

***Raisons pour lesquelles nous devons nous
opposer à une carte d'identité nationale
pour le Canada***

**Mémoire du Commissariat
à la protection de la vie privée du Canada**

présenté au

Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

Le 18 septembre 2003

Robert Marleau
***Commissaire à la protection
de la vie privée du Canada par intérim***

Sommaire exécutif

Dans la société canadienne actuelle, le débat portant sur la nécessité d'une carte d'identité nationale pourrait s'avérer la question de l'heure en matière de vie privée. L'élaboration d'une carte d'identité nationale exigerait, sur une très grande échelle, la collecte, l'utilisation et la diffusion des renseignements personnels des Canadiens et des Canadiennes. Ces derniers, de même que les parlementaires doivent soigneusement soupeser les risques en matière du droit à la vie privée par rapport aux retombées possibles d'un tel projet.

Le débat doit aller au-delà de la simple question des cartes. Une carte d'identité nationale exigerait la mise en place d'un *système* élaboré et complexe de base de données, de réseaux de communication, de lecteurs de carte, de millions de cartes d'identité, ainsi que des politiques et procédures traitant d'une kyrielle de questions liées à la sécurité, la vie privée, la gérabilité et les facteurs humains.

Les coûts d'un tel système seraient colossaux. Sa simple création coûterait entre 3 et 5 milliards de dollars en plus des dépenses de fonctionnement considérables.

Les Canadiens et les Canadiennes devront également en payer un prix en ce qui concerne leurs droits à la vie privée ainsi qu'en ce qui a trait à leur relation avec l'État.

Les cartes d'identité nationales permettent de nous identifier alors que nous avons droit à l'anonymat; elles révèlent davantage à notre sujet que ce qui est strictement nécessaire pour vérifier notre identité ou pour donner une autorisation dans une situation particulière, et elles permettent de lier nos diverses activités et d'en dresser des profils.

Ce système impliquerait vraisemblablement une participation obligatoire, d'énormes bases de données de renseignements personnels, de graves problèmes d'inexactitudes et entraînerait d'importantes perturbations et des désagréments pour les particuliers.

Quels bénéfices significatifs pourraient justifier ces coûts financiers et sociaux?

D'aucuns prétendent que la carte d'identité nationale permettrait de lutter contre le terrorisme, d'infléchir la courbe des vols d'identité et qu'elle faciliterait les voyages aux États-Unis.

La manière précise dont ces cartes d'identité nationales permettraient de lutter contre le terrorisme demeure vague. La comparaison de nos cartes d'identité nationales aux listes de surveillance de terroristes connus ou soupçonnés s'avérerait inutile lorsqu'il s'agit de nouveaux terroristes ou de terroristes inconnus ayant recours à des documents d'identification légitimes. L'établissement d'une énorme base de données avec toutes nos transactions quotidiennes, qui pourrait par

la suite être explorée dans la recherche d'indices liés au terrorisme, serait hautement envahissante et irait à l'encontre de nos traditions de common law et de la protection de nos libertés civiles bien établies.

Un système national d'identité pourrait faire simplement en sorte qu'on se laisserait facilement berné par un faux sentiment de sécurité. Les terroristes sont trop débrouillards et sophistiqués sur le plan technologique pour se laisser déjouer par un outil aussi simple qu'une carte d'identité. Par ailleurs, comme un tel système comporterait des données sur chaque Canadien et chaque Canadienne, il pourrait en soi constituer une cible intéressante pour les cyberterroristes.

La manière dont une simple carte d'identité permettrait de réduire le vol d'identité demeure tout aussi vague. Normalement, les marchands vérifient rarement la signature d'un achat sur le bordereau de carte de crédit et n'ont pas de moyen de procéder à la vérification par téléphone ou par Internet. Une simple carte d'identité ne changerait rien à cela. La mise en place étendue à l'échelle du pays d'une infrastructure de lecteurs de carte électroniques et de personnel spécialisé s'avérerait au point de vue technique très complexe et fort onéreuse.

Même si elle pouvait être mise en place, l'infrastructure nécessaire ne serait pas à toute épreuve. Les experts s'entendent pour dire que toute carte peut être reproduite ou déjouée. Bref, l'importance accordée à une telle carte en ferait simplement un plus grand objet de convoitise pour les criminels et les terroristes.

En fait, un système national de cartes d'identité pourrait aggraver le problème du vol d'identité. Les criminels pourraient demander une carte d'identité en utilisant le nom d'une autre personne, acquis à l'aide de documents de base obtenus clandestinement. Il serait difficile aux victimes d'un tel vol d'identité de démontrer qu'en fait ce ne sont pas eux les imposteurs.

En ce qui a trait à l'entrée aux États-Unis, si les autorités américaines continuent d'insister pour que nous offrions le type d'informations qui figurent normalement sur un passeport, il serait plus simple d'utiliser celui-ci. Si les douaniers américains ciblent les voyageurs canadiens en se basant sur les renseignements personnels qui figurent au passeport ou encore dans d'autres documents d'identification, ce n'est pas une simple carte d'identité nationale qui mettra fin à cette pratique.

Dans le cadre d'un système national d'identification, on doit se poser certaines questions fondamentales. Le seul fait de poser ces questions souligne les conséquences à long terme d'un tel système – les défis d'ordre pratique et technologique que suscitent la création et la gestion d'un tel système, la nécessité de générer des cadres juridique et politique, les conséquences pour la vie privée. On compte au nombre de ces questions :

- À qui serait *émise* la carte d'identité ? À tout le monde ? Aux Canadiens et aux Canadiennes ayant atteint l'âge de la majorité ? Si une carte est émise aux enfants, à quel âge le serait-elle ?
- La *participation* au système et l'identification seraient-elles volontaires ou encore obligatoires ?
- Quelle serait *l'ampleur* des données rassemblées au sujet des personnes fichées ?
- Qui serait habilité à *demande* à des fins d'identification, que le porteur d'une carte produise celle-ci ?
- Qui pourrait *contribuer, consulter et revoir* les données du système national d'identification ?
- Quelles *utilisations* de la carte et du système afférent seraient permises ?
- *Quelles* structures juridiques devraient être mises en place afin d'assurer l'intégrité du système et des données personnelles, de préserver l'application régulière de la loi, et d'établir la responsabilité du gouvernement et d'autres parties en cas de mauvaise utilisation ou d'échec du système ?
- Qui assumerait l'entière *imputabilité* en matière de droit à la vie privée et la *responsabilité* d'un système national d'identité ?
- Quelles sont les *solutions de rechange* à un tel système ?

Les risques associés à une carte d'identité nationale sont considérables. Les défis que pose la mise en œuvre d'un système national d'identification pratique, abordable et respectueux des droits à la vie privée des Canadiens et des Canadiennes sont colossaux. On n'a pas avancé d'arguments irréfutables en faveur d'un tel système; s'il y en avait, ceux-ci seraient, au mieux, marginaux.

À la lumière de tout ce qui précède, le Commissariat exhorte instamment le Parlement à rejeter la proposition.

Introduction

Les Canadiens et les Canadiennes sont invités à débattre d'un projet de carte d'identité nationale. Comme le pays s'en est très bien passé jusqu'ici, on est en droit de se demander pourquoi cette question se pose aujourd'hui. En fait, la réponse est très simple et évidente : ce débat découle de l'évolution sociale, économique et politique au Canada et à l'étranger, de même que de l'importance croissante que l'on accorde à l'identité.

Depuis une quarantaine d'années, la prestation de programmes et de services gouvernementaux de plus en plus complexes suppose une vérification plus approfondie et de meilleure qualité des identités, des droits et des autorisations. La réduction globale des programmes et des services n'a pas diminué cette exigence : en fait, la nécessité de contrôler les coûts l'a exacerbée. Dans les relations commerciales, les transactions monétaires, où l'identité de l'acheteur est d'importance mineure, sont remplacées par les cartes de crédit et de débit, souvent sans qu'il y ait de contact personnel entre l'acheteur et le vendeur. L'identité du titulaire de la carte ou du moins son autorisation d'employer la carte est désormais considérée comme une garantie nécessaire contre la fraude. Par ailleurs, l'évolution des méthodes de commercialisation et de vente et la fragmentation et la personnalisation des marchés incitent les entreprises à mieux connaître leurs clients. L'identification du client est un moyen de recueillir et de classer de l'information à son sujet.

C'est en raison de cette évolution que s'exercent des pressions pour l'instauration de moyens sûrs et cohérents d'identifier les gens. Mais ces pressions s'exercent depuis longtemps, et elles n'auraient pas suffi à déclencher ce débat.

Ce qui a changé, c'est la nouvelle donne en matière de sécurité et la transformation des attentes et des présupposés de notre société depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis. Le fait que plusieurs des terroristes du 11 septembre étaient ceux qui avaient vécu et travaillé aux États-Unis sans attirer l'attention des services de sécurité et d'exécution de la loi a persuadé beaucoup de gens que la clé de notre sécurité, c'est l'identification.

Il est facile de comprendre pourquoi l'instauration d'une carte d'identité nationale trouverait des appuis. Lorsqu'on leur demandait s'ils étaient d'accord pour avoir une carte d'identité nationale afin de repérer les terroristes, beaucoup de gens diraient oui, et ce pour des raisons évidentes. Et lorsqu'on leur demandait s'ils étaient d'accord pour remplacer le permis de conduire, la carte d'assurance-maladie, la fiche de bibliothèque, le passeport et les cartes de crédit par une seule et même carte d'identité nationale, il est probable que beaucoup de gens répondraient oui également.

Par contre, si l'on posait la question à des experts en informatique, ils répondraient peut-être non, parce qu'ils sont conscients des problèmes techniques que cela supposerait. Si on posait la question à ceux qui ont l'expérience de l'instauration de bases de données nationales massives ils répondraient peut-être non eux aussi, parce qu'ils sont conscients des difficultés financières que cela entraînerait. Et si l'on posait la question à des

spécialistes de la protection des renseignements personnels, il est à peu près sûr qu'ils répondraient non, parce qu'ils sont conscients de ce qu'il en coûterait en matière de vie privée.

Le Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) s'intéresse de très près à ce débat, et ce pour des raisons évidentes. L'instauration d'un système d'identification national suppose nécessaire la collecte, l'utilisation et la diffusion de renseignements personnels sur les Canadiens et les Canadiennes à très grande échelle. Le projet de carte d'identité nationale pourrait s'avérer être la question de l'heure en matière de vie privée dans la société canadienne actuelle. Il est indispensable, pour protéger les droits des Canadiens et des Canadiennes en matière de vie privée de répondre à des questions fondamentales tels le fonctionnement du système d'identification national et, surtout, la nécessité d'un tel système.

La protection à la vie privée n'est pas un droit absolu. C'est une valeur sociale importante qui, loin d'évoluer en isolation, s'inscrit dans un équilibre dynamique avec d'autres valeurs sociales. Nous nous intéressons tous à la prévention de la fraude et du vol, à l'interdiction du crime et du terrorisme, et la valeur sociale que nous accordons au droit à la vie privée doit tenir compte de ces impératifs.

Néanmoins, l'affirmation selon laquelle la protection à la vie privée doit tenir compte des autres valeurs sociales ne veut pas dire qu'elle doit être sacrifiée au profit des dernières. Le Commissariat n'accepte pas la logique arithmétique simpliste, par exemple, selon laquelle une diminution des droits à la vie privée signifie un plus grand confort de sécurité face au crime et au terrorisme. Comme nous le soulignons plus loin dans nos propos portant sur le terrorisme et le vol d'identité, une diminution des droits à la vie privée en effet mener à moins de sécurité. Il n'y a rien de contradictoire entre les droits à la vie privée et ceux à la sécurité et il est impératif que les agents de l'État s'efforcent à maximiser les deux.

Quiconque qui prétend que le droit à la vie privée doit être réduit au nom de la lutte contre le crime et le terrorisme doit en porter lourdement le fardeau de la preuve sur ses épaules. Le Commissariat estime que les promoteurs du projet de carte d'identité nationale n'ont pas fait la preuve de sa nécessité.

Contexte : la proposition du ministre Coderre

C'est à la fin de 2002 que le ministre Coderre a pour la première fois proposé de soumettre à un débat public l'idée d'une carte d'identité nationale pour le Canada. Peu après, il demandait au Comité permanent de la Chambre des Communes sur la citoyenneté et l'immigration d'examiner officiellement la question et d'en rendre compte à la Chambre. Il s'est présenté devant le Comité en février 2003 pour expliquer plus en détail sa position et il a également fait un certain nombre d'autres déclarations publiques à ce sujet depuis.

De l'avis du ministre Coderre, il est important que les Canadiens et les Canadiennes s'engagent dans un débat sur le bien-fondé d'une carte d'identité nationale, en grande partie à cause des nouvelles exigences en matière de sécurité après les attentats terroristes du 11 septembre :

« Depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, l'identité revêt une importance nouvelle dans le monde entier. Le Canada ne fait pas exception. Les Canadiens en sont venus à considérer la capacité d'établir l'identité d'un individu comme un élément important de la sécurité personnelle et collective¹. »

Le ministre estime cependant que, si l'importance accordée à la disposition de moyens d'identification sûrs est « issue en partie » des attentats terroristes, « d'autres éléments » entrent en jeu². Le ministre Coderre soutient plus précisément qu'une carte d'identité nationale permettrait

- de fournir une preuve d'identité plus sûre et plus fiable,
- d'infléchir la courbe des vols d'identité et des fraudes liées à l'identité,
- de faciliter les voyages des Canadiens et des Canadiennes à l'étranger, notamment aux États-Unis,
- de prévenir l'établissement des profils à la frontière.

Le ministre a même laissé entendre qu'une carte d'identité nationale contribuerait à protéger la vie privée des Canadiens et des Canadiennes³.

Nous analyserons dans le détail, plus loin dans ce mémoire, les supposés avantages d'une carte d'identité nationale. Voici simplement nos observations préliminaires sur la position du ministre.

Le désavantage de la position du ministre Coderre est qu'il ne l'étaye guère de faits probants. Son ministère n'a pas publié de données objectives ni de recherches ou analyses de fond pour appuyer ses arguments sur les avantages supposés du système proposé par le ministre. Il est donc impossible de déterminer si les avantages d'une carte d'identité nationale sont suffisamment importants pour contrebalancer les risques incontestables que ce projet représenterait pour la vie privée, les droits de la personne et nos valeurs sociales. Le Commissariat estime qu'il incombe aux représentants du gouvernement qui lancent de vastes débats publics sur des projets de politique publique de fournir une information complète sur les avantages de ce qu'ils proposent. Ainsi, les Canadiens et les Canadiennes, de même que le Parlement peuvent mieux juger par eux-mêmes du bien-fondé de ces projets.

Les arguments du ministre, bien qu'ils soient intéressants, ne sont peut-être pas aussi importants que le déroulement d'un débat éclairé sur ce qu'il *n'a pas dit* au sujet de la carte d'identité nationale canadienne. Plus précisément, le ministre n'a fourni aucune information sur un certain nombre de questions fondamentales qu'il y a lieu de soulever avant que le gouvernement donne suite au projet. Ces questions sont les suivantes⁴ :

- À qui serait *émise* la carte d'identité ? À tout le monde ? Aux Canadiens et aux Canadiennes ayant atteint l'âge de la majorité ? Si une carte est émise aux enfants, à quel âge le serait-elle ?
- La *participation* au système et l'identification seraient-elles volontaires ou encore obligatoires ?
- Quelle serait *l'ampleur* des données rassemblées au sujet des personnes fichées ?
- Qui serait habilité à *demande* à des fins d'identification, que le porteur d'une carte produise celle-ci ?
- Qui pourrait *contribuer, consulter et revoir* les données du système national d'identification ?
- Quelles *utilisations* de la carte et du système afférent seraient permises ?
- *Quelles* structures juridiques devraient être mises en place afin d'assurer l'intégrité du système et des données personnelles, de préserver l'application régulière de la loi, et d'établir la responsabilité du gouvernement et d'autres parties en cas de mauvaise utilisation ou d'échec du système ?
- Qui assumerait l'entière *imputabilité* en matière de droit à la vie privée et la *responsabilité* d'un système national d'identité ?
- Quelles sont les *solutions de rechange* à un tel système ?

Nous devons féliciter le ministre pour avoir demandé un débat public sur cette importante question et de ne pas avoir mis les Canadiens et les Canadiennes devant un fait accompli. Le Parlement et les citoyens qu'il représente sont mieux servis lorsque les grandes politiques du gouvernement font l'objet de discussions qui sont ouvertes et qui tiennent compte du plus grand nombre d'opinions possible. Cela dit, le Commissariat est déçu du fait que le projet du ministre fournisse si peu de détails sur ce qu'il considérerait comme un système d'identification national viable et pratique. Le Commissariat estime que le Parlement, de même que les Canadiens et les Canadiennes auraient mérité que le ministre et son ministère leur présentent un exposé plus complet de l'objet, de la portée, de l'utilisation et des utilisateurs potentiels, de même que de la structure et du fonctionnement d'un système d'identification national. Ceci est d'autant plus vrai étant donné qu'en juillet dernier, les médias ont largement retransmis la possibilité émise par

le ministre d'inscrire des données biométriques sur la carte d'identité nationale d'ici 2005⁵. Cette échéance ne donne guère de temps aux Canadiens et aux Canadiennes, de même qu'au Parlement en particulier, pour saisir toutes les répercussions de ce qu'on leur propose.

Le ministre a déclaré emphatiquement que « [c]e qu'il nous faut, c'est de l'objectivité, un débat ouvert basé sur des faits et la raison, pas sur des suppositions ou des mythes »⁶. Nous ne saurions être plus d'accord. Un débat éclairé, comme un consentement éclairé, suppose une information complète et détaillée sur la nécessité, l'objet, les utilisations, le droit d'accès et d'information, le partage des privilèges, les mécanismes d'appel et la surveillance.

Plus qu'une simple carte

Avant de nous demander si le Canada a besoin d'une carte d'identité nationale, il vaudrait la peine de s'interroger sur sa nature et, plus fondamentalement, sur ce que suppose sa distribution à tous les Canadiens et Canadiennes.

➤ *La création d'un système*

La création d'une carte d'identité nationale ne consiste pas simplement à distribuer à tous les citoyens une carte sur laquelle on aurait écrit « Je suis Canadien » ou « Je suis Canadienne ». Cela suppose la mise en place d'un *système* national élaboré et complexe doté de règles détaillées et d'une vaste bureaucratie multiple, mais intégrée, pour veiller à son bon fonctionnement. Le fait que le Canada soit une fédération constitutionnelle ne fait qu'ajouter une difficulté de plus, puisque les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient très probablement participer à la conception et au fonctionnement du système.

Comme l'a fait récemment savoir le Conseil national de recherches américain, l'expression « système d'identification » suggère le caractère compliqué de ce qu'il faudrait faire, contrairement à l'expression ordinaire et simpliste « carte d'identité » :

« Le terme 'système' est peut-être l'élément le plus important (et donc le moins débattu) de l'expression 'système d'identification national', parce qu'il suppose de relier de nombreux aspects sociaux, juridiques et technologiques par des moyens complexes et interdépendants (...). C'est le contrôle de ces interdépendances et l'atténuation des fragilités en matière de sécurité et de leurs conséquences accidentelles qui vont déterminer l'efficacité du système »⁷.
[Traduction]

Le Conseil estime par ailleurs qu'un système d'identification national serait plus qu'une base de données, des réseaux de communications, des lecteurs de carte et des millions de cartes d'identité. Il y faudrait également des politiques et procédures détaillées. Il faudrait tenir compte d'une multitude de considérations en matière de sécurité et de protection de la vie privée. Il faudrait également tenir compte de facteurs humains et des aspects

pratiques. « [Traduction] Il faudrait préciser qui y participerait, poursuit le Conseil, qui (particuliers, organismes, gouvernements) aurait accès aux données et dans quelles conditions les données pourraient être utilisées; il faudrait également indiquer les politiques et procédures juridiques et opérationnelles au sein desquelles le système fonctionnerait. » Il faudrait instaurer des procédures pour inscrire les intéressés, manipuler les renseignements les concernant (par exemple entrer, conserver, mettre à jour, chercher et renvoyer des données), délivrer des attestations et vérifier certaines demandes, pour n'en nommer que quelques-unes⁸.

➤ *Les coûts*

La création d'un tel système ne serait pas une tâche facile, et les coûts associés à sa mise en œuvre et à son fonctionnement quotidien seraient énormes. Le ministre Coderre n'a pas fourni d'estimation sur ce qu'il en coûterait de créer et d'entretenir un système d'identification national muni d'identificateurs biométriques lisibles à la machine. Selon les calculs du Commissariat, le coût de mise en œuvre d'un système de ce genre à l'échelle nationale serait de l'ordre de 3 à 5 milliards de dollars. C'est sans compter les coûts estimatifs de fonctionnement effectif du système, qui seraient sans doute considérables. Notre estimation s'appuie en partie sur le coût des registres actuellement en place au Canada et sur l'expérience d'autres pays qui ont tenté de mettre en œuvre des systèmes d'identification nationaux.

Par exemple, en 1999, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a présenté au Parlement une estimation du coût d'un système d'identification national fondé sur le numéro d'assurance sociale (NAS) : il en aurait coûté 3,6 milliards de dollars. Ce chiffre n'incluait cependant pas ce que DRHC a appelé les nombreuses « dépenses cumulatives » et les « coûts supplémentaires substantiels »⁹.

Au Royaume-Uni, dont la population est le double du Canada, le gouvernement a récemment produit des estimations sur ce qu'il en coûterait d'instaurer un système de ce genre : plus 7,2 milliards de dollars (canadiens). Certains considèrent cependant que les chiffres britanniques sont trop faibles et peu réalistes, notamment parce qu'ils excluent le coût d'instauration et de fonctionnement de l'*infrastructure* nationale nécessaire à la lecture de cartes « intelligentes », à l'authentification des données biométriques des titulaires de carte et à la communication avec une base de données centrale en temps réel¹⁰. La presse britannique a également fait état, en juillet dernier, d'un document confidentiel signé par le secrétaire de l'Intérieur David Blunkett, qui révélait que le gouvernement envisageait de faire payer à tous les citoyens, sauf les retraités de plus de 75 ans et les personnes à faible revenu, une somme de 39 £ (85 dollars canadiens) pour leur délivrer une carte obligatoire¹¹. (Selon d'autres estimations indépendantes, le coût d'une carte d'identité nationale britannique approcherait les 100 £ par personne, soit 218 dollars canadiens¹².)

Enfin, on estime que l'instauration d'un système d'identification national aux États-Unis pourrait facilement coûter une cinquantaine de milliards de dollars américains; en outre, il en coûterait de 3 à 6 milliards pour le faire fonctionner¹³.

Quelles que soient les estimations, les antécédents de dépassement budgétaire associés à la mise en place et au fonctionnement de registres nationaux et des réseaux touchant à la technologie informatique (comme par exemple le NAS et l'enregistrement des armes à feu) devraient servir d'avertissement supplémentaire eu égard au coût potentiellement exorbitant de ce projet. En outre, on devrait tenir compte du fait que le Canada, et dans cette optique, que les liens provinciaux et territoriaux importants et continus entraîneraient indéniablement une augmentation des coûts associés au système d'identification national.

➤ *Coûts liés à la protection de la vie privée et considérations sociales*

Ce qu'il en « coûterait » d'instaurer un système d'identification national ne s'exprime cependant pas seulement en dollars et en cents. La création et le fonctionnement d'un système national entraîneraient également des coûts sociaux substantiels, notamment en ce qui concerne la protection de la vie privée des Canadiens et des Canadiennes, de même que leurs relations avec l'État.

En résumé, le problème que soulève la carte d'identité nationale en termes de protection de la vie privée est qu'elle permet de nous identifier quand nous avons parfaitement droit à l'anonymat, qu'elle révèle davantage sur notre sujet que ce qui est strictement nécessaire pour vérifier notre identité ou notre droit dans telle ou telle situation et qu'elle permet de lier nos diverses activités et d'en dresser les profils. Ce n'est pas toujours le cas avec les cartes d'identité, et il n'est pas nécessaire que ce le soit, et on peut imaginer qu'une carte pourrait être conçue de façon à l'éviter. Mais c'est ce qu'elle permet de faire, et c'est ce à quoi on l'emploiera probablement.

Faute d'une proposition détaillée, il nous est difficile d'évaluer les répercussions et les autres coûts sociaux de ce projet. Nous aurions donc besoin de renseignements comme les suivants :

- Quels renseignements seraient-ils contenus dans la carte?
- L'information serait-elle enregistrée sur la carte ou dans une base de données centrale?
- L'information enregistrée sur la carte ou dans une base de données centrale serait-elle accessible à tous les utilisateurs ou l'accès à des « zones » serait-il limité en fonction du besoin de savoir?
- Qui serait autorisé à demander ou à exiger la production de la carte?
- Quels usages de la carte permettrait-on?
- Les transactions effectuées avec la carte seraient-elles enregistrées et reliées les unes aux autres ?

- La carte proposée serait-elle facultative ou obligatoire?

Ces questions à elles seules donnent une idée de l'ampleur des répercussions éventuelles en termes de vie privée et des coûts sociaux d'un tel projet. Les avantages que le ministre évoque laissent à penser que les réponses à ces questions seraient celles que nous voudrions le moins entendre.

Par exemple, eu égard à la question cruciale de savoir qui serait autorisé à demander la carte et dans quel but, nous devons supposer que l'usage prévu a trait aux transactions commerciales dans le secteur privé. Sinon, elle serait de peu d'utilité dans la prévention des nombreuses formes de vol et de fraude en matière d'identité, l'un des avantages que lui attribue le ministre.

Il y a quelques raisons de s'inquiéter de l'accès commercial aux renseignements personnels enregistrés par un système d'identification national. Compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre d'autres systèmes d'identification (comme le NAS), nous savons que le fait d'autoriser des entreprises à exiger la production d'une carte d'identité aurait tendance à les inciter à la demander sans raison valable, même s'il n'est pas raisonnablement nécessaire de vérifier l'identité du client. Selon la façon dont le système et la carte auront été conçus, cela pourrait permettre aux entreprises d'avoir accès trop librement et sans nécessité aux renseignements personnels des clients.

Il n'y a, en soi, rien de mal à prouver notre identité lorsque nous faisons un achat par carte de crédit, que nous louons un appartement, que nous prenons l'avion, que nous traversons une frontière, que nous payons nos impôts ou que nous négocions un prêt. Mais le fait de relier toutes ces transactions par l'utilisation de la même carte est une chose entièrement différente. En fait, l'existence d'un système de carte d'identité nationale suscite la possibilité que l'État ou des organismes privés produisent ou aient accès à des bases de données massives comportant sur chacun d'entre nous des renseignements sur les aspects les plus personnels de nos vies, à notre insu et sans notre consentement.

Quant aux coûts sociaux, on ne saurait surestimer les répercussions que la création d'un système d'identification national obligatoire aurait sur les relations entre les citoyens et l'État. Il est vrai que les promoteurs du système hésitent quant au caractère facultatif ou obligatoire de la participation. Mais, pour que le système ait l'efficacité qu'on lui prête, il faut qu'il soit obligatoire. Une carte facultative ne servirait à rien si les voleurs d'identité ne sont pas contraints de fournir une preuve d'identité lorsque, par exemple, ils négocient un prêt au nom de quelqu'un d'autre. Des terroristes connus ne pourraient être empêchés d'entrer au Canada ou d'entrer dans un avion s'ils peuvent simplement dire : « Je ne suis pas dans le système » au moment où on leur demanderait de produire leur carte d'identité. L'authentification complète et absolue de l'identité serait impossible si un segment de la population canadienne seulement s'inscrivait au système national.

Par conséquent, si le système d'identification national doit produire les avantages qu'on lui attribue, il *faudrait* qu'il soit obligatoire. Cependant, bon nombre de Canadiens et de Canadiennes ne désireraient peut-être pas y participer, et ce pour un certain nombre de raisons légitimes. Ceux qui ont la mémoire de régimes répressifs craindraient l'ingérence massive du gouvernement dans leur vie personnelle. D'autres peuvent avoir de puissantes objections personnelles, culturelles et religieuses au fait d'être contraint de produire des échantillons biométriques. Pour d'autres, cela peut être une question de valeurs, par exemple s'ils nourrissent la conviction que la vie privée est sacrée. Toutes ces personnes devraient donc être *contraintes* par les autorités gouvernementales de s'inscrire, faute de quoi elles tomberaient sous le coup de la loi.

Même un système facultatif, en admettant qu'il puisse fonctionner, comporterait un élément coercitif important. Des millions de Canadiens et de Canadiennes se sentiraient, à des degrés variables, contraints de participer. Ceux qui refuseraient auraient probablement plus de difficulté à accéder aux services gouvernementaux et à procéder à des transactions commerciales, un peu comme, de nos jours, ceux qui n'ont pas de cartes de crédit ou d'ordinateur ou qui n'ont pas accès à Internet, ce qui ne leur donnerait guère d'autres choix que de s'inscrire.

L'instauration d'un système d'identification national entraînerait probablement des perturbations et des désagréments. Si la participation au système est obligatoire, il faudrait que chaque Canadien se rende personnellement à un bureau du gouvernement pour prouver son identité, faire prendre sa photo et, peut-être, faire prendre ses empreintes digitales et scanner son iris. Il faudrait par ailleurs mettre à jour et entretenir le registre national des identités. Tous les Canadiens et Canadiennes seraient tenus de mettre leur carte d'identité à jour régulièrement, tout comme c'est le cas des permis de conduire, simplement pour confirmer que les renseignements qui y sont inscrits sont toujours valables et que ses dispositifs de sécurité sont actuels.

Dans le cadre d'un système d'identification national, nous serions présumés être nous-mêmes sur présentation de la carte d'identité comme preuve de notre identité. Le fait d'oublier sa carte chez soi pourrait même nous priver de services. Les gens qui perdraient leur carte devraient s'inscrire de nouveau. Les cartes volées devraient être signalées et annulées. Le fait de ne pas porter sa carte d'identité sur soi pourrait même donner lieu à des complications juridiques si les autorités chargées de l'application de la loi venaient à en dépendre, comme ce serait très certainement le cas, pour vérifier l'identité des citoyens.

Les Canadiens et Canadiennes auraient de nouveaux problèmes à régler en raison des erreurs commises par le système. Aucun système technologique, si perfectionné qu'il soit, n'est exempt d'erreurs. La correction des erreurs au registre national des identités s'avérerait onéreux et coûteux en temps. Les services gouvernementaux ou des transactions du secteur privé, jusque-là faciles d'accès, seraient ralentis ou compliqués par des erreurs produites par le système lui-même.

Les répercussions de l'instauration d'un système d'identification national sur la vie des Canadiens et des Canadiennes seraient donc importantes. La création d'une carte d'identité nationale transformerait notre façon de vivre. Richard Thomas, commissaire à l'information du R.-U., a formulé des observations semblables dans sa réponse au document de consultation du gouvernement britannique sur la création d'une carte d'identité nationale en Grande-Bretagne. Il a fait remarquer très justement que la création d'une carte d'identité nationale — ou de ce que certains appellent là-bas une carte d'accès aux programmes sociaux — touche à la nature même de la société :

« Nous devons admettre que nous risquons de transformer notre société d'un système où il faut prouver son identité dans la mesure exacte du service offert, avec la possibilité réelle d'un anonymat complet dans bien des cas, à un système où le plus haut degré de confirmation de l'identité devient la norme des services les plus ordinaires, où nous courons le risque de voir notre numéro personnel servir à repérer nos diverses transactions avec l'État et avec d'autres et à les enregistrer dans un registre central contrôlé par l'État. Bien entendu, rien dans les propositions actuelles du gouvernement n'est si draconien. Mais il faut comprendre que, si nous pouvons nous rassurer sur l'intention d'administrations bienveillantes de tenir leurs promesses concernant la limitation de l'usage de cette carte, il reste que nous mettrons en place une puissante infrastructure.¹⁴ »
[Traduction]

Les mêmes remarques de modération s'appliquent au projet du ministre Coderre.

Les arguments du ministre : examen et analyse

Nous analyserons ici de plus près les arguments du ministre Coderre concernant les avantages d'une carte d'identité nationale. Il est difficile de discuter du bien-fondé d'une carte de haute technologie telle qu'elle est imaginée par le ministre et son ministère puisqu'ils ne nous en ont donné aucune description clairement détaillée. Quoi qu'il en soit, comme nous le verrons plus loin, les fondements sur lesquels s'appuient lesdits avantages ne sont pas entièrement clairs.

➤ *La lutte contre le terrorisme et la sécurité de la nation*

On prétend que les cartes d'identité nationales constituent un moyen efficace pour lutter contre le terrorisme. Pourtant, on ne sait pas très bien en quoi ce genre de carte pourrait servir à cet égard. On pourrait exiger de tous ceux qui demandent des services, montent dans un avion ou louent une voiture de produire leur carte d'identité, le nom inscrit sur celle-ci pouvant être repéré sur une « liste de surveillance » de terroristes connus ou présumés. Le problème, c'est qu'il n'existe pas de base de données contenant les noms de tous les « méchants ». Par exemple, les terroristes de première mouture ou inconnus des services de renseignement qui se présenteront avec des documents d'identification ne seront pas enregistrés dans les banques de données des autorités chargées de l'exécution de la loi. On voit donc mal comment un système d'identification national, si perfectionné soit-il, pourrait combler ce genre de lacunes.

On peut aussi se demander s'il est utile de créer un système complexe et coûteux et de délivrer une carte d'identité jusqu'à 30 millions de Canadiens et de Canadiennes simplement pour le cas où cela pourrait aider les organismes d'exécution de la loi à capturer des terroristes présumés. À coup sûr, si les terroristes sont connus des autorités chargées de la sécurité et de l'exécution de la loi, l'argent consacré à la création d'un système d'identification national serait mieux employé à d'autres fins plus susceptibles de les faire arrêter. Les agents des douanes, les forces de sécurité et les autorités chargées de l'exécution de la loi seraient certainement heureux de pouvoir compter sur trois à cinq milliards de dollars comme nouvelle source de financement ainsi que ces fonds qui autrement auraient été absorbés dans le fonctionnement normal du système de carte d'identité.

L'autre moyen par lequel une carte d'identité pourrait être utile serait d'exiger que tous les Canadiens et Canadiennes l'emploient à chaque fois qu'ils font un achat, utilisent une carte de crédit ou louent une voiture et de verser l'information dans une énorme base de données qui pourrait ensuite servir à repérer les caractéristiques permettant d'identifier les terroristes présumés. Cette perspective est bien entendue celle du projet *Terrorism Information Awareness* (TIA), auparavant intitulé *Total Information Awareness*, aux États-Unis. Le projet TIA a pour objet de permettre au gouvernement américain de faire l'appariement des données pour analyser les renseignements contenus dans certaines bases de données publiques et privées afin de repérer les terroristes et criminels potentiels. La compilation de ce genre de données extrêmement détaillées sur des millions de citoyens dans l'espoir d'appréhender des terroristes présumés serait une grave atteinte à la vie privée et serait contraire à nos valeurs démocratiques. En fait, dans notre régime juridique, la police ne peut enquêter sur quelqu'un si elle n'a pas de motifs valables de le faire. Par ailleurs, il est certain qu'un système d'identification national donnerait lieu à tort à la désignation d'un nombre appréciable de personnes comme terroristes potentiels. Même un système extrêmement précis, qui n'existe pas actuellement, produirait un grand nombre de conclusions positives erronées. Un système avec une marge d'erreur de seulement un dixième de un pour cent (0,1 %), lorsque appliqué à la population canadienne constituée d'environ 30 millions d'habitants, mènerait à 30 000 résultats positifs erronés. Ceux qui seraient accusés à tort auraient beaucoup de difficulté à faire supprimer leur nom de la liste des suspects dans une enquête criminelle ou une enquête sur la sécurité nationale, et la procédure serait extrêmement longue.

Il est peu probable qu'un système d'identification national dissuade valablement des terroristes de transiter par le Canada. Il est tout aussi improbable qu'il les empêche d'utiliser le Canada comme base de lancement de leurs attaques contre d'autres pays. Les terroristes sont devenus trop ingénieux pour être entravés ou gênés par un dispositif aussi simple qu'une carte d'identité nationale. La sophistication technologique des terroristes modernes est un fait de mieux en mieux connu, et leur ingéniosité à employer des moyens légitimes pour parvenir à leurs fins est devenue évidente. Le Service canadien de renseignement de sécurité fait remarquer, dans un document de travail accessible au public que les terroristes sont aujourd'hui mieux équipés que jamais sur le plan technologique :

« Les terroristes ne cessent d'améliorer leurs méthodes (...). Ils sont extrêmement mobiles, les moyens de communication modernes n'ont aucun secret pour eux, ils savent manipuler les explosifs et utiliser des ordinateurs, et ils ont des contacts partout dans le monde. Il est difficile de prévoir où et quand ils frapperont et quelles seront leurs cibles. »¹⁵

Un système d'identification nationale pourrait nous donner un faux sentiment de sécurité, au sens où il consisterait, selon le proverbe, à mettre tous nos œufs dans le même panier. Ce genre de système, qui comporterait d'importants volumes de renseignements personnels sur tous les Canadiens et Canadiennes et serait utilisé par le gouvernement et par le secteur privé dans le cadre de transactions importantes avec la population, pourrait devenir une cible intéressante pour les cyberterroristes. Aucun système d'information n'est complètement sûr (le Pentagone lui-même a été victime de piratage), et aucun système d'identification nationale n'est hermétique. Il est ironique de penser qu'une carte d'identité nationale de haute technologie et son registre centralisé, au lieu de nous mettre à l'abri, pourraient faire l'objet de convoitise pour ceux qui nous veulent du mal.

➤ ***Preuve d'identité, fraude et vol d'identité***

Selon le ministre Coderre, les vols d'identité coûtent aux Canadiens et aux Canadiennes des milliards de dollars par année. D'après lui, une carte d'identité nationale de haute technologie pourrait être un moyen efficace de lutter contre ce problème croissant.

Clarifions tout d'abord la question. Le vol d'identité est un crime très spécifique. Avant qu'il existe des cartes de débit et de crédit, ceux qui volaient un chéquier personnel, imitaient une signature et réussissaient à prélever de l'argent sur un compte bancaire ou encaissaient un faux chèque dans une transaction commerciale n'étaient pas des « voleurs d'identité », mais tout simplement des « voleurs » ou des « faussaires ». On ne voit pas pourquoi, comme par magie, le vol et la falsification deviendraient un vol d'identité parce que l'information, au lieu d'être imprimée sur un chèque, l'est sur une carte de plastique munie d'une bande magnétique.

De l'avis du Commissariat, l'expression « vol d'identité » devrait être réservée à la collecte et à l'utilisation frauduleuses de renseignements personnels dans le but d'assumer l'identité de l'intéressé, généralement à des fins criminelles. Les voleurs d'identité utilisent des renseignements personnels volés pour prendre possession de comptes en vigueur, ouvrir de nouveaux comptes, demander des prestations, emprunter de l'argent, etc., toujours au nom d'autres personnes, qui, elles, se retrouvent avec des factures à payer et la responsabilité de s'innocenter et de rétablir leur cote de crédit.

On ne sait toujours pas précisément en quoi un système d'identification nationale permettrait de réduire l'incidence du vol d'identité. Si nous disposions d'une carte extrêmement sûre et que nous devions l'utiliser à chaque fois que nous achetons un bien ou un service, que nous ouvrons un compte, que nous demandons des prestations, que nous louons un appartement ou que nous procédons à une quelconque transaction

commerciale, alors, oui, il pourrait être plus difficile d'assumer l'identité de quelqu'un d'autre. Il se pourrait aussi qu'elle complique la tâche des voleurs d'identité qui essaient d'obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour commettre leurs actes frauduleux. Mais ces avantages, à y regarder de plus près, ne sont assurément pas un effet certain de l'instauration d'un système d'identification national.

Premièrement, pour être efficace, la carte d'identité devrait être obligatoire. Le ministre a laissé entendre qu'elle pourrait être facultative. Si c'était le cas, les voleurs d'identité n'auraient qu'à décider de ne pas s'inscrire, tout simplement, et tout le système deviendrait inutile.

Les commerçants et d'autres devraient prendre le temps de vérifier l'identité de leurs clients. Pourtant, même aujourd'hui, beaucoup de commerçants ne prennent même pas la peine de comparer la signature du bordereau de crédit avec celle de la carte de crédit. Et une carte d'identité nationale n'aurait guère ou pas d'utilité pour vérifier l'identité des clients, de plus en plus nombreux, qui procèdent à des transactions, chaque jour, par téléphone et par Internet.

Une carte d'identité nationale pourrait contribuer à la lutte contre le vol d'identité si nous disposions d'une infrastructure nationale complète (et de préférence réseautée) de lecteurs de carte et d'un personnel dûment formé à tous les endroits et dans toutes les circonstances où les voleurs d'identité font leur œuvre. Il faudrait que cette infrastructure soit nationale et absolument complète, faute de quoi les voleurs d'identité migreraient tout simplement vers des zones où il ne s'applique pas. Ce genre d'infrastructure n'existe pas à l'heure actuelle, et il serait techniquement très complexe et très coûteux d'en déployer une. Aucune infrastructure d'une portée et d'une application comparables n'existe où que ce soit dans le monde actuellement. Cela amène la question de qui devrait assumer les coûts de tous ces lecteurs de carte et autres éléments afférentes à l'infrastructure si le secteur privé

À supposer que l'infrastructure nécessaire puisse être mise en place, elle ne serait pas à toute épreuve. Les cartes « intelligentes », si inviolables que soient leurs caractéristiques, peuvent être reproduites ou trafiquées, par des moyens parfois très peu complexes. Plus une carte semble sûre, plus les faussaires s'y intéressent, parce qu'ils ont le sentiment qu'elle aurait plus de valeur pour les criminels et les terroristes. (Les médias ont raconté que la carte d'identité des immigrants, introduite en juin 2002, a déjà été contrefaite.)

Et un système d'identification national pourrait en fait faciliter la tâche aux voleurs d'identité, puisqu'il permettrait d'accélérer la collecte et l'utilisation des renseignements personnels stockés sur la carte et accessibles à chaque emploi de la carte. Comme les lecteurs de carte d'identité enregistreraient toutes les transactions et les communiqueraient à des bases de données centrales, ces renseignements personnels pourraient être interceptés et saisis. La centralisation de l'enregistrement et de l'utilisation des données de vastes bases reviendrait à inviter les pirates et autres initiés opportunistes à utiliser les données à mauvais escient et à en abuser.

Rien non plus n'empêcherait les criminels de demander une carte d'identité, quel que soit son degré de raffinement, au nom de quelqu'un d'autre s'ils étayaient leur demande par la production de documents justificatif subrepticement obtenus (des certificats de naissance, par exemple). Une carte ne saurait être plus sûre ou plus valable que les documents justificatifs (certificats de naissance ou documents d'immigration) qui servent à prouver l'identité. Comme on le sait, ces documents ne sont pas protégés (peut-être devrions-nous consolider la protection des documents d'identification actuels, au lieu de songer à créer une carte d'identité nationale).

Une carte d'identité valable entre les mains d'un criminel reviendrait à faire du vol d'identité un problème plus insoluble que jamais. Si les voleurs d'identité se promenaient avec des cartes d'identité volées, mais très bien acceptées, les conséquences subies par les victimes seraient amplifiées : il leur serait d'autant plus difficile de prouver qu'elles ne sont pas, elles, les imposteurs.

Pour résumer, la carte d'identité nationale pourrait aisément accroître le risque de vol d'identité et en empirer les conséquences pour les victimes.

Deux derniers points au sujet du vol d'identité. Premièrement, le Commissariat a des réserves au sujet des statistiques du ministre. Il n'a pas rendue publique la base de son estimation des coûts de 2,5 milliards de dollars par année pour l'économie canadienne. Si nous voulons un débat public éclairé, il faut absolument obtenir plus d'information sur la base et la validité de cette estimation. Il est difficile de déterminer en quoi une carte d'identité nationale apporterait une solution quantifiable à moins d'une mesure généralement acceptée de l'ampleur du problème ou, en l'occurrence, d'une définition clairement convenue et acceptée de la notion de vol d'identité.

Deuxièmement, on peut légitimement s'interroger sur la responsabilité de la lutte contre le vol d'identité. C'est le secteur commercial qui a créé les cartes de plastique munies d'une bande magnétique contenant des données électroniques ainsi que les systèmes financiers et les bases de données qui s'y rattachent. Et c'est le secteur commercial qui a institué la pratique du crédit à la consommation sans prévoir beaucoup de garanties contre le risque que ce crédit tombe entre de mauvaises mains : ce serait une source importante de renseignements personnels pour les voleurs d'identité. Si les transactions commerciales fondées sur des cartes de crédit et de débit sont si exposées au vol et à la fraude, n'incombe-t-il pas au secteur commercial et privé de rendre ses propres systèmes plus sûrs?¹⁶ Le devoir du contribuable canadien envers la société passe-t-il par le financement d'un système d'identification national qui coûtera des milliards de dollars pour que les intérêts des entreprises soient protégés?

➤ *Faciliter les déplacements aux États-Unis*

Une carte d'identité nationale munie d'identificateurs biométriques pourrait se révéler utile dans la vérification de l'identité des Canadiens et des Canadiennes qui passent la frontière américaine, mais serait-elle plus utile que les documents actuels? Que reproche-t-on au passeport canadien, ce moyen traditionnel de vérifier l'identité des

voyageurs? En quoi un deuxième document du même genre représenterait-il, par rapport au passeport actuel, une amélioration justifiant la dépense? Et, s'il y a quelque chose à reprocher au passeport canadien, ne serait-il pas préférable de l'améliorer et de voir comment cela fonctionne avant d'envisager une solution aussi complexe et coûteuse qu'un système d'identification nationale de haute technologie?

Certains partisans de la carte d'identité nationale font valoir qu'elle permettrait d'accélérer le passage de la frontière canado-américaine et d'atténuer les inconvénients pour les voyageurs. Mais le Canada et les États-Unis disposent déjà de programmes destinés à accélérer le traitement des voyageurs à la frontière : le programme NEXUS, par exemple, permet de traiter plus rapidement les voyageurs présélectionnés et à faible risque qui participent volontairement au programme. On ne voit pas bien ce qu'une carte d'identité nationale apporterait de plus à cet égard.

La carte d'identité nationale permettrait-elle aux douaniers à éliminer les voyageurs innocents ou sûrs grâce à la vérification de tous les voyageurs, même ceux qui participent au programme NEXUS? Une carte d'identité ne suffirait pas, à elle seule, à garantir cet effet à moins qu'elle soit reliée à une base de données plus vaste et plus détaillée comportant des renseignements personnels sur tous les citoyens. Il est triste de songer dans cette affaire que le prix à payer pour permettre à quelques-uns de voyager plus librement soit les renseignements personnels et les antécédents de tous et chacun. Par ailleurs, nous ne voyons pas pourquoi les Canadiens et les Canadiennes seraient contraints d'être porteurs d'une carte d'identité nationale associée à un registre national de renseignements personnels quand les Américains eux-mêmes passent outre à cette obligation. La nouvelle *Homeland Security Act*, qui crée le *US Department of Homeland Security* (Département américain de la sécurité de la patrie), exclut explicitement la création d'une carte d'identité nationale aux États-Unis.

L'idée de contraindre les Canadiens et les Canadiennes à être porteurs d'une carte d'identité nationale pour que certains d'entre eux puissent voyager plus librement aux États-Unis est inacceptable aux yeux de beaucoup d'entre eux. Darrell Evans, de la *British Columbia Freedom of Information and Privacy Association* (Association de la C.-B. pour la liberté d'information et la protection de la vie privée), est peut-être celui qui a le mieux exprimé ce point de vue lorsqu'il s'est adressé au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration en février dernier :

« Je tiens respectueusement à faire remarquer que cette attitude est insultante. Au lieu que quelques Canadiens seulement fassent l'objet d'une surveillance accrue et d'affronts à la frontière d'un pays étranger, M. Coderre voudrait les imposer à tous les Canadiens. Quant à moi, j'aime mieux quitter le Canada en citoyen libre et entrer aux États-Unis comme visiteur dactyloscopié et surveillé plutôt que d'être traité en visiteur suspect dans mon propre pays. » [Traduction]

Le passeport est le moyen classique de s'identifier aux douanes. À l'heure actuelle, il n'est pas nécessaire d'être muni d'un passeport pour entrer aux États-Unis. Mais, si nos voisins insistent pour que nous fournissions le genre d'information qui se trouve

généralement sur un passeport, ne serait-il pas plus simple d'employer un passeport? Les Canadiens et les Canadiennes qui choisissent de voyager aux États-Unis pourraient alors simplement s'en procurer un.

➤ ***La prévention de l'établissement des profils raciaux à la frontière***

L'argument selon lequel une carte d'identité nationale pourrait prévenir l'établissement de profils raciaux semble s'appuyer sur l'hypothèse qu'elle pourrait confirmer que son porteur est effectivement canadien et non pas un résident d'un autre pays dont certains citoyens peuvent faire l'objet d'un traitement discriminatoire. Cependant, si les douaniers américains ciblent les voyageurs canadiens en fonction de certains renseignements personnels contenus dans leur passeport ou dans d'autres documents d'identification, on ne précise pas comment une carte d'identité nationale mettrait un frein à ce type d'activité.

N'y allons pas par quatre chemins : un Canadien originaire du Moyen-Orient n'aura pas l'air différent parce qu'il est porteur d'une carte d'identité nationale. Et son nom, s'il est typique du Moyen-Orient, n'aura pas non plus l'air différent à cause de la carte d'identité : il sera inscrit en toutes lettres et visiblement sur la carte. Ceux qui sont enclins à assujettir les Canadiens et les Canadiennes qui « ont l'air différents » à un examen plus approfondi ne seront pas dissuadés de le faire sous le prétexte que ces personnes sont porteuses d'une carte d'identité nationale. En fait, une carte de ce genre serait un instrument commode pour assujettir des Canadiens et Canadiennes parfaitement dignes de confiance à un examen supplémentaire.

Nous devons nous interroger, en tant que Canadiens et Canadiennes et en tant qu'héritiers d'une tradition où les droits des minorités sont respectés et valorisés si nous voulons que les résidents du Canada soient exposés à ce genre de traitement. Le gouvernement du Canada pourrait effectivement imposer des limites à l'utilisation de la carte sur le territoire canadien, et c'est une conclusion qui est loin d'être exclue, mais il ne sera pas en mesure de contrôler la façon dont des gouvernements étrangers emploieront la carte et l'information qu'elle contient lorsque des résidents du Canada voyagent à l'étranger.

➤ ***L'argument des « 100 pays qui l'ont »***

Le ministre Coderre a rappelé à plusieurs reprises que la carte d'identité nationale existe dans une centaine de pays de par le monde. La question serait donc : puisque la plupart des autres pays en ont une, pourquoi résister?

Le Commissariat a demandé à Citoyenneté et Immigration Canada de lui fournir les résultats de recherche sur lesquels le ministre s'est appuyé pour faire cette déclaration, et le ministère s'y est aimablement prêté. Nous avons examiné les conditions d'enquête, et nous estimons que le ministère n'a pas établi de critères uniformes pour déterminer ce qu'il faut entendre par « document d'identité nationale ». En fait, selon les critères mêmes du ministère, le Canada d'aujourd'hui devrait être inclus dans la liste des pays munis d'une carte d'identité nationale, puisque notre carte d'assurance sociale se prête

clairement à cette définition. De nombreux autres pays, dans la liste de Citoyenneté et Immigration Canada, sont munis de cartes d'identité dont la nature et l'objet sont semblables à ceux de notre NAS. Pour l'instant le NAS est loin du type de système d'identité national que le ministre a à l'esprit.

Nous estimons donc qu'il n'existe pas d'éléments probants suffisants pour affirmer, à partir des résultats de cette recherche, qu'il existe des cartes d'identité dans une centaine de pays de par le monde. Il s'agit d'une fausse représentation de la réalité et, quoi qu'il en soit, elle n'ajoute rien à la question de la nécessité de ce genre de document au Canada.

Les réserves liées protection de la vie privée

Comme on peut le voir à la lumière de ce qui précède, les avantages d'un système d'identité national seraient marginaux, mais les risques qui y sont associés en matière de vie privée sont considérables.

Le fluage fonctionnel (trouver de nouvelles utilisations de l'information recueillie à des fins précises) est un souci majeur. Il sera très tentant d'employer l'infrastructure d'identification nationale à d'autres fins par exemple en ajoutant des données médicales sur la puce ou en combinant d'une façon ou d'une autre l'information enregistrée sur la carte avec les renseignements tirés d'autres bases de données, par exemple le registre des armes à feu. Si l'évolution du NAS nous a appris quelque chose, c'est bien que l'on trouvera de nouvelles utilisations sans rapport avec ce qui était prévu. Ce genre de scénario a des répercussions profondes sur la vie privée, puisqu'il ouvre la possibilité que de plus en plus de renseignements personnels soient enregistrés sur la carte et que les transactions soient automatiquement enregistrées, transmises et utilisées à toutes sortes de fins par des organismes de plus en plus nombreux soucieux d'« authentifier ». Le code barres des permis de conduire, si utile pour accélérer les vérifications policières sur la route, fournit beaucoup plus que la date de naissance lorsqu'on le *scanne* à l'aide d'un lecteur pour vérifier l'âge.

Il faut aussi se soucier de la tendance à l'identification systématique à savoir que les Canadiens et les Canadiennes seraient tenus de s'identifier plus souvent, de façon plus détaillée et à toutes sortes d'occasions tandis qu'ils vaquent à leurs occupations quotidiennes, parfois dans les transactions les plus ordinaires. Cela enfreindrait les fondements mêmes du droit à la vie privée, à savoir que nous devrions être en mesure de déterminer le volume d'information que nous souhaitons révéler, à qui et pourquoi.

Tout système d'identité nationale qui donne lieu à la création d'une base de données centrale soulève aussitôt une préoccupation en matière de vie privée, en raison de l'utilisation potentielle de la base de données à des fins policières ou autres. Il serait tout à fait possible d'utiliser un système de carte à usages multiples et reliée à des bases de données centrales afin de surveiller et de suivre une personne en enregistrant les utilisations qu'il fait de sa carte.

Une carte d'identité nationale de haute technologie pourrait devenir une sorte de passeport interne. Le fait de ne pas la produire sur demande priverait l'intéressé d'un service, le ferait soupçonner, voire constituerait une infraction en bonne et due forme. Il serait possible, par exemple, que les Canadiens et les Canadiennes soient couramment arrêtés par la police et contraints de s'identifier. Cela porterait atteinte à beaucoup des droits et libertés fondamentaux qui caractérisent une société libre et démocratique et compromettrait la vie privée et l'autonomie des Canadiens et des Canadiennes.

Autres considérations

➤ *Les obstacles concrets à une carte à usages multiples*

Certains, on peut le comprendre, trouvent attrayante l'idée de remplacer les nombreuses cartes que nous transportons par une seule et même carte, mais cette idée est-elle réaliste?

En théorie, une carte d'identité nationale pourrait remplacer les permis de conduire provinciaux et territoriaux, les cartes d'assurance-maladie et les certificats de naissance. Mais, avant que ce soit possible, il faudrait que le gouvernement fédéral s'entende avec dix provinces et trois territoires. Il faudrait élaborer des normes communes, harmoniser les politiques et convenir d'une formule pour attribuer les coûts. Peut-on faire tout cela efficacement d'ici 2005 ?

L'idée de conclure une entente avec les institutions financières pour créer une carte d'identité/crédit/débit nationale semble tout aussi ambitieuse.

Le résultat le plus probable serait qu'une carte d'identité nationale s'ajoutera à des cartes actuelles de sorte que, au lieu de réduire le nombre de cartes que nous devons transporter, nous en aurions une de plus.

➤ *La nécessité d'une structure juridique*

L'une des leçons que nous aurions dû tirer de l'expérience du NAS, c'est qu'il faut créer des règles et une structure juridique avant d'introduire un programme de ce genre.

Le NAS était censé servir uniquement de numéro de compte pour l'assurance-emploi et les prestations de retraite. On a cependant élargi progressivement les usages permis du NAS, et l'utilisation qu'en fait le secteur privé n'a jamais été correctement contrôlée, de sorte que l'utilisation du NAS était si répandue à la fin des années 1970 que les Canadiens et les Canadiennes le considéraient comme l'identificateur national de fait des clients, ce qu'il n'était précisément pas destiné à devenir.

Dans presque tous les rapports annuels publiés depuis la mise sur pied du Commissariat, le commissaire à la protection de la vie privée du Canada a demandé des restrictions législatives à l'usage du NAS. Des comités parlementaires et le vérificateur général ont, eux aussi, demandé une réforme, mais bon nombre des problèmes que suscite le NAS demeurent non résolus. Sans doute le gouvernement fédéral ne devrait-il pas s'atteler à

régler ces problèmes d'abord et faire la preuve qu'il peut gérer ce programme avant d'entreprendre un projet encore plus complexe et ambitieux.

Conclusion

Le ministre a parlé des avantages d'une carte d'identité nationale, mais il n'a pas fourni d'information sur son fonctionnement ni sur le système d'appui qui serait mis en place.

Sans cette information, il est impossible d'évaluer les répercussions de l'instauration d'un système d'identification national sur la vie privée des Canadiens et des Canadiennes. Pour ce faire, il faudrait, à tout le moins, que nous sachions si la carte est facultative ou obligatoire, que nous connaissions le type de renseignements qui serviraient à vérifier l'identité, le type d'information inscrite sur la carte et les données biométriques qui seraient employées, si l'information est conservée sur la carte ou dans une base de données centrale, qui serait autorisé à demander ou exiger la production de la carte et le type d'usages qui en seraient permis. Compte tenu des arguments avancés par le ministre soutenant les avantages prévus qui découleraient du système, nous croyons qu'il est juste d'assumer qu'il envisage une carte obligatoire à usages multiples par le secteur public et le secteur privé.

Les risques associés à ce projet en matière de vie privée sont considérables. Les problèmes que pose la mise en œuvre d'un système d'identification national pratique, abordable et respectueux de la vie privée des Canadiens et des Canadiennes sont colossaux. Enfin, on n'a pas vraiment avancé d'arguments irréfutables en faveur d'un tel système; s'il y en avait, ceux-ci seraient, au mieux, marginaux.

À la lumière de tout ce qui précède, le Commissariat exhorte instamment le Parlement à rejeter la proposition d'une carte d'identité nationale.

Références

- ¹ L'Honorable Denis Coderre, ministre de la citoyenneté et de l'immigration, « *Pourquoi faut-il un débat sur une carte d'identité canadienne?* ». Notes pour une allocution de comparution devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, le 6 février 2003.
- ² L'Honorable Denis Coderre, « *Pourquoi faut-il tenir un débat éclairé sur l'adoption d'une pièce d'identité nationale?* ». Notes pour une allocution devant le Forum des politiques publiques, le 27 février 2003.
- ³ Ibid. Voir aussi notes pour une allocution du ministre Coderre à la Chambre des communes en réponse à une motion d'opposition à une carte d'identité nationale, le 13 février 2003.
- ⁴ La plupart de ces questions sont inspirées d'un document publié par le *US National Research Council* intitulé « *IDs—Not that Easy: Questions About Nationwide Identity Systems*, » Washington: National Academy Press, 2002, www.nap.edu/html/id_questions.
- ⁵ Maria McClintock, « *National ID cards slated for 2005* », *Edmonton Sun*, le 13 juillet 2003. Cette nouvelle a largement été rapportée dans les autres médias.
- ⁶ L'Honorable Denis Coderre, allocution du 27 février 2003.
- ⁷ *US National Research Council*, « *IDs—Not that Easy* ».
- ⁸ Ibid.
- ⁹ Développement des ressources humaines Canada (DRHC), « *Un engagement à l'amélioration : La politique du Canada concernant le numéro d'assurance*. Réponse au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, le 31 décembre 1999.
- ¹⁰ Richard Thomas, commissaire à l'information du Royaume-Uni, « *Entitlement Cards and Identity Fraud—The Information Commissioner's Response to the Government's Consultation Paper* », le 30 janvier 2003; voir l'appendice B—Perri 6, « *Entitlement cards: benefits, privacy and data protection risks, costs and wider social implications* ». Document préparé pour le commissaire à l'information du Royaume-Uni, 2003 (voir « Part III: Costs »).
- ¹¹ Andy McCue, « *Blunkett has 'underestimated' cost of ID cards* », *Silicon.com (Royaume-Uni)*, le 7 juillet 2003.
- ¹² Ibid. Ian Brown, directeur de la *Foundation for Information Policy Research*, centre de recherches en technologie, aurait dit, selon les journaux, que les estimations indépendantes pour une carte d'identité nationale au R-U sont d'environ 100 £ par personne.
- ¹³ Richard Sobel, « *The Demeaning of Identity and Personhood in National Identification Systems* », *Harvard Journal of Law and Technology*, volume 15, numéro 2, p. 360.
- ¹⁴ Thomas, « *Entitlement Cards and Identity Fraud* », p. 2.
- ¹⁵ Service canadien du renseignement de sécurité, « *Programmes opérationnels—La lutte antiterroriste* », http://www.csis-scrs.gc.ca/fra/operat/ct_f.html.
- ¹⁶ Pour tout état de cause, certains émetteurs de cartes proposent des cartes à puce.