d'un courtier ou d'une société de courtage, membres de leur groupe ou s'ils ont des liens avec eux. Ces renseignements peuvent également servir à identifier des personnes considérées comme initiées ou actionnaires dominants d'une société cotée en bourse.

[29] Les renseignements visent également à déterminer le niveau de risque que représente un client, la provenance de ses revenus et la valeur des opérations qui seront portées à son compte, de manière à déceler les opérations douteuses. Le cas échéant, ces renseignements lui permettent de déterminer quelles informations complémentaires sont requises d'un client et quelles mesures supplémentaires de contrôle et de diligence raisonnable doivent être exigées pour un compte particulier.

[30] Au surplus, la « Règle 1300 – Contrôle des comptes » de l'OCRCVM prévoit spécifiquement qu'un courtier en valeurs mobilières doit recueillir et conserver pour une certaine période les informations en cause dans la présente plainte :

1. Identité et solvabilité

- (a) Un courtier membre doit faire preuve de la diligence voulue pour connaître constamment les faits essentiels relatifs à tous ses clients ainsi qu'à tous les ordres ou comptes acceptés.

[...]

⁸ *Instruction générale relativement au règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites*, préc. note 5.

- (n) Les courtiers membres doivent conserver en dossier tous les renseignements obtenus et toutes les procédures de vérification appliquées en vertu du présent article, sous une forme accessible à la Société pendant un délai de cinq ans à compter de la fermeture du compte visé.
2. (a) Un courtier membre doit désigner un surveillant qui est responsable de l'ouverture de nouveaux comptes et de l'établissement et du maintien de procédures de contrôle des comptes acceptables pour la Société pour faire en sorte que le traitement des affaires des clients soit dans les limites d'une conduite professionnelle, corresponde à des principes de commerce justes et équitables et ne soit pas préjudiciable aux intérêts du secteur des valeurs mobilières. Dans le cadre de ce contrôle, chaque nouveau compte doit être ouvert au moyen d'un formulaire d'ouverture de compte qui comprend les renseignements pertinents requis dans le Formulaire no 2 dans le cas des comptes de détail, des comptes institutionnels et dans le cas des comptes dispensés de l'examen de la convenance. [Nos soulignements]

[31] Dans le formulaire no 2 - « Ouverture de compte », prescrit par l'OCRCVM, la section 3 « Employeur du client » prévoit que le courtier doit indiquer la profession du client, l'identité de son employeur, son adresse et le genre d'entreprise. La section 4 de ce formulaire requiert que le courtier recueille notamment le nom du conjoint, sa profession, le nom de son employeur et le genre d'entreprise.

[32] Ainsi, la collecte, par l'entreprise, des renseignements concernant la profession et l'employeur du plaignant et de sa conjointe constitue une exigence qui découle de la réglementation applicable aux courtiers en valeurs mobilières. Il n'appartient pas à la Commission de remettre en cause cette réglementation.

[33] Dans ce contexte, la Commission considère qu'il n'existe pas d'autres moyens portant moins atteinte à la vie privée des personnes concernées pour atteindre ces objectifs. Le plaignant souligne que l'entreprise pourrait atteindre ces objectifs en recueillant moins d'informations, notamment en demandant uniquement la nature de la profession ou en posant des questions générales : êtes-vous employé d'une société de courtage ou conjoint d'un employé d'une société de courtage? Êtes-vous « initié » ou conjoint d'initié?

[34] Certes, selon la documentation transmise par l'entreprise, l'AMF et l'OCRCVM, la quantité et la nature des renseignements qui doivent être recueillis en vertu de l'obligation « Bien connaître son client » diffèrent selon certaines circonstances, par exemple, si le courtier est dispensé de l'obligation de convenance ou selon la nature des titres transigés.

[35] Toutefois, tel qu'exposé précédemment, la réglementation dans ce domaine prévoit que les informations recueillies au moyen du formulaire d'ouverture de compte prescrit par l'OCRCVM constituent le minimum d'informations qui doivent être obtenues par les courtiers en valeurs mobilières inscrits auprès de cet organisme. L'entreprise avait donc l'obligation de recueillir ces renseignements.

[36] De plus, la complexité des termes utilisés dans la réglementation, tel que le terme « initié » et les sanctions importantes imposées aux courtiers en cas de non-respect de leurs obligations justifient la collecte des informations demandées au sujet des employeurs du client et de son conjoint. Enfin, le niveau de détails des renseignements demandés permet d'atteindre les objectifs visés sans pour autant constituer une atteinte injustifiée au droit à la vie privée des personnes concernées.

[37] Dans l'affaire *Branch* précitée⁹, la Cour suprême a souligné que les participants au marché des valeurs mobilières, secteur fortement réglementé, ont des attentes en matière de vie privée moins élevées en ce qui concerne les éléments permettant de « protéger le public et de décourager les formes préjudiciables de comportement commercial ».

[38] Force est de constater également que les renseignements relatifs à la profession et à l'employeur d'une personne ne constituent pas, a priori, une information de nature très sensible. Nombreuses sont les situations où une personne divulgue ces renseignements, par choix ou par obligation, dans la vie courante.

[39] Dans le contexte de la présente plainte, la divulgation de ces renseignements est nettement plus utile à l'entreprise qu'elle n'est préjudiciable à la personne concernée.

[40] À la lumière des faits du présent dossier, la Commission conclut donc que la collecte des renseignements personnels faisant l'objet de la plainte est proportionnelle aux finalités poursuivies par l'entreprise.

⁹ *British Columbia Securities Commission c. Branch*, préc. note 7.

[41] L'entreprise a donc démontré la nécessité de recueillir l'identité et les coordonnées du conjoint d'un client de même que les renseignements au sujet de son employeur et de celui de son conjoint au moyen du formulaire « Demande d'ouverture de compte et conventions – Compte pour les opérations exécutées sans conseil ».

[42] Aussi, puisque cette collecte est requise par la réglementation et nécessaire à la conclusion ou à l'exécution du contrat de courtage, l'entreprise pouvait refuser l'ouverture d'un compte au client ayant refusé de lui fournir ces informations.

CONCLUSION

[43] En conclusion, l'entreprise n'a pas contrevenu aux articles 5 et 9 de la Loi sur le privé.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[44] **DÉCLARE** la plainte non fondée.

DIANE POITRAS
Juge administratif