

**MÉMOIRE SUR
LA PROPOSITION
D'UNE CARTE D'IDENTITÉ
NATIONALE**

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN



Octobre 2003

TABLE DES MATIÈRES

MÉMOIRE SUR LA PROPOSITION D'UNE CARTE D'IDENTITÉ NATIONALE

| | |
|---|----------|
| AVANT-PROPOS..... | i |
| I. INTRODUCTION | 1 |
| II. PRINCIPES LIÉS À UNE POLITIQUE NATIONALE SUR LES DOCUMENTS D'IDENTITÉ | 3 |
| 1. Généralités | 3 |
| 2. Analyse détaillée | 5 |
| i. Il faut établir un objectif précis et limité | 5 |
| ii. Dans le cadre d'un système d'identification national pour les Canadiens et les Canadiennes, il faut reconnaître et respecter les droits à la vie privée | 6 |
| iii. Dans le cadre d'un système d'identification national, il faut respecter les engagements nationaux et les obligations liées aux traités internationaux | 7 |
| iv. Il faut assurer la sécurité d'un système d'identification national | 8 |
| v. Il faut mettre en place des pénalités et des mesures d'exécution visant à intervenir en cas d'utilisation frauduleuse ou criminelle des documents d'identité nationale ou des renseignements personnels | 8 |
| vi. Les coûts d'un système d'identification national doivent être connus et proportionnels aux fins pour lesquelles le système est nécessaire | 9 |
| vii. L'objectif et la conception d'un système d'identification national doivent être à l'image de la population canadienne | 10 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| III. | UNE CARTE D'IDENTITÉ NATIONALE POUR LES CANADIENS ET LES CANADIENNES | 11 |
| 1. | Objectif d'une carte d'identité nationale | 13 |
| 2. | Renseignements fournis sur la carte d'identité nationale | 15 |
| 3. | Obtenir une carte d'identité nationale..... | 17 |
| 4. | L'obtention d'une carte d'identité nationale serait-elle volontaire? | 19 |
| 5. | Renouvellement de la carte d'identité nationale..... | 21 |
| 6. | Utilisation de la carte d'identité nationale | 21 |
| 7. | Pouvons-nous garantir la sécurité des cartes d'identité nationale? | 23 |
| 8. | Mesures d'exécution contre les personnes qui ne possèdent pas de carte d'identité nationale..... | 24 |
| 9. | Coût de la mise en œuvre du programme de carte d'identité nationale..... | 25 |
| IV. | CONCLUSION..... | 27 |

AVANT-PROPOS

L’Association du Barreau canadien est un organisme national qui représente plus de 38 000 juristes, avocats, avocates, notaires, professeurs, professeures, étudiants et étudiantes en droit dans l’ensemble du Canada. L’Association s’est fixé comme objectifs prioritaires l’amélioration du droit et de l’administration de la justice.

Le présent mémoire de l’Association du Barreau canadien est le fruit d’une collaboration entre différents groupes de l’Association du Barreau canadien, notamment la Section nationale du droit de l’immigration et de la citoyenneté, la Section nationale de droit pénal, la Section nationale du droit constitutionnel et des droits de la personne et la Section nationale sur le droit de la vie privée, avec l’assistance de la Direction de la législation et de la réforme du droit du bureau national. Ce mémoire a été examiné par le Comité de législation et de réforme du droit et approuvé à titre de déclaration publique de l’Association du Barreau canadien.

MÉMOIRE SUR LA PROPOSITION D'UNE CARTE D'IDENTITÉ NATIONALE

I. INTRODUCTION

L’Association du Barreau canadien (ABC) est heureuse de prendre part au débat sur l’amélioration de la sécurité des documents et la possibilité d’une carte d’identité nationale pour tous les Canadiens et les Canadiennes. Nous comprenons que la population sera invitée à participer au débat entrepris par le ministre de Citoyenneté et Immigration Canada à titre de ministre fédéral responsable de la coordination des efforts du Canada¹ et qui pourrait se traduire par un changement important dans la politique du gouvernement canadien.

Selon l’ABC, il n’y avait pas assez de documentation, de recherche ou de directives pour guider les personnes intéressées à examiner cette question d’importance nationale. Le ministre, par l’entremise du Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration, a invité les gens à donner leurs commentaires sur plusieurs questions; toutefois, à notre avis, ces questions ne constituent pas un fondement adéquat pour le débat. Elles exigent soit un niveau de connaissance trop élevé du système actuel de documents d’identité gouvernementaux, soit une compréhension de l’industrie biométrique de pointe ou une connaissance du succès ou de l’échec des programmes actuels d’identification du gouvernement, des travaux de recherche sur l’expérience des autres pays où il existe une carte d’identité nationale ainsi qu’une connaissance des problèmes de sécurité liés à la

¹

Le ministre Coderre a tout d’abord soulevé la question le 6 février 2003 devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration. Le débat public s’est poursuivi à la Chambre des communes le 13 février 2003.

collecte de données électronique du gouvernement ou encore ces questions sont trop générales et ambiguës pour que l'on puisse demander l'opinion du public ou pour l'informer.²

Le débat sur la carte d'identité nationale a été soulevé en même temps qu'un débat sur une politique nationale sur l'identité. Étant donné que la carte d'identité nationale ne représenterait qu'une méthode possible d'établir une politique nationale, nous croyons qu'il faut élaborer et établir la politique avant d'examiner toute mesure de mise en application. Malheureusement, le débat contemporain en ce qui concerne la carte d'identité nationale a échauffé le débat sur la politique générale et, en fait, y a nui.

RECOMMANDATION :

L'ABC recommande que le Parlement adopte une politique nationale sur l'identité ainsi que des principes directeurs fondamentaux après avoir demandé l'opinion de la population et de l'avoir consultée, et avant que toute stratégie particulière de mise en place ne soit examinée, y compris la mise en œuvre d'une carte d'identité nationale.

Au cours de la période d'élaboration d'une politique nationale sur l'identité, le gouvernement devrait proposer différentes stratégies comparatives. Si l'on doit

2 Le Comité parlementaire a demandé des commentaires sur la carte d'identité nationale proposée en posant les questions suivantes :

- Quels sont les problèmes actuels relatifs aux documents d'identité canadiens, surtout les documents «de base» tels que les certificats de naissance?
- Quels devraient être les principes directeurs d'une stratégie nationale relative aux documents d'identité?
- Devons-nous créer une nouvelle carte d'identité nationale ou peut-on améliorer les éléments de sécurité des documents de base actuels?
- Devrait-on exiger que tous les gens vivant au Canada aient sur eux en tout temps un document d'identité sûr?
- L'obtention du document d'identité doit-il être volontaire pour certaines personnes (p. ex. les citoyens canadiens et les résidents permanents) et obligatoire pour d'autres (p. ex. les personnes qui revendiquent le statut de réfugié, les étudiants étrangers ou d'autres résidents temporaires)?
- Quels renseignements devrait-on indiquer sur les cartes, qui devrait pouvoir accéder à ces renseignements, l'information devrait-elle être stockée dans un seul endroit, et quelles mesures de sécurité devrait-on prendre afin de prévenir une mauvaise utilisation?
- Quelles sont les technologies disponibles pour améliorer la sécurité des documents et quelles sont les préoccupations soulevées en ce qui concerne l'utilisation de certaines technologies telles que la biométrie? (les empreintes digitales, la lecture de l'iris et la lecture faciale constituent des identificateurs biométriques.)
- Quels seraient les coûts d'une carte d'identité nationale? Quelles économies permettrait cette carte (p. ex. la réduction des crimes liés au vol d'identité)?

changer le *statu quo*, on devrait expliquer clairement aux Canadiens et aux Canadiennes pourquoi ce changement est nécessaire et pourquoi le système actuel ne répond pas adéquatement à la politique élaborée à l'échelle nationale. Dans la présente analyse de ces questions, nous allons aborder ce que nous considérons des lacunes dans le processus existant. Nous examinerons tout d'abord les principes directeurs d'une politique nationale sur l'identité. Après cet examen, nous nous pencherons sur des questions particulières en vue d'un débat si le gouvernement décide d'aller de l'avant avec l'introduction d'une carte d'identité nationale.

II. PRINCIPES LIÉS À UNE POLITIQUE NATIONALE SUR LES DOCUMENTS D'IDENTITÉ

1. Généralités

Le Canada doit être en mesure d'établir l'identité des Canadiens et des Canadiennes, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Le gouvernement fédéral est signataire d'ententes et d'engagements internationaux qui exigent que les Canadiens et les Canadiennes qui voyagent et désirent entrer dans d'autres pays puissent être identifiés. Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux se partagent la responsabilité d'émettre des documents d'identité : les certificats de naissance et de décès par exemple relèvent de la compétence provinciale/territoriale alors que les passeports et les numéros d'assurance sociale sont émis par le gouvernement fédéral.

Différents documents d'identité ont différentes raisons d'être, et les renseignements à fournir en vue d'obtenir chaque document correspondent à la finalité intrinsèque de ce document. Toutefois, on devrait élaborer une politique nationale sur les documents d'identité fondée sur des principes fondamentaux.

RECOMMANDATION :

L'ABC recommande que le gouvernement fédéral adopte des principes de base sur lesquels sera fondée une politique nationale sur les documents d'identité, dont les suivants :

- **dans le cadre d'un système d'identification national, il faut établir un objectif précis et limité qui est clairement formulé et suffisamment important pour justifier les violations des droits à la vie privée d'une personne;**
- **dans le cadre d'un système d'identification national, il faut reconnaître et respecter les droits à la vie privée des gens, y compris le droit à l'anonymat; les droits à la vie privée ne peuvent être violés que dans la mesure où cela est nécessaire à l'atteinte des objectifs énoncés du système d'identification;**
- **dans le cadre d'un système d'identification national pour les Canadiens et les Canadiennes, il faut respecter les engagements nationaux pris par le Canada ainsi que les obligations liées aux traités internationaux dont le Canada est signataire;**
- **il faut assurer raisonnablement la sécurité d'un système d'identification national et le protéger contre la fraude et le vol;**
- **il faut mettre en place des pénalités et des mesures d'exécution afin de traiter avec des personnes qui tentent de reproduire des documents d'identité nationale ou qui volent les renseignements personnels contenus dans ces documents;**
- **les coûts de la mise en œuvre et du maintien d'un système d'identification national doivent être connus et proportionnels aux fins pour lesquelles un tel système est nécessaire;**
- **l'objectif et la conception d'un système d'identification national doivent être à l'image de la population canadienne, et non motivés par des pressions internationales.**

2. Analyse détaillée

i. Il faut établir un objectif précis et limité

Lorsqu'un gouvernement viole les droits de la personne au nom du bien-être public, celui-ci devrait être obligé de préciser son objectif ou son but. Toute violation des droits de la personne doit être aussi minimale que possible en vue d'atteindre l'objectif ou le but fixé et doit être liée de façon rationnelle à l'objectif visé.

L'identité est personnelle à chaque personne. Avant que le gouvernement n'intervienne en vue d'établir une politique nationale sur l'identité qui aura une incidence sur tous les Canadiens et les Canadiennes et qui constituera certainement une violation de nos droits à la vie privée, il doit expliquer clairement le but d'une telle violation³. On ne peut pas élaborer cette sans point de repère.

Plus la formulation d'une telle politique est générale, plus elle permettra la violation des droits de la protection des renseignements personnels. Pour cette raison, tout objectif exprimé relativement à la politique doit être limité aux besoins les plus essentiels de l'État. Le gouvernement devrait effectuer sa propre analyse en vertu de l'article 1 de la *Charte* afin de déterminer si l'importance pressante des objectifs sous-jacents de sa politique et/ou de ses mesures législatives sur les documents d'identité justifient toute violation de nos droits à la vie privée.

³ Différents tribunaux ont établi que l'article 7 de la *Charte* vise les droits à la vie privée. Dans *Ruby c. Canada* (solliciteur général) (2000), 3 C.F. 589 (C.A.), p. 165 à 170 (remarque incidente, appel accueilli en partie pour d'autres motifs, dans [2002] C.S.C. 75, p. 30 à 33 – la Cour suprême du Canada conclut que cela n'est pas nécessaire au règlement du dossier et à la délivrance d'un jugement). Voir aussi *R. c. Mills*, [1999] 3 C.S.C. 668, p. 722, *R. c. Dyment* [1988], 2 C.S.C. 417, *R. c. Beare*, [1988] 2 C.S.C. 387, *B.(R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 C.S.C. 315 et *R. c. O'Connor*, [1995] 4 C.S.C. 411, auquel on fait référence dans la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Ruby* en raison d'une nouvelle perception selon laquelle les intérêts de la liberté que l'on trouve à l'article 7 de la *Charte* protègent les droits à la vie privée d'une personne.

ii. Dans le cadre d'un système d'identification national pour les Canadiens et les Canadiennes, il faut reconnaître et respecter les droits à la vie privée

La confidentialité constitue un élément essentiel de la liberté dans notre État moderne. On a voulu, grâce aux mesures législatives du Canada, créer un équilibre entre les droits de l'État et les droits de la personne. Nos tribunaux jouent un rôle de supervision dans le but de garantir un équilibre adéquat entre l'intérêt du public et la protection des droits individuels, y compris le droit à la vie privée.

La technologie de l'information met continuellement au défi la protection des renseignements personnels, les progrès dans ce domaine étant souvent plus rapides que notre habileté à traiter les questions morales et pratiques liées à la protection des renseignements personnels. Étant sans doute le plus important détenteur de renseignements personnels, le gouvernement fédéral a reconnu l'importance de la protection de la vie privée des Canadiens et des Canadiennes en établissant le Commissariat à la protection de la vie privée. Ce commissariat a pris les devants en ce qui concerne la protection des renseignements personnels en introduisant, en faisant promulguer et en mettant en application la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*.⁴ Le Commissaire à la protection de la vie privée surveille la collecte, l'utilisation et la divulgation des renseignements que possède le gouvernement fédéral. À titre de «chien de garde» des Canadiens et des Canadiennes lorsque leurs droits à la protection des renseignements personnels sont en jeu, le Commissaire à la protection de la vie privée a affirmé que le gouvernement doit se conformer à quatre critères avant de mettre en œuvre tout nouveau programme qui enfreindra les droits à la vie privée des Canadiens et des Canadiennes. En d'autres termes, dans le cadre du programme :

- il faut pouvoir faire la preuve que ce programme est nécessaire pour répondre à un besoin particulier;
- il faut pouvoir faire la preuve que ce programme est susceptible d'être efficace pour atteindre le but visé;

- l'atteinte à la vie privée doit être proportionnelle à l'avantage qui en découlera;
- aucune autre mesure moins envahissante ne pourrait permettre d'atteindre le même objectif.⁵

À notre avis, on devrait se fonder sur ces critères pour élaborer une politique nationale sur les documents d'identité.

iii. Dans le cadre d'un système d'identification national, il faut respecter les engagements nationaux et les obligations liées aux traités internationaux

Une politique nationale d'identité efficace doit permettre de respecter les engagements conclus et les obligations liées aux différentes ententes internationales dont le Canada est signataire. De plus, cette politique devrait éliminer les préoccupations en matière de sécurité nationale et internationale au Canada. Toute proposition d'un système national d'identification devrait être explicite quant aux moyens qui seront pris pour respecter les obligations et les engagements qui y sont précisés.

Pour assurer un débat constructif sur une politique d'identité nationale, il faut garantir un échange total de l'information. Cela ne signifie pas que le gouvernement doit divulguer des renseignements de sécurité de nature délicate. Toutefois, pour répondre aux préoccupations de nombreux Canadiens et Canadiennes voulant que le débat est plus motivé par des pressions imposées par d'autres gouvernements que par un besoin établi au pays, notre gouvernement devrait expliquer ouvertement et honnêtement les obligations que le Canada tente de respecter en apportant tout changement aux politiques. Le public est en droit de connaître l'étendue des problèmes concrets qui motivent ce débat. Pour tenir une consultation honnête avec le public, ce genre de divulgation et de clarté est nécessaire.

5

Extrait du *Hansard*, le 13 février 2003 : M. Pat Martin, Winnipeg Centre, NPD citant le Commissaire à la protection de la vie privée de l'époque, M. George Radwanski.

iv. Il faut assurer la sécurité d'un système d'identification national

La sécurité des documents et des renseignements confidentiels du gouvernement devrait toujours constituer l'un des principaux objectifs du gouvernement. Il s'agit d'une responsabilité particulièrement lourde lorsque les renseignements constituent des données personnelles et confidentielles sur les citoyens. Lorsque les Canadiens et les Canadiennes doivent fournir des renseignements confidentiels au gouvernement, ils ont le droit de s'attendre à ce que ces renseignements soient protégés contre la fraude et le vol.

Le gouvernement devrait au préalable faire connaître sa capacité à garantir la sécurité des renseignements personnels ainsi que les coûts connexes prévus avant de demander l'avis éclairé du public et d'établir une politique nationale officielle et sûre sur les documents d'identité.

v. Il faut mettre en place des pénalités et des mesures d'exécution visant à intervenir en cas d'utilisation frauduleuse ou criminelle des documents d'identité nationale ou des renseignements personnels

Les progrès de la technologie ont fourni aux autorités des moyens sophistiqués pour combattre le crime. Toutefois, à mesure que la technologie devient de plus en plus accessible, ce n'est non seulement les employés du gouvernement qui ont un accès sans précédent aux nouvelles technologies et par conséquent aux renseignements personnels. L'utilisation frauduleuse des documents d'identité ainsi que le vol de renseignements personnels et confidentiels sont très difficiles à combattre. Plus les documents sont jugés protégés, plus ils auront de valeur pour le crime organisé. En fait, pour les personnes sans antécédents criminels, le pouvoir [Traduction] « d'un document, comme une carte d'identité nationale, deviendrait une arme en soi qui pourrait être utilisé contre l'État et prouverait le statut légal du détenteur devant la loi⁶ ». Ce genre d'activité criminelle n'est pas nouveau, mais notre dépendance à la technologie moderne et à l'interconnectivité donne accès à de nouveaux moyens d'accéder et d'utiliser à mauvaise fin les

renseignements personnels. De plus, il est maintenant pratiquement impossible de retracer ce genre de crimes en raison des nombreuses méthodes utilisées pour les commettre.

Il incombe au gouvernement non seulement d'élaborer des systèmes de sécurité sûrs, mais aussi de s'assurer que les pénalités prévues par la loi ainsi que les mesures d'exécuter existent afin de limiter les abus détectés après que la fraude ou le vol a eu lieu.

vi. Les coûts d'un système d'identification national doivent être connus et proportionnels aux fins pour lesquelles le système est nécessaire

Le gouvernement doit examiner honnêtement et avec précision les coûts d'établissement et de mise en œuvre d'une politique d'identité et d'un système d'identification nationaux et de leur mise en application, surtout dans le cas de la technologie biométrique.

Selon certaines estimations, les coûts de mise en œuvre d'un système d'identification national pourraient atteindre cinq milliards de dollars⁷. Il se peut bien que la population canadienne ne soit prête à investir qu'un certain montant et que l'avantage et la sûreté d'une telle politique n'en justifient pas le coût. L'un des aspects de l'élaboration d'une politique nationale doit consister en un engagement visant à annoncer publiquement les coûts associés au système proposé et d'ouvrir un débat sur sa rentabilité en tenant compte des autres objectifs de la politique, tels la réduction des cas de fraude dans les systèmes de soins de santé et d'assurance sociale ainsi que la fraude et le vol d'identité. Dans le cadre de ce débat, on devrait se demander s'il ne serait pas plutôt possible de rendre plus sécuritaires les documents d'identification actuels tels que les passeports, les permis de conduire ainsi que les cartes d'assurance sociale et de

⁷ et de l'immigration, 10 février 2003, p. 3.

Le Commissaire à la protection de la vie privée intérimaire du Canada, M. Robert Marleau, Présentation au Comité permanent de la Chambre des communes de la citoyenneté et de l'immigration, le 18 septembre 2003, p. 6.

santé canadienne comme solution de rechange aux innovations proposées telles que l'adoption d'une carte d'identité nationale.

vii. L'objectif et la conception d'un système d'identification national doivent être à l'image de la population canadienne

Lorsque le gouvernement a ouvert un débat public sur des questions touchant les valeurs fondamentales des Canadiens et des Canadiennes, il a parfois nommé une commission d'étude ou présenté un livre blanc afin de faciliter le débat et de fournir les renseignements appropriés⁸. Dans le présent cas cependant, c'est lors du discours d'un ministre à l'intention d'une commission parlementaire que l'on a tout d'abord présenté l'importante question d'un système d'identification national, sans pouvoir compter sur une documentation, des travaux de recherche ou un objectif clairement défini. À notre avis, il faudrait informer le public à ce sujet et lui donner l'occasion de s'exprimer sur des questions importantes comme celle-ci. C'est le moins que l'on puisse faire pour garder la confiance du public tout au long du processus.

RECOMMANDATION :

L'ABC recommande l'établissement d'une commission d'étude qui rédigera un livre blanc sur une politique sur l'identité nationale.

Une politique sur l'identité nationale devrait renforcer la sécurité nationale sans empiéter outre mesure sur les droits à la vie privée individuels et collectifs ou déroger aux principes de la démocratie garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*, tels que le droit de chacun à la vie, à la liberté et à la sécurité. Cette politique doit être élaborée par et pour les Canadiens et les Canadiennes, elle doit nous inspirer une fierté quant à notre nationalité et à notre citoyenneté. Cela ne veut pas dire que nous ne devons pas tenir compte de nos obligations et

8

Par exemple, le rapport du Groupe consultatif pour la révision de la législation sur l'immigration, «Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada», livre blanc sur l'exécution de la loi et la responsabilité criminelle, juin 2000; «La protection des renseignements personnels – établir l'information et l'économie canadiennes», janvier 1998.

de nos engagements internationaux. Cela ne veut pas dire que nous ne consultons pas nos alliés et nos voisins pour connaître leurs préoccupations lorsqu'ils tentent d'identifier et de trouver des Canadiens ou des Canadiennes qui voyagent à l'étranger. Cela signifie toutefois que la politique et les méthodes de mise en œuvre seront probablement mieux adaptées pour satisfaire les Canadiens et les Canadiennes.

III. UNE CARTE D'IDENTITÉ NATIONALE POUR LES CANADIENS ET LES CANADIENNES

On peut appliquer à la proposition visant à introduire une carte d'identité nationale du Canada les principes fondamentaux que nous avons énumérés pour orienter l'élaboration d'une politique nationale sur l'identité. À notre avis, une carte d'identité nationale constitue une solution à un problème qui n'existe pas encore. Le concept est présenté sans que l'on n'explique clairement et soigneusement les problèmes qu'il doit régler ou comment exactement ce concept permettra d'atteindre cet objectif. Bien qu'on ait indiqué que la carte d'identité nationale permettra de régler les problèmes de vol d'identité et de renforcer la sécurité, on n'a présenté aucune analyse de l'incidence possible d'une carte d'identité nationale sur l'un ou l'autre de ces problèmes, et on n'a pas justifié le choix d'une carte d'identité nationale comme la meilleure des solutions proposées. C'est un fait particulièrement troublant vu la si grande incidence d'une carte d'identité nationale sur la vie privée des Canadiens et des Canadiennes.

Ce problème exige le genre de débat public honnête sur un sujet bien documenté comme nous avons décrit dans le contexte de l'élaboration d'une politique nationale sur l'identité. On doit répondre honnêtement et ouvertement à d'importantes questions avant de commencer à discuter de l'aspect matériel de la carte d'identité nationale, de qui seront les détenteurs, de qui y aurait accès ou aurait accès à la base de données sous-jacente ou de son existence même. Ces questions comprennent les suivantes :

- La carte d'identité nationale est-elle tout d'abord une carte d'identité sûre sur laquelle on indique le véritable statut social et les données d'identification personnelle de base du détenteur?
- Quelles préoccupations précises en matière de sécurité nationale et personnelle ces cartes sont-elles censées éliminer et de quelles façons cela doit-il se faire?
- Quelles sont les autres options possibles pour remédier au problème?
- Ne pourrait-on pas mieux réduire les préoccupations en matière de sécurité nationale et personnelle en améliorant la sécurité et l'intégrité des documents d'identité existants tels que les passeports, les permis de conduire ainsi que les cartes d'assurance sociale et de santé?
- Quelle est la portée des renseignements indiqués sur la carte et auxquels on peut avoir accès à l'aide de la carte ou de sa base de données sous-jacente?
- Quelles autorités auront le droit d'utiliser les renseignements indiqués sur la carte? La police peut-elle l'utiliser afin d'identifier une personne au moment du premier interrogatoire ou de l'arrestation? La police demandera-t-elle la carte au premier niveau d'une enquête sur toute personne faisant l'objet d'un questionnement sur place?
- Les agents de l'Immigration ou des Douanes au Canada, à l'étranger ou dans un port d'entrée tiendront-ils compte de la carte dans le processus d'entrée au Canada ou dans le cadre d'enquête tenue au Canada?
- La carte d'identité nationale sera-t-elle valide à l'échelle internationale pour des organismes tels que le département de la Sécurité intérieure aux États-Unis comme solution de recharge ou comme supplément au passeport ou à la carte de résident permanent? Les autorités américaines, par exemple, exigeront-elles une carte d'identité nationale pour entrer aux États-Unis?
- Dans quelle circonstance une personne devra-t-elle présenter la carte d'identité nationale aux autorités du pays?
- Quelles sont les mesures prises par d'autres autorités semblables afin de régler les problèmes perçus jusqu'à maintenant et quels ont été les résultats jusqu'à maintenant?⁹
- Quel est le lien entre la carte d'identité nationale proposée et la vaste gamme d'autres documents d'identité existants?

- A-t-on démontré que la violation des droits à la vie privée et d'autres droits garantis par la *Charte* était justifiée en vertu de l'article 1?

De plus, des protocoles rigoureux relatifs à la création, à la vérification et à l'utilisation des documents d'identité par les employés du gouvernement sont tout aussi importants sinon plus importants que les éléments de sécurité du document en soi. En général, ce sont les facteurs «humains» de tout système de sécurité qui font défaut bien avant qu'une faille technique ne surgisse dans le système. Sans obtenir de réponses satisfaisantes à ces questions ainsi qu'à d'autres préoccupations et sans une analyse approfondie des pratiques et des procédures existantes en ce qui concerne les documents d'identité, les progrès technologiques tels que ceux qui permettent la production d'une carte d'identité nationale ne nous mèneront pas plus loin en matière de sécurité, mais compromettront beaucoup la protection de notre vie privée à des coûts énormes.

1. Objectif d'une carte d'identité nationale

Le contrôle constitue l'objectif fondamental de tout document d'identité. On utilise un passeport pour contrôler les entrées et les sorties dans tous les pays. Le numéro d'assurance sociale sert à contrôler la perception de l'impôt et le paiement d'indemnités fédérales. Le permis de conduire permet de contrôler l'utilisation des véhicules motorisés qui circulent sur nos routes. Toutefois, les documents d'identité actuels nous laissent une certaine mesure de choix et d'anonymat. Une personne qui ne désire pas conduire un véhicule n'a pas besoin d'obtenir un permis de conduire. Une personne qui n'a pas l'intention de voyager à l'étranger n'a pas besoin de demander un passeport.

Ainsi, l'État exige que chacun fournisse des identificateurs biométriques (p. ex. les empreintes digitales) uniquement dans certaines circonstances telles que les procédures pénales. En général, les gens n'ont à fournir qu'une photographie comme identificateur biométrique. Rendre obligatoire pour tous les citoyens et les résidents une carte d'identité qui comprend des identificateurs biométriques tels que la lecture d'iris ou les empreintes digitales constituerait une ingérence

importante, voire même excessive, de la part de l'État en ce qui concerne des identificateurs qui sont tout à fait personnels, soit nos traits caractéristiques individuels. «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»¹⁰.

L'objectif fonctionnel d'une carte d'identité nationale consiste à exercer une certaine surveillance et, dans certains cas, un certain contrôle sur les personnes qui se trouvent au Canada. Il faut se pencher sur la façon dont s'effectuera ce contrôle ainsi que sur la raison pour laquelle on exerce ce contrôle avant même d'examiner la mise en œuvre d'un système national d'identification qui empiéterait énormément sur les droits à la vie privée. À notre avis, il ne suffit tout simplement pas de dire qu'une carte d'identité nationale constituerait un outil précieux en vue d'assurer la sécurité nationale et personnelle sans justifier cette affirmation.

La formulation du véritable objectif d'une carte d'identité nationale revêt une importance encore plus grande étant donné que le gouvernement des États-Unis demande à tous les pays n'exigeant pas de visa d'utiliser des identificateurs biométriques dans leur passeport avant l'automne 2004 en vue de faciliter l'entrée aux États-Unis. Cette exigence s'appliquera entre autres au Canada, aux pays de l'Union européenne, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. Si le gouvernement du Canada planifie déjà d'utiliser les identificateurs biométriques dans les passeports canadiens, nous devons savoir quels seraient les autres objectifs justifiant la mise en œuvre d'une carte d'identité nationale pour toutes les personnes qui se trouvent à l'intérieur de nos frontières.

RECOMMANDATION :

L'Association du Barreau canadien recommande que le

¹⁰ Précité, note 7, p. 7.

gouvernement explique clairement et honnêtement aux membres du Parlement et du grand public l'objectif, les capacités et l'utilisation d'une carte d'identité nationale afin qu'ils soient adéquatement informés en vue du débat.

2. Renseignements fournis sur la carte d'identité nationale

Une carte d'identité qui assure l'identité de la personne et que toute autre personne ne peut utiliser facilement offre sans aucun doute une meilleure efficacité que celle des principaux documents d'identité habituels qui ne comprennent aucun identificateur ou comprennent des identificateurs facilement modifiables (certificat de naissance ou permis de conduire). Cependant, comme

l'a reconnu le ministre Coderre, cette carte pourrait également permettre l'accès à beaucoup plus que des renseignements de base sur l'identité :

Qui dit identité dit authenticité. Il s'agit d'un processus d'authentification. Nous voulons savoir qui est la personne en face de nous sans avoir à lui poser une foule de questions, un point c'est tout. [...] On ne peut toutefois contrefaire nos empreintes digitales, car cela nécessite un calcul mathématique, pas simplement une reproduction [...] la même chose vaut pour l'iris de l'oeil. [...] je pense que, fondamentalement, la biométrie peut être employée de manière conviviale.¹¹

L'objectif proposé en ce qui concerne la carte d'identité nationale consiste à fournir une preuve concluante que nous sommes bien qui nous disons être. La carte d'identité nationale proposée préciserait le statut du détenteur et comprendrait des identificateurs biométriques intégrés auxquels on aurait accès à l'aide de la technologie des lecteurs optiques permettant l'accès à une base de données par des moyens électroniques.¹² Selon les mécanismes et le processus d'émission de la carte, cette dernière pourrait constituer une «clé» qui donne un

¹¹ 37e Parlement, 2e session, *Hansard*, numéro 059, le jeudi 13 février 2003.

¹² La biométrie consiste en l'étude et l'analyse statistique de données biologiques. Dans ce contexte, les traits caractéristiques uniques d'une personne, y compris les empreintes digitales, l'iris, le visage, la voix ou d'autres attributs, peuvent être réduites à des algorithmes mathématiques pouvant être stockés sur une puce ou une bande qui peut être lue et extraite par une machine afin de vérifier l'identité d'une personne. La quantité ou le genre de renseignements que l'on peut placer sur une telle bande magnétique est presque illimité.

accès électronique à des renseignements connexes intégrés et à une base de données. L'ampleur de cette base de données n'est pas encore définie, mais elle pourrait contenir des données recueillies par tout ministère fédéral (par exemple, les autorités douanières et Immigration Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Développement des ressources humaines Canada), auprès des services de police et des organismes internationaux ainsi que des données fournies par les personnes elles-mêmes dans de cadre d'une demande de carte d'identité nationale.

Cela constituerait un document d'identité très sophistiqué dans lequel on trouverait autant de renseignements personnels que le gouvernement le désire. Ce n'est pas parce que nous possédons la technologie nécessaire pour créer un tel document que nous devrions faire usage de cette capacité. Le concept même d'une carte d'identité nationale qui comprend des données biométriques est contraire à la reconnaissance et au respect des droits à la vie privée de chacun et ne devrait pas être adopté sans en avoir examiné l'objectif explicite jugé acceptable par le Parlement et la population canadienne.

Si quelqu'un doit présenter sa carte d'identité, la personne le ferait-elle afin de prouver son identité au moyen d'un document sûr ou pour donner accès à tous les renseignements que peuvent fournir la carte et la base de données? Existe-t-il une entente explicite ou implicite voulant que, en utilisant la carte, la personne accepte de divulguer ces renseignements et renonce à tous ses droits de la protection des renseignements personnels? À qui doit-on fournir les renseignements? Doit-on donner accès à tous les renseignements ou à une partie de ceux-ci? La personne connaîtra-t-elle la mesure dans laquelle les renseignements sont accessibles? Qu'adviendra-t-il des renseignements au moment du décès d'une personne? L'arrivée des bases de données informatisées et de l'accès électronique expose les gens à un niveau de consultation électronique sans précédent. De plus, aucun sondage rapide mené auprès de la population n'a permis de constater que ces bases de données ou cet accès sont jugés acceptables.

Les gens tolèrent déjà une intrusion limitée mais nécessaire de l'État dans leur vie privée. À l'heure actuelle cependant, la divulgation obligatoire de ces renseignements vise des objectifs bien définis par l'État. Nous n'avons pas à montrer notre passeport pour conduire une voiture. Nous n'avons pas à présenter notre permis de conduire afin de faire notre déclaration de revenu. En d'autres termes, les renseignements personnels fournis présentement sont liés à l'objectif et à l'utilisation de chacun des documents d'identité, contrairement à la carte d'identité nationale pour laquelle on pourrait exiger la divulgation de beaucoup plus de renseignements, limités seulement par le contenu des renseignements intégrés, la base de données et les restrictions en matière d'accès.

RECOMMANDATION :

L'Association du Barreau canadien recommande que, s'il faut introduire une carte d'identité nationale, son objectif doit se limiter au fait de confirmer l'identité et le statut d'une personne en présentant ou non des identificateurs biométriques. La carte ne devrait comprendre aucun renseignement intégré, et la base de données ne devrait être accessible que lorsque la possibilité de violation des droits à la vie privée aura été entièrement expliquée aux membres du Parlement et du grand public et que l'on aura approuvé de façon claire et informée dans quelle mesure cette violation sera acceptable et les circonstances dans lesquelles la divulgation des renseignements sera obligatoire et qui aura le droit de l'exiger.

3. Obtenir une carte d'identité nationale

Le processus de demande d'une carte d'identité nationale serait important en ce qui concerne la validation de son émission et de son intégrité. Le processus de demande d'une carte de résident permanent (CRP) mis en application par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹³ (LIPR) en juin 2002 constitue une bonne comparaison.

¹³ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27.

La CRP représente le document d'attestation du statut officiel fourni aux résidents permanents du Canada. Cette carte, introduite avec une assurance de la commodité et de la sécurité, constitue une preuve du statut et de l'identité. On y trouve une photographie de la personne ainsi que des renseignements sur l'identité intégrés à l'aide d'une technologie avancée visant à compliquer la contrefaçon des documents.

Les résidents permanents doivent présenter une demande en vue d'obtenir ou de renouveler la carte tous les cinq ans. Sur demande, ces personnes doivent subir un examen, fournir tous les documents pertinents et répondre à toutes les questions relatives à l'imposition d'une amende importante ou à un emprisonnement. Dans un contexte juridique, il est clair que l'objectif et le rôle de la CRP doivent représenter un outil de mise en application, et le processus de demande est le mécanisme d'enquête visant à vérifier si la personne se conforme aux obligations de résidence ou toute autre préoccupation. En fait, l'émission et l'utilisation de la carte découlent des fonctions d'enquête et de mise en application du processus de présentation d'une demande.

On n'a pas précisé si l'admissibilité et le processus de demande liés à une carte d'identité nationale comprendront une fonction de mise en application pour certains demandeurs ou peut-être pour tous les demandeurs. Par exemple :

- Pourra-t-on légalement obliger tous les demandeurs à subir un examen lorsqu'ils présenteront une demande de carte d'identité nationale, comme c'est le cas pour le programme d'émission de la CRP?
- Quels seront les critères d'admissibilité relativement à une carte d'identité nationale? Quelle différence y aura-t-il entre les critères visant les Canadiens et les Canadiennes de naissance, les citoyens naturalisés Canadiens, les résidents permanents ou d'autres ressortissants étrangers se trouvant au Canada?
- Quels renseignements personnels et documents exigera-t-on des demandeurs?
- Les renseignements fournis seront-ils disponibles aux fins d'examen détaillé ou de contestation?

- Devra-t-on procéder à une vérification de la sécurité ou des antécédents criminels des demandeurs?
- Dans quelles circonstances pourra-t-on refusé une demande de carte?
- Quelle est la période de validité d'une carte d'identité nationale?
- À quel âge les Canadiens et les Canadiennes devraient-ils obtenir et porter sur eux une carte d'identité nationale : à 18 ans, à l'âge de la majorité dans la province ou le territoire de résidence ou peut-être aussitôt qu'il entre dans le système d'enseignement?

Des questions semblables sont soulevées quant à la façon dont la carte d'identité nationale reflétera les changements de statut. Si l'on émet une carte d'identité nationale à une personne revendiquant le statut de réfugié ou à un ressortissant étranger, de quelle façon et quand pourrait-on indiquer sur la carte le changement du statut d'étranger à celui de résident permanent et à celui de citoyen? Faudrait-il suivre de nouveau le processus de présentation d'une demande et procéder à un nouvel examen lorsqu'une personne obtient chacun de ces statuts? Les renseignements sous-jacents intégrés ou les données de la base de données seraient-ils modifiés?

4. L'obtention d'une carte d'identité nationale serait-elle volontaire?

Il n'est pas clair si la possession de la carte d'identité nationale serait obligatoire pour tous, ou volontaire pour certains (p. ex. les citoyens canadiens et les résidents permanents) et obligatoires pour d'autres personnes (p. ex. les personnes qui revendent le statut de réfugié, les étudiants étrangers et d'autres résidents temporaires). Cette préoccupation soulève naturellement la question des droits à la vie privée et à l'égalité et les risques de discrimination et aussi dans quelle mesure les citoyens et d'autres groupes de la société canadienne devraient-ils accepter la perte de la protection des renseignements personnels que représente une carte d'identité nationale. Il serait peut-être logique que la carte d'identité nationale ne s'applique qu'aux citoyens canadiens étant donné que le gouvernement assure déjà le suivi des résidents permanents grâce à la CRP.

Si le renforcement de la sécurité nationale constitue l'un des objectifs sous-

jacents d'une carte d'identité nationale, alors un programme spécial de demande volontaire serait inapproprié. Toute personne qui voudrait éviter un examen par le gouvernement pourrait le faire en ne demandant pas de carte ou au moins en n'utilisant pas sa véritable identité.

L'obligation de détenir une carte d'identité nationale serait plus envahissante que l'obligation de détenir la plupart des autres documents d'identité, étant donné la quantité d'information contenue. De plus, l'obligation de porter en tout temps la carte d'identité nationale aurait une incidence sur la liberté de tous les Canadiens et les Canadiennes et rappellerait terriblement les lois sur le laissez-passer de l'apartheid en Afrique du Sud. Le fait d'exiger que chacun ait sur lui en tout temps la carte d'identité nationale augmente également la possibilité de vol ou de perte. Si la carte d'identité nationale doit être obligatoire, les Canadiens et les Canadiennes devraient-ils payer des frais modérateurs pour une carte, ou ces coûts seraient-ils payés à partir des recettes générales tout comme les frais de formation, de mise en œuvre, de traitement ou d'émission à l'étranger ou les autres frais connexes?

La population ne devrait pas être obligée d'accepter de telles mesures en raison des craintes toujours présentes après les événements du 11 septembre 2001. Il va de soi que nous accepterions une carte d'identité nationale si cette dernière permet de s'assurer que les terroristes ne pourront pas se servir de documents d'identité canadiens contrefaits. Toutefois, personne n'est en mesure d'avancer avec certitude que l'utilisation d'une carte d'identité nationale permettra de prévenir ces abus ou de s'assurer que l'empiètement sur les droits de protection des renseignements personnels ne se limitera qu'aux mesures nécessaires conformes aux exigences légales en matière de sécurité.

RECOMMANDATION :

L'Association du Barreau canadien recommande que, s'il faut introduire une carte d'identité nationale, le gouvernement doit établir clairement les circonstances très limitées où il faudra avoir sur soi et présenter sa carte d'identité nationale et préciser clairement les conséquences de ne pas avoir sur soi sa carte d'identité nationale et du refus de la présenter sur demande.

5. Renouvellement de la carte d'identité nationale

Il est peut-être vrai que les données biométriques constituent des données personnelles et immuables. Toutefois, les autres identificateurs qui apparaîtront sur la carte d'identité pourront changer. Si c'est le cas, les Canadiens et les Canadiennes devraient présenter régulièrement une nouvelle demande et payer des pénalités pour non-conformité. Les exigences en matière de renouvellement doivent aussi être énoncées de façon explicite afin de tenir une discussion éclairée concernant toute politique proposée.

6. Utilisation de la carte d'identité nationale

La plus importante préoccupation en ce qui concerne l'introduction d'une carte d'identité nationale est probablement son utilisation pratiquement infinie. Selon le ministre Coderre, il s'agit d'«un outil qui permet au porteur de prouver, avec un degré élevé de certitude, qu'il est bien celui qu'il prétend être». Toutefois, le ministre n'a pas précisé pour qui devrions-nous établir notre identité, dans quelles circonstances et dans quel but? Si l'objectif consiste à renforcer la sécurité dans le but de prévenir le terrorisme et le vol d'identité, il n'est pas clair si ce moyen permettra d'atteindre cet objectif ou de quelle façon cela sera fait, et on n'a pas expliqué comment on pourrait limiter l'utilisation de cette carte d'identité à ces deux objectifs seulement.

Même si le gouvernement limite soigneusement sa propre utilisation de la carte d'identité nationale, le secteur privé peut saisir l'occasion d'utiliser ces cartes comme preuve d'identité même sans en avoir l'autorité légale. Il est tout à fait

probable qu'une carte d'identité nationale pourrait subir le même «glissement de rôle» que l'on a pu observer en ce qui concerne nos numéros d'assurance sociale, c'est-à-dire qu'un système conçu pour atteindre un objectif particulier est éventuellement utilisé dans d'autres buts, sans contestation, alors que les mesures de sécurité liées au système sont érodées petit à petit. Ce mauvais usage a déjà été constaté, y compris, encore une fois, lorsque l'on exige le numéro d'assurance sociale sur les formulaires de demande de location d'un appartement ou le fait que l'on exige un permis de conduire pour embarquer sur un avion d'une compagnie aérienne. Ainsi, la carte d'identité nationale pourrait être utilisée par la police, mais aussi parfois par des propriétaires et des employeurs. Elle pourrait certainement être utilisée par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Elle pourrait être utilisée afin de retracer des Canadiens et des Canadiennes non seulement au Canada, mais à l'étranger. De plus, on trouvera certainement de nouvelles façons d'utiliser la carte d'identité nationale au fur et à mesure que nous y deviendrons plus habitués. Les institutions financières, par exemple, pourraient vouloir utiliser la carte d'identité nationale afin de retrouver des débiteurs.

S'il est vrai que l'on produit de plus en plus de faux documents de voyage et qu'ils sont utilisés à l'échelle internationale, cela ne signifie pas nécessairement que les Canadiens et les Canadiennes appuieraient le remplacement du passeport par un document plus envahissant qui pourrait avoir comme conséquence une plus grande intrusion dans la vie privée d'une personne. Peut-être la solution idéale consiste à résoudre les problèmes liés aux documents existants en ajoutant des éléments de sécurité.

L'ABC s'inquiète des désavantages collatéraux et peut-être imprévus liés à l'introduction d'une carte d'identité nationale en ce qui concerne la perte des droits à la vie privée, l'empêtement sur les libertés individuelles, et plus particulièrement la localisation de personnes ou de groupes ciblés. Peu importe l'utilisation que l'on prévoit en faire, nous donnerons certainement à l'État un

plus grand pouvoir d'intervention dans la vie privée de chaque citoyen canadien si nous décidons d'adopter le concept d'une carte d'identité nationale.

7. Pouvons-nous garantir la sécurité des cartes d'identité nationale?

Le ministre a déclaré qu'une carte d'identité nationale offre «un degré de certitude considérable en raison des mesures de sécurité déployées au moment de son émission et de la technologie qui y est appliquée». Même en admettant qu'il s'agisse peut-être d'un progrès technologique sophistiqué, nous nous demandons si le gouvernement sera en mesure de garantir que ces cartes permettront de renforcer le niveau de sécurité. Depuis que le jour où l'on a commencé à utiliser des documents d'identité comme méthode de contrôle, des éléments criminels s'occupaient à déjouer ce contrôle. Que l'abus ait été sous forme de documents contrefaits ou de vol de renseignements personnels conservés par le gouvernement, l'introduction ou la mise en application de mesures de sécurité avancées a toujours été suivie de problèmes de fraude. En traitant un document comme une preuve d'identité plus fiable et plus sécuritaire, les criminels accorderont également une plus grande valeur à ce document. La technologie ne constitue pas un remède universel à la fraude. De plus, le crime organisé possède des capacités technologiques aussi efficaces que celles de la police¹⁴.

On rencontrera inévitablement les mêmes problèmes avec la carte d'identité nationale qu'avec la perte des passeports, des permis de conduire et des certificats de naissance. Les données biométriques peuvent n'appartenir qu'à une seule personne, mais les faussaires trouveront rapidement des moyens de contourner ces contrôles. Le ministre a reconnu que la «technologie intelligente» utilisée en vue de concevoir la nouvelle CRP que devront posséder tous les résidents permanents qui voyageront à l'extérieur du Canada après le 31 décembre 2003 a déjà été utilisée de façon frauduleuse afin de contrefaire des CRP.

Il est également trompeur pour le gouvernement de suggérer que la carte d'identité nationale aurait permis de prévenir les 12 000 cas de vol d'identité rapportés en 2001. De nombreux cas de vol d'identité n'ont aucun lien avec les interactions entre la population canadienne et le gouvernement. La plupart des cas rapportés visent le secteur commercial et sont liés à l'utilisation de communications électroniques qui ne sont même pas sous le contrôle du gouvernement.

Si le gouvernement décide d'aller de l'avant avec son projet de carte d'identité nationale, il est impératif qu'il puisse aussi garantir que les données personnelles et confidentielles qu'il recueillera et stockera, et qui figureront sur ces cartes, seront protégées contre le vol ou la contrefaçon. Jusqu'à maintenant, l'expérience que l'on connaît avec les cartes d'identité, les passeports, les cartes de résident permanent et les cartes d'assurance sociale n'est pas rassurante. Encore une fois, on pourrait peut-être mieux répondre aux préoccupations des ressources du gouvernement au sujet du vol d'identité en améliorant les éléments de sécurité des documents d'identité existants.

8. Mesures d'exécution contre les personnes qui ne possèdent pas de carte d'identité nationale

Si l'on introduit une carte d'identité nationale, il faudra élaborer des mesures d'exécution en vue de traiter les cas de possession ou d'utilisation de cartes contrefaites et de vol de renseignements confidentiels. Encore plus important, si la possession d'une carte d'identité nationale devient obligatoire, le gouvernement devra élaborer des mesures de soutien et d'exécution dans le but de traiter avec les personnes qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas obtenu cette carte ou refusent de le faire.

Il semble que le gouvernement pourrait créer une nouvelle catégorie de criminels s'il introduit une carte d'identité nationale obligatoire. Il existe des pénalités pour les gens qui travaillent sans avoir de numéro d'assurance sociale ou qui conduisent sans permis. Il existe des pénalités pour les personnes qui voyagent à

l'étranger sans passeport. Si des Canadiens et des Canadiennes vivant paisiblement au Canada et qui n'ont pas de dossier criminel doivent présenter une carte d'identité nationale qu'ils n'ont pas, il semble qu'il soit logique qu'on les accuse d'une infraction ou du moins qu'on leur impose une amende. Les mesures d'exécution pourraient entraîner des injustices envers des citoyens canadiens qui, mis à part cette infraction, sont d'honnêtes Canadiens et Canadiennes. Cette possibilité en soi devrait suffire pour s'interroger à savoir si l'État n'est pas allé beaucoup plus loin que ce qu'il avait montré nécessaire comme violation des droits à la vie privée.

9. Coût de la mise en œuvre du programme de carte d'identité nationale

Il faut toujours comparer les coûts de mise en œuvre d'un nouveau programme du gouvernement aux avantages prévus. L'expérience récente du gouvernement fédéral en ce qui concerne son registre de contrôle des armes à feu et la CRP constitue des exemples concrets qui permettent d'évaluer avec justesse les coûts financiers d'un système de carte d'identité nationale, bien que les coûts d'un tel système à l'intention de tous les Canadiens et les Canadiennes soient beaucoup plus élevés que ceux du système de registre d'armes à feu ou de carte de résident permanent. Selon les premières estimations, la mise en place d'un système de carte d'identité nationale coûterait entre trois et cinq milliards de dollars¹⁵.

Les difficultés administratives rencontrées dans le cadre du processus actuel d'émission des CRP donnent également de bons exemples. Les résidents permanents actuels, peut-être un peu plus de un million de personnes, participent depuis l'année dernière au processus d'acquisition d'une carte de résident permanent qu'ils doivent obtenir avant la date limite du 31 décembre 2003 et qui constituera à partir de cette date le document officiel pour les voyages commerciaux. Actuellement, l'émission de la carte prend de quatre à six mois à partir de la date de la demande. Cette dernière est tout d'abord évaluée dans un centre de traitement central situé en Nouvelle-Écosse. On donne ensuite des

directives à une entreprise de fabrication située à Montréal. La majeure partie des cartes produites est alors envoyée dans les centres de distribution des principales villes et dans les centres responsables de communiquer avec les résidents et de prendre rendez-vous pour qu'ils puissent venir chercher leur carte. Les files d'attente pour passer prendre les cartes sont si longues qu'elles ont fait l'objet de reportages télévisés.

On a critiqué la lenteur du processus d'émission des CRP, on a affirmé que la distribution des cartes n'était pas efficace et que la communication entre les demandeurs et les bureaux d'émission n'était pas aussi bonne qu'elle le devrait. Il n'existe aucun processus par lequel un demandeur peut communiquer avec un bureau de distribution locale pour obtenir des renseignements au sujet de sa carte. Il n'existe qu'un centre d'appel centralisé qui ne veut ou ne peut faire de commentaires directs sur les difficultés de distribution rencontrées dans les bureaux locaux.

Pour tirer une leçon de cette expérience, le gouvernement devrait fournir des renseignements généraux sur les délais de production des CRP, le volume de demandes reçues, les coûts d'immobilisation et d'exploitation et les ressources humaines nécessaires. Si l'on ne peut répondre aux demandes des résidents permanents actuels (1 000 000 de personnes) et aux 200 000 nouvelles demandes annuelles dans un délai de six mois moyennant des coûts considérables, il est impossible d'imaginer les ressources nécessaires et les niveaux de production prévus pour le traitement de la carte d'identité nationale de plus de 30 millions de citoyens et probablement de plus de 35 millions de ressortissants étrangers (visiteurs, étudiants, travailleurs et personnes revendiquant le statut de réfugié) à l'intérieur et à l'extérieur du Canada.

Il est certain qu'avant d'entreprendre un projet si ambitieux, il faut procéder à une analyse coûts-avantages afin de s'assurer que les objectifs justifient les coûts envisagés et que ces objectifs peuvent être atteints de façon économique.

IV. CONCLUSION

Bref, la proposition de créer une carte d'identité nationale pour les Canadiens et les Canadiennes inquiète beaucoup l'Association du Barreau canadien. En voici les raisons :

- a) le manque de clarté en ce qui concerne l'objectif et la portée d'une carte d'identité nationale;
- b) l'utilisation des renseignements intégrés soulève d'importantes préoccupations en matière de protection des renseignements personnels et l'accès possible aux renseignements stockés dans la base de données grâce à la carte d'identité nationale;
- c) si la carte s'applique aux résidents permanents, il y a alors chevauchement avec le processus actuel d'émission des CRP, si la carte s'applique aux citoyens, on ne parle alors que d'avantages accessoires puisque bien des Canadiens et des Canadiennes possèdent déjà une preuve de statut satisfaisante, que ce soit leur certificat de naissance, des documents émis par le gouvernement fédéral ou un passeport;
- d) si la carte s'applique aux ressortissants étrangers (étudiants, travailleurs, visiteurs et personnes revendiquant le statut de réfugié), alors l'expérience vécue dans le cas de la CRP nous amène à nous questionner quant à la rentabilité et à la rapidité du processus et la possibilité de l'adapter aux changements de statut de ces personnes;
- e) même si la carte d'identité nationale se limite à une carte d'identité biométrique sûre permettant de confirmer le statut et les données d'identité officielles, les coûts de production et d'infrastructure pourraient être écrasants.

Les progrès technologiques ne doivent pas motiver cette proposition. La technologie constitue un outil de mise en œuvre des politiques officielles et non un moyen qui doit justifier les politiques. Ainsi, les personnes qui élaborent les politiques officielles ne doivent pas exploiter le désir de sécurité garantie du grand public.

Un système d'identification national et une carte d'identité nationale contenant des données biométriques représentent un changement de politique et de pratique qui pourrait porter à controverse. Sans point de repère, il ne peut y avoir de débat

sur les avantages et les inconvénients de l'abandon de nos droits à la vie privée actuels qui constituent une importante raison de la fierté que nous ressentons d'être Canadiens et Canadiennes. Avant de demander à la population canadienne d'appuyer un pas très coûteux dans un domaine technologique sophistiqué que la plupart ne comprend pas très bien et qui représente des dépenses astronomiques, le gouvernement doit se mettre au travail et partager tous les renseignements qu'il possède avec ses citoyens.

Selon nous, il faut tenir un débat plus sérieux et réfléchi avant de proposer un quelconque système. Le gouvernement devrait ouvrir ce débat en présentant clairement ses objectifs, en indiquant les avantages et en fournissant une estimation réaliste des coûts. Le gouvernement devrait en outre établir les principes selon lesquels toute politique sur l'identité sera élaborée. Il s'agit d'éléments essentiels d'un leadership responsable en ce qui concerne un enjeu important.