

LA PRATIQUE DE VÉRIFICATION DE L'IDENTITÉ

CHEZ VALEURS MOBILIÈRES DESJARDINS

Rapport final d'enquête

DIRECTION DE L'ANALYSE ET DE L'ÉVALUATION

25 MARS 2003

## TABLE DES MATIÈRES

1. INFORMATIONS RELATIVES AU DOSSIER	
Numéros des dossiers	3
Dates de réception des demandes d'interventions	3
2. LES PLAINTES	3
3. LE MANDAT	4
4. LA CONDUITE DE L'ENQUÊTE	
Personnes rencontrées ou contactées	5
Les faits	6
5. ASSISES LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES	
5.1 LES LOIS	12
5.2 LES RÉGLEMENTS	14
5.2.1 LE RÉGLEMENT CANADIEN APPLICABLE	
5.2.2 LES RÉGLES AMÉRICAINES	
5.3 RÉSUMÉ : LES MOYENS LÉGAUX DE VÉRIFICATION DE L'IDENTITÉ AUX FINS DE L'APPLICATION DE LA LOI	16
6. ANALYSE DE L'ENQUÊTEUR	19
7. CONCLUSION PRÉLIMINAIRE	23
8. RECOMMANDATIONS PRÉLIMINAIRES	24
9. COMMENTAIRES DE <b>VMD</b> ET NOTRE ANALYSE	26
10. RECOMMANDATIONS FINALES	

## 1. INFORMATIONS RELATIVES AU DOSSIER

- Numéros des dossiers :
  - Valeurs mobilières Desjardins :  
02 03 76 02 09 82 02 09 83 02 12 78 02 13 83  
(Ce dernier numéro réfère à une demande d'accès au dossier 02 03 76)
- Dates de réception des demandes d'intervention chez Valeurs mobilières Desjardins:
  - Les personnes et associations qui se sont plaintes par écrit à la Commission de la pratique de vérification de l'identité par Valeurs mobilières Desjardins (VMD) l'ont fait entre le 12 mars et le 17 septembre 2002. Nous avons reçu un bon nombre de demandes d'information téléphoniques sur le caractère acceptable de la procédure de vérification de l'identité par la carte d'assurance maladie ou le permis de conduire durant cette période, mais nous ne possédons pas de statistiques spécifiques au secteur du courtage de valeurs mobilières pour cette période.

Un certain nombre de plaintes écrites, pour les mêmes motifs et concernant d'autres firmes de courtage, ont également été adressées à la Commission.

## 2. LES PLAINTES

Les personnes qui ont demandé l'intervention de la Commission ont reçu une lettre les invitant à se soumettre à une procédure de vérification de leur identité,

par l'envoi de la photocopie de l'un des documents suivants : passeport, carte d'assurance-maladie ou permis de conduire.

Dans la lettre, il était mentionné :

*« Comme cette mesure est obligatoire, vous comprendrez donc que le défaut de fournir une identification acceptable empêchera les transactions à votre compte »*

Les motifs invoqués dans les lettres adressées aux clients étaient les suivants :

*« Cette nouvelle mesure a récemment été adoptée par les gouvernements canadien et américain, en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité pour le Canada et des règles de l'Internal Revenue Service (IRS) pour les Etats-Unis et ce, afin de protéger les investisseurs. »*

En outre, les personnes étaient avisées par la même lettre que le défaut de se soumettre à ladite exigence était susceptible d'empêcher les transactions à leur compte.

### **3. LE MANDAT**

En vertu de l'article 81 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, ci-après appelée la Loi sur le secteur privé, la Commission a le mandat de faire enquête ou de 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.

La Commission a donc chargé l'analyste-enquêteur de faire enquête le 28 octobre 2002, investissant celle-ci des pouvoirs et de l'immunité prévus par la *Loi sur les commissions d'enquête* (chapitre C-37), tel que prévu à l'article 85 de la Loi sur le privé.

Le mandat d'enquête se lit comme suit :

*Observer les pratiques de Valeurs mobilières Desjardins en matière de vérification d'identité. Identifier le raisonnement ayant permis de conclure à l' « obligation » en cause, à partir des lois et règlements pertinents et de leur interprétation. Identifier le processus décisionnel, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'entreprise, eu égard à cette décision. Identifier quelles pièces d'identité sont requises, fournies, acceptées et refusées.*

#### **4. LA CONDUITE DE L'ENQUÊTE**

##### **PERSONNES RENCONTRÉES OU CONTACTÉES**

##### **FIN OCTOBRE 2002**

Un premier contact téléphonique a été effectué chez VMD, le mandat ayant été formellement attribué le 28 octobre. Le 1<sup>er</sup> novembre, l'annonce de la tenue de l'enquête a été signifiée par lettre télécopiée. À la suggestion de M. , des arrangements furent pris par lui pour que soit rencontré également le Comité de réglementation de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, duquel son entreprise fait partie.

**LE 12 NOVEMBRE 2002 :**

- Rencontre chez VMD :
  - M. , Vice-président Conformité
  - M<sup>me</sup> , Directeur, juridique et réglementation, présidente du Comité de réglementation de l'ACCOVAM
  
- Rencontre avec le Comité de réglementation de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM) :
  - Un groupe d'une vingtaine de membres, courtiers et courtières en valeurs mobilières pour le compte de diverses entreprises de courtage et institutions financières.

Il ressort des rencontres du 12 novembre les faits suivants :

- Le Ministère du Revenu américain, ci-après appelé **IRS**, a demandé qu'une vérification soit faite à l'endroit de tous les comptes comportant des titres américains ouverts antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2001 (situation connue sous l'appellation « clause grand-père »). La vérification avait pour but de s'assurer que ces comptes avaient été ouverts par des personnes n'ayant pas la citoyenneté américaine, et elle s'est effectuée par le moyen de la vérification du numéro d'assurance sociale.
  
- Vers juin 2001, les règles de l'**IRS** auraient changé. Leurs représentants ont demandé verbalement que l'identité des personnes qui avaient ouvert un nouveau compte **depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001** soit vérifiée par un moyen

supplémentaire, à savoir qu'il faudrait désormais noter au dossier-client le ou les numéros inscrits sur les documents ayant servi à la vérification de l'identité. L'*IRS* a annoncé son intention de vérifier, pour l'année financière 2001, que les entreprises canadiennes de courtage avec qui il faisait affaire se conformaient à cette exigence. Les entreprises de courtage, dont Desjardins Valeurs mobilières, ont fait savoir qu'à une si courte période d'avis, elles ne seraient pas en mesure de satisfaire à cette exigence pour l'ensemble de leurs nouveaux clients. L'*IRS* a accepté de reporter la vérification au 31 décembre 2002.

- Novembre 2001 : la plupart des courtiers en valeurs mobilières ont signé un contrat avec l'*IRS*, officialisant leur statut d'« intermédiaire qualifié » (ou « **Q.I.** », Qualified Intermediary). Seules les entreprises qualifiées comme telles peuvent faire bénéficier leurs clients d'un taux d'impôt préférentiel, à la condition que ces clients ne soient pas des citoyens américains. En vertu des termes de ce contrat, les entreprises certifiées « **Q.I.** » reconnaissent qu'elles ne contreviennent à aucune loi s'appliquant à elles, et que rien ne les empêche légalement de révéler l'identité de ses clients, ni de révéler à un vérificateur externe les informations relatives à ses clients. L'*IRS* a conclu de telles ententes avec un grand nombre de pays, et pour chacun de ces pays a établi la liste des documents acceptés aux fins de vérifier l'identité des clients des firmes de courtage. (Voir Annexe )

- Mars 2002 : première plainte reçue à la Commission, d'une cliente de Valeurs mobilières Desjardins (ci-après appelée VMD) outrée qu'on exige d'elle la

photocopie de son passeport, ou de sa carte d'assurance maladie, ou de son permis de conduire. Monsieur (VMD), nous a informé qu'il avait été saisi d'une plainte semblable, adressée à un courtier de l'entreprise, et a répondu par lettre à la plaignante qu'elle pouvait se présenter à sa succursale VMD pour présenter sa pièce d'identité sans avoir à en remettre une copie. Monsieur nous a fait part que **2 écoles de pensée s'affrontaient au sein du Comité de réglementation de l'ACCOVAM eu égard à la vérification de l'identité** : VMD prétendait que l'exigence de la photocopie de l'une ou l'autre des cartes québécoises contrevenait aux lois québécoises applicables, les autres membres ne partageaient pas son avis. Des clients qui avaient fait parvenir à VMD une photocopie de leur permis de conduire ou de leur carte d'assurance maladie ont demandé que la photocopie soit retirée de leur dossier et détruite, ce qui aurait été fait.

- À une époque que les interlocuteurs situent « au printemps 2002 », les représentants de l'IRS font savoir **verbalement** qu'ils désirent que la vérification de l'identité se fasse, non seulement en recueillant le numéro des cartes d'identité, mais encore en acceptant uniquement les cartes d'identité gouvernementales porteuses de photos.
- 12 juin 2002 : entrée en vigueur du *Règlement [canadien] sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. Celui-ci comporte une obligation, pour diverses catégories d'entreprises dont les courtiers en valeurs mobilières, de vérifier l'identité de leurs nouveaux clients par une série de moyens qu'il énumère.



- Vers le mois d'octobre, à New-York, les représentants de l'IRS auraient fait savoir **verbalement** qu'ils n'acceptaient **que** les photocopies de cartes d'identité avec photo aux dossiers des clients canadiens acheteurs de valeurs américaines, pour que ceux-ci puissent bénéficier de l'absence de retenue d'impôt américain de 30%. Si trop de dossier-clients d'une entreprise de courtage s'avéraient ne pas comporter la photocopie de l'une ou l'autre de ces cartes (ou du passeport), l'entreprise se verrait retirer son statut d'« intermédiaire qualifié » (ou « **Q.I.** », Qualified Intermediary). Seules les entreprises qualifiées comme telles peuvent faire bénéficier leurs clients d'un taux d'impôt préférentiel.

Informés que des lois québécoises ne permettaient pas de rencontrer leur exigence, les représentants américains auraient indiqué qu'il n'était pas dans leur intention d'exiger un non respect de lois, et invitaient leurs vis-à-vis concernés (à savoir les autorités québécoises compétentes en la matière) à leur faire des représentations.

- Depuis que VMD est saisi de la volonté de la Commission de faire enquête sur cette façon contestée de vérifier l'identité, elle aurait modifié sa procédure de vérification de l'identité de ses clients, **sans nous faire part de quelle façon**. Ce faisant, elle se classe à part des autres membres de l'ACCOVAM. Lors de la rencontre du 12 novembre, nous avons constaté que les membres étaient tout-à-fait conscients de contrevenir aux lois québécoises en exigeant une photocopie de carte [gouvernementale] d'identité avec photo. La Commission est perçue comme un organisme qui pourrait collaborer à la recherche de solution à court terme en cette matière, et promouvoir des modifications aux lois en cause à moyen terme. Signalons enfin que des courtiers à escompte (courtiers qui ne donnent pas de conseils, mais exécutent les ordres de leurs clients, par téléphone

ou par internet) ne s'embarrassent pas des éventuelles réticences de leurs clients : ils refusent carrément de faire affaire avec quelqu'un qui refuse de soumettre une photocopie de document d'identité officiel avec photo.

- Lors de la rencontre du 12 novembre dernier, les membres de l'ACCOVAM présents ont reconnu d'emblée que la pratique de vérification de l'identité contestée n'est pas le seul fait de VMD, mais de toutes les firmes de courtage québécoises. Ils ont présenté diverses demandes, à savoir :

- que la Commission analyse la problématique de la vérification de l'identité eu égard au **secteur du courtage en valeurs mobilières**, VMD devant faire face aux mêmes exigences que les autres courtiers à escompte et entreprises de courtage quant à la satisfaction des exigences de l'*IRS* ;
- que la Commission procède à un moratoire sur les plaintes concernant la pratique contestée de vérification de l'identité ;
- que la Commission fasse connaître le plus rapidement possible son avis sur la pratique qui est contestée ;
- que la Commission délègue un représentant crédible pour faire des représentations auprès de l'*IRS* (comme ses représentants en ont évoqué la possibilité) si elle désire faire valoir la nécessité du respect des lois québécoises relativement au respect des renseignements personnels et à l'utilisation de certaines cartes d'identité ;
- que la Commission collabore avec les courtiers en valeurs mobilières faisant affaire au Québec pour une avenue de solution qui soit viable, car les exigences auxquelles ils sont confrontés leur apparaissent irréconciliables :

- les exigences des lois (Loi sur le privé, Loi sur l'assurance maladie, Code de la sécurité routière),
  - les exigences de la Commission (interdiction de noter les numéros des cartes, interdiction de requérir et consigner la photocopie de ces cartes)
  - et les exigences (verbales) de l'IRS (consigner au dossier-client la photocopie du passeport ou d'une carte d'identité avec photo, exclusivement) ;
- Enfin, la Commission devrait se prononcer sur le caractère légal, pour des entreprises québécoises de vérification agissant pour le compte de l'IRS, d'accéder aux dossiers-clients sans le consentement de ceux-ci.

Il ressort des rencontres du 12 novembre que VMD, à l'instar des autres firmes de courtage, reconnaît la pratique à l'effet que ses clients se voient exiger une photocopie de leur carte d'assurance maladie ou de leur permis de conduire pour l'ouverture d'un compte, lorsque ce compte comporte des transactions sur des titres américains.

## 5 ASSISES LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES

### 5.1 LES LOIS

- La *Loi [canadienne] sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*<sup>1</sup> a été sanctionnée le 29 juin 2000. Dans la partie 4 : Règlements, la Loi stipule que :

73.

(1) « Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre, prendre toute mesure qu'il estime nécessaire à l'application de la présente loi, et notamment :

(. . .)

f) préciser les mesures à prendre par les personnes ou entités afin de vérifier l'identité des clients avec qui elles effectuent des opérations visées par la partie 1 ;

(2) Les projets de règlements fondés sur le paragraphe (1) sont publiés dans la Gazette du Canada au moins quatre-vingt-dix jours avant la date envisagée pour leur entrée en vigueur (. . .).

- La *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*<sup>2</sup>, stipule :

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 services 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 l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

---

<sup>1</sup> Titre abrégé de la *Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence*, L.C. 2000, ch. 17.

<sup>2</sup> L.R.Q., c. P-39.1

- 1<sup>0</sup> la collecte est nécessaire à la conclusion ou à l'exécution du contrat ;
  - 2<sup>0</sup> la collecte est autorisée par la loi ;
  - 3<sup>0</sup> 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.

**12.**

L'utilisation des renseignements contenus dans un dossier n'est permise, une fois l'objet du dossier accompli, qu'avec le consentement de la personne concernée, sous réserve du délai prévu par la loi ou par un calendrier de conservation établi par règlement du gouvernement.

**13.**

Nul ne peut communiquer à un tiers les renseignements personnels contenus dans un dossier qu'il détient sur autrui ni les utiliser à des fins non pertinentes à l'objet du dossier, à moins que la personne n'y consente ou que la loi le prévoit.

- *La Loi sur l'assurance maladie*<sup>3</sup>:

- 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.

- *Le Code de la sécurité routière*<sup>4</sup> prévoit que :

- 61.** [...]

- 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.

---

<sup>3</sup> L.R.Q., c. A-29

<sup>4</sup> L.R.Q., c. C-24.2

## 5.2 LES RÈGLEMENTS

### 5.2.1 LE RÈGLEMENT CANADIEN APPLICABLE :

- Le *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*<sup>5</sup>, daté du 9 mai 2002, a fait l'objet de publication dans la Gazette du Canada, Partie II, le 14 mai 2002 avec entrée en vigueur le 12 juin 2002. L'obligation pour les courtiers en valeurs mobilières de vérifier l'identité de leurs clients y est mentionnée à l'article **57**, et ses modalités décrites notamment à l'article 64 :

**64.** L'identité d'une personne est vérifiées, au moment prévu au paragraphe (2) et conformément au paragraphe (3), comme suit :

( . . . )

c) dans le cas prévu à l'article 57 :

- i) au moyen de son certificat de naissance, **son permis de conduire, sa carte d'assurance-maladie provinciale (si un tel usage n'est pas interdit aux termes de la loi provinciale applicable)**, son passeport ou un document semblable
- ii) en l'absence de la personne lors de l'ouverture du compte :
  - (A) soit par la confirmation qu'un chèque qu'elle a tiré sur un compte auprès d'une institution financière a été compensé,
  - (B) soit par la confirmation qu'elle est titulaire d'un compte ouvert à son nom auprès d'une institution financière.

(1) Les vérifications sont effectuées :

( . . . )

e) dans le cas prévu à l'article 57, dans les six mois suivant l'ouverture du compte.

(2) L'identité d'une personne est vérifiée au moyen de l'**original** des documents visés au paragraphe (1).

### 5.2.2 LES RÈGLES AMÉRICAINES

- Les règles de l'IRS<sup>6</sup> :

➤ LIST OF APPROVED **KYC** RULES AND RULES AWAITING APPROVAL

**Revenue Procedure 2000-12** states that the IRS will not enter into a **qualified intermediary (QI)** withholding agreement that provides for the use of documentary evidence obtained under a country's know-your-customer rules if it has not received the know-your-customer practices and

---

<sup>5</sup> C.P. 2002-781 9 mai 2002

<sup>6</sup> Source : <http://www.irs.gov/businesses/article/0,,id=96618,00.html#Approved>

procedures for opening accounts and responses to 18 specific questions listed in the revenue procedure.

This document lists those countries that have submitted **know-your-customer** rules. Two lists are provided -- a list of countries whose know-your-customer rules have been approved by the IRS and a list of countries whose know-your-customer rules have been submitted but not yet approved.

The qualified intermediary agreement contains an attachment<sup>7</sup> that lists the specific types of **know-your-customer documentary evidence** for each country that is sufficient for purposes of the qualified intermediary agreement. The IRS is working together with the organizations that have submitted acceptable know-your-customer rules to develop standardized attachments. The attachments can be seen here as soon as they are available. For more information, see Rev. Proc. 2000-12 and Announcement 2000-48 .

- Aux règles 5.01 et 5.02 du « *Revenue Procedure 2000-12* », l'IRS énumère des critères de qualification :

#### SECTION 5. DOCUMENTATION REQUIREMENTS

##### **Sec 5.01 Documentation Requirements**

(. . .)

QI agrees to review and maintain documentation in accordance with this section 5 and, in the case of documentary evidence obtained from direct account holders, in accordance with the *know-your-customer rules* set forth in the Attachments to this Agreement. QI also agrees to make documentation (together with any associated withholding statements and other documents or information) available upon request for inspection by QI's external auditor. **QI represents that none of the laws to which it is subject prohibits disclosure of the identity of any account holder** (including account holders subject to the provisions of section 6.04 of this Agreement) **or account information to QI's external auditor**. QI may rely on the documentation it obtains under this section 5 as the basis for the information it provides another withholding agent under section 6 of this Agreement, as well as to determine its own withholding and reporting obligation.

##### **Sec. 5.02 Documentation For Foreign Account Holders.**

(. . .)

QI may treat an account holder (including an account holder that is a collective investment vehicle) as a foreign beneficial owner of an account if the account holder provides a valid **Form**

---

<sup>7</sup> Voir liste en annexe, extraite de « Attachment For Canada »

W-8 or valid documentary evidence, as described in section 2.12 of this Agreement, that supports the account holder's status as a foreign person.

### RÉSUMÉ :

#### LES MOYENS LÉGAUX DE VÉRIFICATION DE L'IDENTITÉ AUX FINS DE L'APPLICATION DE LA LOI SUR LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ ET LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS TERRORISTES

<b>QUI</b> <b>PIÈCES D'IDENTITÉ</b>	<b>EXIGENCE ÉCRITE DE L'IRS : L'UNE DES PIÈCES SUIVANTES</b> (en autant que <b>permise par la loi</b> ) :	<b>LOIS QUÉBÉCOISES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi sur l'assurance-maladie, art. 9.0.0.1</li> <li>- Code la sécurité routière</li> <li>- Loi sur le privé, art. 5, 9</li> </ul>	<b>LE RÈGLEMENT CANADIEN SUR LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ (...)</b>
PASSEPORT	OUI	OUI	OUI
CARTE D'ASS. MAL.	OUI	NON	NON : LOI QUÉBÉCOISE L'INTERDIT
PERMIS DE CONDUIRE	OUI	NON	NON : LOI QUÉBÉCOISE L'INTERDIT
CERTIFICAT de NAISSANCE	pour moins de 21 ans	OUI	OUI
« AUTRE document semblable »	Carte nationale d'identité	Il n'existe pas de carte nationale d'identité	Oui, mais non spécifié
FORMULAIRE « W-8 »	OUI	OUI	OUI

Le tableau ci-haut résume la problématique de la vérification de l'identité aux fins de l'application de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, en termes d'exigences de chacune des parties impliquées, et du caractère légal de chacune des exigences.



Ainsi, on observe que :

- le **passport** est une pièce qu'il est permis d'exiger et de produire, tant au niveau fédéral que provincial ;
- la **carte d'assurance maladie** : l'IRS requiert la production facultative de cette carte\*, alors que les lois québécoises interdisent un tel usage à des fins autres que la prestation de services de santé ou de services sociaux ; par voie de conséquence, cette exigence n'est pas reconnue par la réglementation canadienne puisque les lois québécoises l'interdisent.
- le **permis de conduire** : l'IRS requiert la production facultative de cette carte; la loi québécoise l'interdit.
- Le **certificat de naissance** : l'IRS n'accepte la production de cette pièce que pour les personnes de moins de 21 ans. Ni les lois québécoises, ni la réglementation canadienne ne l'interdisent.
- **« autre document semblable »** : mentionnée telle quelle, sans autre spécification, dans le Règlement canadien, l'expression pourrait désigner, par exemple, une carte nationale d'identité, inexistante tant au Québec qu'au Canada, ou le certificat de citoyenneté canadienne disponible sur demande.
- Le **Formulaire W-8 BEN** : ce document d'une page est accepté, selon les règles écrites de l'IRS. Le Règlement canadien n'en fait pas mention, et mis à part le fait qu'il est rédigé en anglais seulement, il n'est pas interdit par les lois québécoises (si les parties conviennent de l'acceptabilité de ce formulaire rendu disponible dans les 2 langues).

Des 6 documents pré-cités, **deux documents sont exigibles-et reconnus**, ou à tout le moins, non interdits, **par toutes les instances**, c'est-à-dire qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'en interdit la production ni la photocopie, à savoir : le passeport et le formulaire W-8 BEN.

La production du passeport est l'une des façons acceptée par l'IRS dans son contrat écrit avec les autorités canadiennes (« Attachment for Canada »). Le passeport est le document par excellence accepté dans tous les contrats entre l'IRS et les pays avec qui il s'est lié, et ne pose pas problème puisqu'un très grand nombre de citoyens en

---

\*En dépit de la réserve apparaissant au « Règlement sur le recyclage... » à cet égard

possèdent un. Notons au passage que même ce document très officiel n'offre pas la plus haute garantie de la citoyenneté d'un individu : il est en effet permis d'avoir plus d'une citoyenneté. Quoiqu'il en soit, les clients québécois des entreprises de courtage en valeurs mobilières, détenteurs de titres américains, pourraient produire une photocopie de leur passeport aux fins de prouver au Ministère du Revenu américain qu'ils ne sont pas des citoyens américains désirant échapper à l'impôt.

Il reste un document, accepté par l'IRS selon ses règles écrites et les clauses du contrat qui le lie aux seules entreprises canadiennes \*, et qui n'est pas interdit formellement par le Règlement canadien : le « formulaire **W-8 BEN** ». Celui-ci porte le titre « Certificate of Foreign Status of Beneficial Owner for United States Tax Withholding ». Ce formulaire, édition 2000, est un document d'une page, en anglais, et consiste en une confirmation à l'effet que le client (qui n'est pas un citoyen américain) remplit les conditions de l'IRS pour bénéficier d'une retenue d'impôt préférentielle sur les revenus de ses placements américains. Il est disponible sur le site Internet de l'IRS : <http://www.irs.gov/pub/irs-fill/fw8ben.pdf>

Selon les représentants de VMD et d'autres intervenants de l'ACCOVAM, ce court document comporte 2 désavantages : celui d'être rédigé en anglais, d'abord. Ensuite, comme sa validité est de 3 ans, il peut poser des problèmes si le client déménage et n'avise pas son courtier en temps utile. Dans un tel cas, le courtier se verrait obligé d'imposer la retenue de 30% au lieu de 15%, et lorsque le client s'en rendrait compte, à la fin de l'année fiscale, il serait susceptible de demander à son courtier de régulariser sa situation rétroactivement.

---

\* L'examen des documents acceptés dans les pays avec qui l'IRS a conclu des accords, dont la liste est reproduite sur son site Internet, démontre que ce formulaire est accepté aux fins de vérification de l'identité au Canada seulement.

## 6 ANALYSE DE L'ENQUÊTEUR

Trois questions principales se posent dans ce dossier, ainsi qu' une question accessoire mais néanmoins importante :

- ⇒ **6.1** Quelle information d'identification est-il nécessaire aux firmes de courtage en valeurs mobilières (dont VMD) de colliger au dossier de leurs clients ?
- ⇒ **6.2** VMD et les autres entreprises de courtage ont-elles le droit d'exiger la production du passeport, de la carte d'assurance-maladie ou du permis de conduire ?
- ⇒ **6.3** VMD et les autres entreprises de courtage ont-elles le droit de conserver au dossier de leurs clients la photocopie de ces documents, ou de noter les informations y apparaissant ?
- ⇒ **6.4** VMD et les autres entreprises de courtage ont-elles le droit de laisser des firmes accéder aux dossiers de leurs clients sans le consentement de ceux-ci, aux fins d'y effectuer une cueillette et une divulgation d'informations personnelles ?

**6.1** Quelle information d'identification est-il nécessaire aux firmes de courtage en valeurs mobilières (dont VMD) de colliger au dossier de leurs clients, en application de la vérification d'identité imposée par la Loi et le Règlement canadiens ?

Le *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité* impose aux courtiers de procéder à la vérification de l'identité de leurs clients qui sont des personnes physiques, par des moyens qui ne sont pas interdits par une législation provinciale. Les règles du Ministère du Revenu américain ont pour but, dans le cas de ces clients qui investissent dans des titres américains, de s'assurer qu'un

taux d'impôt préférentiel est accordé si la démonstration est faite que lesdits clients **ne sont pas des citoyens américains**.

À cette fin, ils doivent consigner à leurs dossiers soit la déclaration formelle du courtier qui a procédé à la vérification visuelle de l'identité de la personne, soit le numéro du document qui a servi à la vérification (ex : passeport), soit un formulaire prévu à cette fin (« W-8 BEN »).

Rappelons qu'en vertu de l'article 64 du Règlement canadien, la vérification de l'identité est effectuée :

- (1) c) i) : au moyen de son certificat de naissance, son permis de conduire, sa carte d'assurance-maladie provinciale (si un tel usage n'est pas interdit aux termes de la loi provinciale applicable) son passeport ou un document semblable
- (2) e) dans le cas prévu à l'article 57, dans les six mois suivant l'ouverture du compte
- (3) **L'identité d'une personne est vérifiée au moyen de l'original des documents** visés au paragraphe (1).

**6.2** VMD et les autres entreprises de courtage ont-elles le droit d'exiger la production du passeport, de la carte d'assurance-maladie ou du permis de conduire ?

**6.3** VMD et les autres entreprises de courtage ont-elles le droit de conserver au dossier de leurs clients la photocopie de ces documents, ou de noter les informations y apparaissant ?

- Passeport : aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à ces entreprises de demander la production du passeport, ni de noter le numéro y apparaissant.
- Carte d'assurance-maladie : la *Loi sur l'assurance maladie* indique à son article 9.0.0.1 que celle-ci « 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 ». Il n'est donc pas permis d'exiger la production de cette carte, ni d'en consigner les numéros. Une personne **peut**, de son propre chef, exhiber cette carte pour prouver qu'elle est bien la personne qu'elle dit être, mais rien ne l'oblige à le faire autrement que pour les motifs ci-haut évoqués.

- Le permis de conduire : l'article 61 du *Code de la sécurité routière* prévoit également les circonstances dans lesquelles le titulaire d'un permis peut s'en servir : « il 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 ». Les firmes de courtage n'ont pas le droit d'exiger la production de cette carte, ni de noter les numéros y apparaissant.

**6.4** VMD et les autres entreprises de courtage ont-elles le droit de laisser des firmes accéder aux dossiers de leurs clients sans le consentement de ceux-ci, aux fins d'y effectuer une cueillette et une divulgation d'informations personnelles ?

Lors de la rencontre du 12 novembre 2002 avec les membres du Comité de réglementation, des membres se sont questionnés sur le droit, pour des firmes québécoises (Samson, BelAir, Deloitte, Touche et Price Waterhouse ont déjà un tel mandat, d'autres sont susceptibles de signer de pareilles ententes) de vérifier que les entreprises québécoises certifiées « **Q.I** » (Qualified Intermediaries) par l'IRS satisfont à ses critères en matière de vérification de l'identité par des courtiers en valeurs mobilières, aux fins d'accorder un taux préférentiel d'impôt sur les investissements américains à ses clients canadiens. À cette fin, les firmes québécoises vérifieront notamment, dans les dossiers personnels des clients québécois, la présence ou l'absence de preuve de vérification d'identité avec photo (exigence allant au-delà de la réglementation canadienne eu égard à la vérification de l'identité imposée aux courtiers en valeurs mobilières, laquelle

prévoit d'autres moyens et soumet la production de certaines cartes au respect des lois provinciales applicables).

Lorsqu'une personne ouvre un compte chez un courtier en valeurs mobilières, elle est tenue de donner un grand nombre de renseignements personnels. Le formulaire qu'elle doit signer comporte un espace pour signifier si elle consent ou non à ce que les renseignements personnels inclus à son dossier soient divulgués à une autre entité (par exemple, à la banque-mère de la division 'courtage en valeurs mobilières'). Elle a le droit de refuser. On ne requiert pas son consentement pour aucun autre usage.

Si une firme, fut-elle québécoise, désire accéder aux renseignements personnels colligés au dossier-client (format papier ou forme électronique) d'une entreprise de courtage en valeurs mobilières, elle est tenue de le faire avec le consentement éclairé de ce client, tel qu'il est prévu aux articles 12 à 14 de la *Loi sur le privé*<sup>8</sup> :

12. L'utilisation des renseignements contenus dans un dossier n'est permise, une fois l'objet du dossier accompli, qu'avec le consentement de la personne concernée, sous réserve du délai prévu par la loi ou par un calendrier de conservation établi par règlement du gouvernement.
13. Nul ne peut communiquer à un tiers les renseignements personnels contenus dans un dossier qu'il détient sur autrui ni les utiliser à des fins non pertinentes à l'objet du dossier, à moins que la personne concernée n'y consente ou que la présente loi le prévoit.
14. Le consentement à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel doit être manifeste, libre, éclairé et être donné à des fins spécifiques. Ce consentement ne vaut que pour la durée nécessaire à la réalisation des fins pour lesquelles il a été demandé.

---

<sup>8</sup> *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q., c. P-39.1

Il ressort de ce qui précède qu'un tiers ne peut être autorisé à accéder aux dossiers des clients de firmes de courtage en valeurs mobilières qu'avec le consentement manifeste des personnes concernées, soit les clients eux-mêmes.

Il nous semble qu'aucun des critères prévus à l'article 18 de la loi<sup>9</sup> ne permette dans le cas présent de passer outre au consentement des personnes concernées.

Les firmes de courtage n'ont donc pas le droit de laisser un tiers accéder au contenu des dossiers de leurs clients sans leur consentement.

## 7 CONCLUSION PRÉLIMINAIRE<sup>10</sup>

À la lumière des faits rassemblés et de leur analyse, nous en venons à la conclusion que les plaintes concernant la procédure de vérification de l'identité chez Valeurs mobilières Desjardins sont fondées.

En exigeant la photocopie de la carte d'assurance maladie ou du permis de conduire, en consignait à leurs dossiers les informations qui y apparaissent, et en refusant la possibilité d'effectuer des transactions à leur compte suite au non-respect de cette exigence, les entreprises contreviennent :

- aux articles 5 et 9 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*,
- à l'article 9.0.0.1 de la *Loi sur l'assurance maladie*,
- à l'article 61 du *Code de la sécurité routière*,

---

<sup>9</sup> *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q., c. P-39.1.

<sup>10</sup> Voir aussi : le dossier 94 16 73 Enquête sur Brault et Martineau , et la Décision de la Commission dans le dossier PV 96 14 02 Caisse populaire Notre-Dame-de-la-Garde.

- et aux dispositions de l'article 64 du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

Aux termes de ces dispositions légales ou réglementaires, le client québécois demeure libre d'accepter ou non de **présenter** sa carte d'assurance-maladie ou son permis de conduire, mais on ne peut le **contraindre** à le faire, de même qu'on n'a pas le droit de noter les renseignements qui y sont colligés.

Outre les cartes ci-haut mentionnées, il existe d'autres moyens permettant d'établir l'identité d'un client, notamment le passeport et le formulaire W-8 BEN de l'IRS. Une version française de ce dernier document devrait être disponible.

En outre, si elles permettent l'accès d'un tiers aux renseignements personnels contenus aux dossiers de leurs clients (et éventuellement à la collecte et divulgation de renseignements personnels s'y trouvant) **sans le consentement manifeste, libre, éclairé et donné à des fins spécifiques** desdits clients, Valeurs mobilières Desjardins et les autres entreprises de courtage en valeurs mobilières contreviendront aux articles 12 à 14 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.

## 8 RECOMMANDATIONS PRÉLIMINAIRES

En vertu de son rôle à l'égard de l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, la Commission devrait ordonner que cesse la pratique de VMD<sup>11</sup>, d'exiger la production et/ou la photocopie de la

---

<sup>11</sup> Cette pratique vise à conserver la certification « Q.I. » par l'IRS, certification convoitée, et détenue par **toutes** les entreprises qui veulent demeurer concurrentielles : on comprend que, le jour où elle perd cette certification, une entreprise perd aussi ses clients



carte d'assurance-maladie ou du permis de conduire, et ordonner à cette entreprise de requérir le consentement de ses clients aux fins de permettre l'accès à leurs dossiers par un tiers. Elle devrait de même faire part de sa décision finale aux autres entreprise de courtage en valeurs mobilières faisant affaire au Québec.

Nous recommandons de faire parvenir à Valeurs mobilières Desjardins et à l'ACCOVAM, conformément l'une des demandes formulées par ses membres (voir page 10), copie du présent rapport préliminaire d'enquête, en leur accordant un délai de dix jours pour nous transmettre leurs commentaires.

Suite à la réception de leurs commentaires, nous recommandons que la Commission prenne position publiquement sur la question des modalités acceptables de vérification de l'identité, dans le respect des lois québécoises applicables. Une telle prise de position rencontrerait les demandes du Comité de réglementation de l'ACCOVAM, et répondrait aux attentes des représentants du Ministère du Revenu américain.

---

---

Le rapport a fait l'objet d'une transmission par voie électronique le 10 décembre 2002. Nous avons accepté une extension de la période prévue pour la réception des commentaires, laquelle est passée de dix jours à un mois.

---

---

---

qui préféreront transiger avec une entreprise certifiée pour payer moins d'impôt. Si la recommandation de la Commission devait viser seulement VMD, cette dernière serait la seule à perdre *ipso facto* la plupart de ses clients, alors même que la pratique décrite est le fait de toutes les firmes de courtage en valeurs mobilières oeuvrant au Québec.

## 9 COMMENTAIRES DE **VMD** ET NOTRE ANALYSE

Nous avons reçu les commentaires écrits de **VMD** le 17 janvier 2003 ; ils sont joints au présent rapport à l'annexe 2. De plus, nous avons procédé à un échange de commentaires à l'occasion d'une conférence téléphonique le 6 février 2003.

Nous relevons les points suivants (les commentaires de l'analyste-enquêteur apparaissent en italique) :

- Relativement aux modalités de vérification de l'identité, les représentants de **VMD** mentionnent que « nous devons continuer de vérifier l'identité de nos clients, mais avons cessé les agissements qui nous sont reprochés par la Commission. Ces agissements n'ont d'ailleurs jamais donné lieu au refus d'ouvrir un compte ou d'effectuer quelque transaction que ce soit »
  - *Lors de la conférence téléphonique, nous avons tenté à plus d'une reprise de connaître les moyens par lesquels l'identité était vérifiée depuis novembre 2002, et n'avons pas obtenu de réponse claire à cet égard. Si les modalités de vérification de l'identité ont évolué, l'analyste n'a pas été à même de le constater. Quant aux services rendus ou déniés aux personnes ayant refusé de se soumettre à l'obligation de fournir la photocopie d'une carte d'identité avec photo, nous n'avons pas effectué de recherches dans les dossiers-clients, mais parmi les personnes qui se sont plaintes à la Commission à des moments différents, certaines nous ont fourni copie des lettres qui leur furent adressées par VMD et qui contiennent bel et bien une telle affirmation. Enfin, tant lors de la rencontre de novembre 2002 que lors de la conférence téléphonique ultérieure, nous avons été informés que la vérification d'identité était faite de façon systématique pour **tous** les clients, que ceux-ci détiennent ou non des valeurs*

*américaines, au motif que « s'ils décident de s'en procurer un jour, la vérification aura été faite ». L'une des plaignantes a de fait soumis qu'elle n'avait pas un sou investi en valeurs américaines, et qu'elle ne comprenait pas qu'on l'oblige à justifier son identité « à cause des exigences du ministère du revenu américain ». Dans les cas où les clients n'acquièrent pas de titres américains, il nous apparaît difficile de justifier la nécessité d'une telle collecte d'information (art. 5, Loi sur le privé). Conséquemment, nous comprenons que la vérification de l'identité de tels clients ne devrait pas comporter l'exigence stricte de pièce(s) d'identité avec photo [exigence américaine].*

- VMD indique que « le formulaire W-8 de l'IRS n'est pas un mode d'identification aux fins du *Règlement canadien [sur le recyclage des produits de la criminalité]* et n'est donc d'aucune utilité à l'égard de ce règlement ».

- *Nous prenons acte des commentaires des représentants de **VMD** à l'effet que le formulaire W-8 ne serait pas prévu (« acceptable ») par les autorités canadiennes chargées d'appliquer le Règlement.*
- *Toutefois, nous notons que les documents d'identification reconnus acceptables par l'IRS comprennent le formulaire W-8. Ce formulaire d'une page n'est pas utilisé par **VMD** puisqu' « il n'est disponible qu'en anglais. Comme il s'agit d'un document exigé par les autorités américaines, il faut bien comprendre qu'aucune autre version de ce document ne peut être officielle que la version anglaise, puisqu'éventuellement ce sont les autorités américaines qui en feront la vérification ». Or, comme il en sera question un peu plus loin, **VMD** nous a informés que la vérification sera effectuée par des firmes québécoises, mandataires de l'institution vérifiée, en l'occurrence **VMD**. Puisqu'il appartient à **VMD** de se conformer aux exigences des dispositions de la Charte de langue française, il nous apparaît qu'il est de la responsabilité de l'entreprise de convaincre les autorités américaines du bien-fondé de l'utilisation d'une version française du formulaire de façon à respecter la législation québécoise. De plus, rappelons que si les parties en conviennent, la version anglaise peut être utilisée.*

- *Compte tenu de ce qui précède, le tableau-synthèse a été modifié ainsi :*

<b>QUI</b>  <b>PIÈCES D' IDENTITÉ</b>	<b>EXIGENCE ÉCRITE DE L'IRS : L'UNE DES PIÈCES SUIVANTES</b> (en autant que permise par la loi) :	<b>LOIS QUÉBÉCOISES</b> - Loi sur l'assurance-maladie, art. 9.0.0.1 - Code la sécurité routière - Loi sur le privé, art. 5, 9 - Charte de la langue française	<b>LE RÈGLEMENT CANADIEN SUR LE RECYCLAGE DES PRODUITS DE LA CRIMINALITÉ (...)</b>
<b>FORMULAIRE « W-8 »</b>	OUI	OUI Dans une version qui rencontre les exigences de l'art. 55 la Charte de la langue française	NON PRÉVU

- *Il serait utile de reconnaître le formulaire W-8 puisque les clients seraient ainsi placés devant un **choix réel**, à savoir : **quatre** documents permettant de s'identifier (passeport, carte d'assurance maladie, permis de conduire et formulaire W-8). Si l'on considère les trois autres documents, force est de constater que tous les citoyens québécois ne possèdent pas un passeport. Demeurent la carte d'assurance maladie et le permis de conduire qui, pris individuellement, ne peuvent être exigés que pour les seuls motifs prévus aux lois afférentes.*
- *Par ailleurs, si l'on considère que le citoyen est placé devant un choix réel (i.e. produire UN document de son choix parmi les QUATRE proposés), et qu'il choisisse de s'identifier au moyen de l'un des documents mentionnés précédemment, nous comprenons que **l'objet** pour lequel les renseignements sont recueillis est la vérification de l'identité lors de l'ouverture du compte ou lors de transaction à l'égard d'un titre américain ainsi que la vérification ultérieure par des vérificateurs, que l'identification a dûment été effectuée.*

- Le rôle des vérificateurs.

Selon les représentants de VMD, la Commission errait en prétendant qu'une firme de vérification externe (par ex. : Samson, BelAir, Deloitte et Touche)

n'avait pas le droit d'effectuer, pour le compte de l'IRS, une vérification des dossiers-clients de l'entreprise sans le consentement explicite de ces derniers.

- *Selon les informations que nous ont communiquées ultérieurement les représentants de VMD, les firmes de vérification effectueront une vérification de conformité (sur un nombre X de dossiers, combien comportent les pièces d'identification jugées recevables par les autorités américaines [IRS]) ; en outre, les firmes retenues le seront directement par les entreprises et agiront à titre de mandataires de celles-ci, au sens de l'article 20 de la Loi sur le privé. La question d'illégalité de l'accès aux dossiers-clients sans le consentement de ces derniers ne se pose donc pas, et nous prenons acte que « les renseignements personnels contenus dans le dossier-client ne seront ni utilisés ni communiqués... ». Ainsi nous comprenons qu'aucun renseignement personnel ne sera communiqué sous quelque forme que ce soit à un tiers.*

## 10 RECOMMANDATIONS FINALES

Eu égard à l'ensemble des analyses précédentes, des commentaires et des précisions apportés, nous formulons les 6 recommandations suivantes :

1. Que la Commission détermine si un choix véritable est offert au client de VMD lorsqu'il a la possibilité, dans le cadre de la vérification d'identité, de choisir un document parmi les quatre suivants : passeport, carte d'assurance maladie, permis de conduire, formulaire W-8, lequel doit par ailleurs respecter la législation québécoise en matière d'utilisation du français conformément aux dispositions de la Charte de la langue française ;
2. Que la Commission considère fondée la prise d'une photocopie de la pièce avec laquelle le client aura choisi de s'identifier, parmi les quatre pièces mentionnées précédemment, afin de permettre une vérification ultérieure et ce, sur la base du consentement du client ;
3. Que, lors de l'acquisition de valeurs mobilières *américaines*, les clients de **VMD** puissent s'identifier par le moyen de leur choix, parmi les quatre moyens énumérés précédemment, la procédure de vérification de l'identité répondant à des impératifs différents selon que les valeurs soient américaines ou non ;
4. Que la Commission prenne acte que les vérificateurs appelés à effectuer la vérification de conformité seront des mandataires de **VMD**, et qu'aucun renseignement détenu dans le dossier des clients ne sera communiqué sous quelque forme que ce soit à un tiers. Nous comprenons qu'au terme de l'exercice, les renseignements devront être détruits lorsque l'objet pour lequel ils ont été recueillis sera accompli ;
5. Que les décisions de la Commission dans cette affaire portent sur la ligne de conduite à suivre *pour l'avenir* et que le rapport final soit transmis à **VMD** ;
6. Que la Commission rende publique sa position sur la question des modalités acceptables de vérification de l'identité pour l'ouverture d'un compte pour l'acquisition de valeurs mobilières américaines, dans le secteur des valeurs mobilières au Québec.