

Rapport évolutif

Analyse des impacts de la mondialisation sur la sécurité au Québec

Rapport 7 — Le cas du « permis Plus » : sécurité, identité et mondialisation



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

Monica Tremblay, M. Sc.
Anthropologue

Février 2009

INTRODUCTION

« À compter du 1er juin 2009, les citoyens canadiens et américains devront présenter un passeport valide ou un autre document accepté prouvant leur citoyenneté et leur identité lorsqu'ils entreront aux États-Unis à des points d'entrée terrestres et maritimes [...] » (Sécurité publique Canada, 2008). Cette annonce du ministre canadien de la Sécurité publique, faisant suite à une décision des États-Unis, évoque comment dans le contexte de l'après 11 septembre 2001 et de la vague d'attentats terroristes à travers le monde, divers États et gouvernements cherchent des moyens d'assurer la sécurité de leur territoire, de leurs infrastructures et de leurs citoyens. À tout le moins, ils mettent en place des mesures qui engendrent un sentiment de sécurité vis-à-vis l'incertitude des menaces. Cette recherche de sécurité se traduit, notamment, par le recours, de la part des gouvernements, aux technologies d'identification permettant le contrôle et la surveillance des déplacements des personnes d'un État à un autre. L'introduction au Québec d'un permis de conduire doté d'une fonction d'identification supplémentaire, le « permis Plus », s'inscrit dans cette tendance. L'utilisation des technologies d'identification des personnes comporte des bénéfices, impose des contraintes, et soulève des discussions, entre autres, en matière de protection des renseignements personnels et de la vie privée.

La première partie de ce rapport décrit le cas du permis de conduire Plus, développé par le gouvernement du Québec. Sa raison d'être, sa particularité, et sa mise en place y sont exposées. La seconde partie aborde des enjeux que soulève l'utilisation des technologies d'identification au service de la sécurité. Un regard sur les avantages, les inconvénients et les risques et préoccupations à propos de l'usage des

nouvelles technologies d'identification, est présenté.

1. LE PERMIS PLUS

1.1 Raison d'être du permis Plus

Dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, plusieurs mesures de sécurité ont été mises de l'avant par les gouvernements et par différentes organisations régionales et internationales. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui fixe des normes internationales de voyage, a adopté en mai 2003 « un plan mondial harmonisé pour l'intégration des données d'identification biométriques dans les passeports électroniques et autres documents de voyage lisibles à la machine (DVLM) » (OACI, Communiqué de presse, 2006). Ce plan prévoit l'intégration d'au moins une donnée biométrique¹ avant 2015 afin « d'accélérer le passage des voyageurs aux postes de contrôle aéroportuaires, de renforcer la sûreté de l'aviation et d'améliorer la protection contre l'usurpation d'identité » (OACI, Communiqué de presse, 2006; Drygajlo, 2006).

Les États-Unis et le Canada ont émis conjointement « La déclaration sur la frontière intelligente afin de favoriser la circulation sécuritaire des personnes et des biens » (Huacuja, 2008 : 13). De plus, le gouvernement des États-Unis, afin de renforcer la sécurité frontalière, a adopté *l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO / Western Hemisphere Travel Initiative - WHTI)*. Cette loi exige que tous les voyageurs désireux d'entrer aux États-Unis présentent un passeport valide ou un autre document officiel émis par un pays de l'hémisphère occidental et reconnu par les États-Unis. L'objectif ici consiste à réduire les types de pièces d'identité et à assurer leur caractère « sécuritaire » (Silverman). L'application de cette loi destinée aux voyageurs canadiens

qui arrivent par voie aérienne est en vigueur depuis le 23 janvier 2007. À compter du premier juin 2009, ce sera au tour des personnes qui souhaitent entrer aux États-Unis par voie terrestre ou maritime de s'y conformer (CPVP, 2008 ; Huacuja, 2008). Avant l'IVHO, différents documents émis par l'administration publique fédérale ou provinciale et contenant des renseignements sur l'identité de la personne, étaient acceptés pour entrer aux États-Unis par voie terrestre ou maritime; une simple déclaration pouvait même suffire (DHS, 2007).

Il existe certaines options permettant à un voyageur canadien de s'identifier pour entrer aux États-Unis. Le programme NEXUS, par exemple, à l'aide d'une carte et de la technologie biométrique permet à des « voyageurs préautorisés et à faible risque de franchir la frontière rapidement et simplement » (Huacuja, 2008 :14). Afin d'adhérer à ce programme, toute personne intéressée doit présenter sa demande d'inscription, satisfaire aux critères d'admissibilité, au Canada et aux États-Unis, et réussir l'évaluation des risques dans les deux pays (Huacuja, 2008; ASFC). Le programme NEXUS a été développé conjointement par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et le Customs and Border Protection (CBP), depuis plus de six ans, à la suite de la Déclaration sur la frontière intelligente. NEXUS permet d'entrer dans les deux pays. Le programme CANPASS, similaire à NEXUS, est valable seulement pour entrer au Canada.

À la suite de l'annonce de l'exigence du passeport pour entrer aux États-Unis à compter de juin 2009, le gouvernement du Québec a voulu offrir une autre possibilité. Ainsi, la création du permis Plus a pour objectif de constituer pour l'utilisateur un titre de voyage sécuritaire et moins coûteux que le passeport. Le permis Plus vise, de plus, à accélérer le passage à

la frontière et permettre une certaine fluidité entre le Québec et les États-Unis, malgré l'augmentation du contrôle et de la surveillance de la circulation des personnes. Selon une étude de Transport Canada réalisée en 2005, le resserrement du contrôle à la frontière après le 11 septembre 2001 a accru les délais d'attente de 32 minutes en moyenne (Martin, 2006). La Presse canadienne soulignait, en septembre 2008, que les pires délais se constatent à un poste frontalier au Québec. À cet endroit, les périodes d'attente prévues afin de passer à la guérite d'inspection seraient respectés seulement 70 % du temps. La Chambre de commerce du Canada (2008) souligne que les entreprises craignent particulièrement une plus grande congestion à la frontière avec l'entrée en vigueur de l'IVHO. Autre objectif, les personnes qui traversent la frontière fréquemment, voire quotidiennement, devraient continuer à le faire sans entraves sans pour autant compromettre le resserrement des mesures de sécurité de l'État. Cet objectif vise particulièrement les personnes qui habitent les localités près de la frontière et qui ont l'habitude de se rendre aux États-Unis fréquemment. Avec le permis Plus, ces personnes n'auront pas l'obligation de se procurer un passeport et ne seront pas astreintes à le porter en permanence. Par cette mesure, le gouvernement du Québec espère en outre maintenir et faciliter les relations commerciales entre le Québec et les États limitrophes américains.

Ainsi, le permis Plus est le fruit, d'une part, d'une réponse à une décision politique des États-Unis qui définit des exigences transnationales; d'autre part, cette solution tend à limiter les impacts négatifs potentiels sur le Québec et sa population.

1.2 Particularité du permis Plus

Le permis Plus² est offert par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), aux personnes désireuses d'avoir, au lieu d'un passeport, une pièce d'identité permettant l'entrée aux États-Unis, par voie terrestre ou maritime. Le permis Plus aura un format similaire au permis de conduire actuel, c'est-à-dire une carte en plastique sur laquelle apparaîtront, la photographie du titulaire et sa signature. L'obtention de ce permis s'entourera de procédures différentes, puisqu'il aura comme fonction supplémentaire de certifier la citoyenneté du titulaire. Le Code de la sécurité routière définit ainsi le permis Plus :

Un permis de conduire, un permis d'apprenti-conducteur, un permis probatoire ou un permis restreint dont l'une des fonctions est d'indiquer que la Société, conformément au présent règlement, a recueilli les renseignements mentionnés aux articles 32.4 et 32.5 et a procédé à une vérification de la preuve documentaire requise par l'article 32.5 au soutien de la déclaration de son titulaire relativement à son statut de citoyen canadien; pour l'application du présent règlement, cette fonction est désignée par l'expression « fonction Plus »; (Gouvernement du Québec, Règlement sur les permis, Code de la sécurité routière, Chap. 1, « Définition et interprétation »)

Le permis Plus, constituera une preuve d'identité, tel que stipulé dans le Code de la sécurité routière:

La Société peut délivrer un permis pouvant être présenté à la frontière des États-Unis comme titre de voyage. Ce permis certifie, conformément aux normes et conditions prévues par règlement, tout renseignement déterminé par celui-ci, dont l'identité et la citoyenneté canadienne du titulaire. 2007, c. 40, a. 7; 2008, c. 14, a. 5. (Gouvernement du Québec, Code de la sécurité routière, article 63.2).

Outre les caractéristiques mentionnées précédemment, le permis Plus utilisera la technologie de radiofréquence (IRF/RFID)³ et sera muni d'une puce informatique dite

passive. Cette dernière, contrairement à une puce active, ne possède pas sa propre source d'énergie et requiert, entre autre différence, un lecteur afin d'établir la communication et rendre disponibles les données. Ainsi, la puce du permis Plus contiendra un identifiant, un numéro d'identification auquel seront rattachés différents renseignements personnels stockés dans une base de données externe. Le numéro de la carte pourra ainsi être lu à une distance assez rapprochée, environ dix mètres, à l'aide d'un lecteur conçu à cette fin. La puce permettra de consulter la base de données de l'Agence des services frontaliers du Canada et de rendre disponibles les informations nécessaires lors du passage à la frontière aux États-Unis, par voie maritime ou terrestre, au Customs and Border Protection (CBP).

La base de données comprendra, entre autres renseignements, le nom légal, la date de naissance, le sexe, la citoyenneté, la province et le pays, les dates de début et d'échéance du permis, un numéro de référence unique, la photo du conducteur et le numéro d'identification par radiofréquence.

1.3 Processus d'émission du permis

Obtenir le permis Plus se fera selon une procédure plus exigeante que celle du permis de conduire traditionnel, assurant le respect de normes de sécurité. Ces dernières seront abordées ultérieurement dans le texte. Toute personne désireuse de se procurer ce type de permis devra se conformer à des exigences d'identification et d'authentification visant à assurer la validité du permis. Ainsi, un détenteur de permis ordinaire qui souhaite y ajouter la fonction « plus » devra se rendre dans un Centre de service autorisé de la SAAQ. Deux préposés autorisés de la SAAQ examineront alors l'admissibilité du demandeur au programme. Cette mesure de sécurité tente de prévenir,

entre autres, les risques de fraude dans l'émission de la carte. Le demandeur devra faire la preuve de son identité en fournissant deux documents d'identification originaux, dont un, avec photographie, émis par une autorité administrative compétente au Canada. Il pourra ainsi présenter son acte de naissance, son permis de conduire, sa carte d'assurance maladie, comportant sa photographie, son certificat du statut d'Indien, s'il y a lieu, ou un passeport canadien. De plus, il devra signer, en présence des préposés, les formulaires préalablement complétés. Une déclaration quant à son statut de citoyen canadien lui sera aussi demandée.

La demande sera étudiée immédiatement et les requêtes nécessaires auprès du Directeur de l'état civil se feront aussi à ce moment. La photographie sera également prise lors de cette rencontre. Le demandeur sera informé des modalités concernant l'utilisation, la conservation, la divulgation des renseignements personnels recueillis aux fins de l'émission du permis Plus. Il devra attester par écrit avoir reçu toute l'information nécessaire avant de donner son consentement à la communication des renseignements.

Si le demandeur est admissible, il recevra un permis provisoire contenu dans un étui spécial. Ce permis l'autorisera seulement à conduire. Il contiendra une partie de la « clé d'activation ». Le demandeur recevra ultérieurement par la poste son permis définitif, c'est-à-dire l'autre moitié de la « clé d'activation ». L'activation du permis devra être faite dans les 40 jours suivant sa réception, sinon l'autorisation d'utiliser ce permis pour passer la frontière deviendra caduque. Une fois la carte activée, la SAAQ transmettra à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) les renseignements à conserver dans sa base de données. C'est uniquement en respectant cette procédure qu'une personne pourra obtenir le permis Plus.

La mise en place d'un tel programme exige des précautions particulières, compte tenu des nombreux acteurs concernés : pays, États ou provinces et organismes responsables des questions soulevées, notamment en matière de protection des renseignements personnels.

1.4 Démarches de mise en place du programme

La création du permis Plus a obligé la SAAQ à se conformer aux exigences de différentes instances. C'est d'ailleurs l'*Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO)*, qui a orienté le choix de la technologie à utiliser. Le Partenariat sur la sécurité et la prospérité (PSP), établi entre les trois pays de l'hémisphère nord, a pour sa part imposé des normes de sécurité. Au Canada et au Québec, des lois et règlements sur les documents d'identité et la protection des renseignements personnels ont dû être pris en considération. Notons également les exigences de sécurité à propos de la technologie utilisée et des pratiques et règlements sur la diffusion des informations.

Au sein du Partenariat sur la sécurité et la prospérité (PSP), le Canada et les États-Unis ont convenu de collaborer « à la définition de normes techniques concernant la délivrance, l'authentification, la validation ou le rejet des titres de voyage, tels que passeports, visas, cartes de résident permanent et autres documents à présenter aux frontières [...] » (Gouvernement du Canada). Ils ont ainsi défini les normes (PSP 1.1.3), diffusées de façon restreinte aux responsables de la sécurité des documents de voyage. Ces normes indiquent les standards à mettre en œuvre afin d'établir des documents fiables quant au statut et à la nationalité du porteur. Elles couvrent aussi différents éléments de sécurité dans tout le cycle de vie des documents, c'est-à-dire du début de la chaîne de conception d'une pièce jusqu'à sa livraison, son activation, voire sa destruction.

Dans la mise au point du permis Plus, les différentes caractéristiques de sécurité recherchées ont été prises en compte. Les normes de production PSP 1.1.3, ont été respectées. Le choix technologique cadre notamment avec les exigences de sécurité. La décision de fournir un étui protecteur permettant de protéger la carte d'identité d'une lecture fortuite constitue un exemple de protection technologique.

Des mesures de contrôle des risques relatifs aux personnes et aux organisations impliquées dans la mise en œuvre et l'utilisation du permis Plus ont aussi été planifiées. Ainsi, il a fallu déterminer quel employé serait habilité à délivrer ce permis. Les personnes intéressées par cette responsabilité ont fait l'objet d'une enquête de sécurité du Ministère de la sécurité publique du Québec et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Par ailleurs, il a fallu établir le processus permettant la collecte, la conservation, la modification, le partage et l'utilisation des renseignements. La gestion des droits d'accès aux données du permis Plus dans les dossiers de la SAAQ a, par exemple, été étudiée.

En outre, la SAAQ a tenu compte des normes définies par le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM)^{4, 5} dans le *Code canadien de la sécurité* et des normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). La SAAQ a donc harmonisé avec ces normes le permis Plus et les procédures qui l'entourent. Ces exigences font en sorte que le permis peut être reconnu ailleurs que dans la province où il a été délivré.

Des ententes à signer

En juin 2008, la Ministre responsable des relations internationales du Québec signalait que des ententes avaient dû être conclues afin de mettre de l'avant le projet du permis Plus (MRI, 2008). D'abord, une entre les gouvernements du

Canada et des États-Unis et la SAAQ a été nécessaire afin de valider le contenu du programme. Par ailleurs, un accord entre la SAAQ et le Directeur de l'état civil est en voie d'élaboration. Un autre a été conclu avec le ministère de la Sécurité publique concernant les enquêtes de sécurité du personnel affecté à l'émission du permis Plus.

Une entente cadre entre le gouvernement du Canada et la SAAQ a été conclue et a été suivie d'accords sectoriels. Elle définit notamment l'échange des renseignements entre les différentes organisations impliquées. Elle stipule les exigences en matière de protection des renseignements personnels que doivent respecter l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et le Customs and Border Protection (CBP).

Des lois à modifier

Au Canada, les provinces et territoires sont responsables de délivrer les permis de conduire. Ainsi, le gouvernement du Québec a dû apporter des modifications législatives au Code de la sécurité routière et ses règlements. Les modifications concernent notamment, la possibilité d'émettre un permis Plus, l'obligation d'informer les autorités en cas de perte du permis et la définition des conditions d'obtention.

2. LA TECHNOLOGIE ET LA SÉCURITÉ

Toute mesure qui porte sur l'identification des personnes et, de surcroît, utilise des nouvelles technologies de contrôle et de surveillance fait inévitablement naître des inquiétudes en matière de protection des renseignements personnels et respect de la vie privée. Il s'agit donc, devant ce type de mesures, de peser les avantages et les inconvénients pour les individus et la collectivité : jusqu'où peut aller l'exploitation de ces moyens technologiques et jusqu'où, en contrepartie, ces derniers peuvent améliorer la sécurité? (Colrat, 2006 ; CEST, 2008).

