

**MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC**  
**SUR LES CARTES D'IDENTITÉ ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE**

**Février 1997**

**MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC**  
**SUR LES CARTES D'IDENTITÉ ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE**

**Présenté à la Commission de la culture**  
**de l'Assemblée nationale à Québec**

**Premier trimestre 1997**



## LE BARREAU DU QUÉBEC

Créé en 1849, le Barreau du Québec abordera sous peu le 21<sup>ème</sup> siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 17 000 membres en règle. Ses effectifs comptent un peu moins de 38% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

**LES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL DU BARREAU DU QUÉBEC SUR LES  
CARTES D'IDENTITÉ ET LA VIE PRIVÉE :**

**M<sup>e</sup> Edith Deleury**

**M<sup>e</sup> Raymond Doray**

**M<sup>e</sup> Patrick Glenn**

**M<sup>e</sup> Marc Sauvé, secrétaire**

## TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| <b><u>INTRODUCTION</u></b> .....  | 1  |
| <b>1. <u>LES CARTES D'IDENTITÉ ET LA VIE PRIVÉE</u></b> .....   | 3  |
| <b>A. Les interventions du Barreau</b> .....  | 4  |
| <b>B. Les enjeux</b> .....  | 6  |
| <b>C. Questions préalables et principes d'application</b> .....   | 10 |
| <b>D. Quelques voies de solution</b> .....  | 12 |
| <b>2. <u>LES FAIBLESSES DE LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE VIE PRIVÉE<br/>ET DE PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS</u></b> ..... | 16 |
| <b>3. <u>L'ÉVALUATION DES IMPACTS</u></b> .....   | 20 |
| <b><u>CONCLUSION</u></b> .....  | 23 |

## INTRODUCTION

Le Barreau du Québec est heureux de pouvoir faire part aux membres de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale de ses préoccupations et de ses observations concernant la question des cartes d'identité en regard de la protection de la vie privée. L'intervention du Barreau doit être interprétée à la lumière de son mandat de protection du public.

La consultation porte notamment sur les préoccupations soulevées récemment par la Commission d'accès à l'information (Document de réflexion sur la question des cartes d'identité au Québec), le Protecteur du citoyen (Rapport annuel 1995-96) et le Vérificateur général (Rapport annuel 1995-96, Tome II). Par ailleurs, dans un communiqué publié le 16 décembre dernier, les membres de la Commission de la culture ont invoqué diverses questions qui, à leurs yeux, doivent faire l'objet d'un débat de société :

- Quels sont les avantages et les inconvénients des différents mécanismes d'identification actuellement utilisés?
- Qu'en est-il ailleurs au Canada et dans les autres pays du monde?
- Le Québec doit-il se doter d'une carte d'identité universelle?
- Quels sont les avantages et les inconvénients des projets de cartes multiservices?
- Faut-il permettre les échanges de données entre les ministères et les organismes gouvernementaux?
- Quels sont les avantages et les inconvénients de ces échanges?

- Quels ajustements doit-on apporter à l'encadrement réglementaire afin de protéger la vie privée des citoyens?
- Ces développements se situant dans le contexte plus large de la mise en place des inforoutes, celles-ci comportent-elles des dangers, par exemple, l'instauration d'une société de surveillance?
- Comment protéger les droits et libertés des citoyens et nous prévenir du spectre de «Big Brother» sans empêcher l'Administration publique d'être plus efficace et de rendre de meilleurs services aux citoyens?

Ces questions débordent largement la question des cartes d'identité et touchent notamment la problématique des échanges de données nominatives entre les organismes et ministères gouvernementaux.

Il faut avouer que le débat public sur la question des cartes d'identité en regard de la vie privée n'est pas très avancé au Québec. On peut cependant se consoler en constatant que la réflexion n'est pas très avancée ailleurs non plus à ce sujet. L'exercice de consultation publique auquel la Commission de la culture nous convie constitue une initiative utile de nature à sensibiliser la population aux enjeux qui entourent notamment l'instauration de nouvelles technologies d'identification et est susceptible de faire avancer le débat sur cette question.

Après avoir abordé succinctement les enjeux entourant l'instauration de nouvelles cartes d'identité pour la vie privée des citoyens et citoyennes, nous entendons souligner les lacunes de la législation actuelle en la matière. Nous proposons, par ailleurs, un mécanisme d'évaluation des impacts qui s'apparente à celui qui s'applique en matière environnementale.

---

## 1. LES CARTES D'IDENTITÉ ET LA VIE PRIVÉE

Plusieurs auteurs ou organismes privés ou publics rapportent les difficultés les plus fréquentes que l'on rencontre avec les moyens actuels d'identification :

1. Au niveau du nom de chacun des individus, il faut bien constater que plusieurs individus peuvent porter le même nom;
2. Plusieurs résidents sont appelés à déménager sur une base régulière ce qui rend aléatoire l'adresse qui figure sur leurs cartes d'identité;
3. Les numéros de téléphone font de plus en plus l'objet d'une demande de non-publication;
4. La carte d'assurance sociale n'est pas fiable comme moyen d'identification parce que trop de personnes possèderaient plus d'une seule carte et plus d'un numéro<sup>1</sup>. De plus, son utilisation rencontre une certaine résistance pour les fins d'identification.

D'autres moyens d'identification beaucoup plus fiables rencontrent, pour des raisons évidentes, une résistance chez la population comme la prise des empreintes digitales ou constituent un moyen coûteux d'identification comme la radiographie rétinienne. Face à ces difficultés d'identification, certains proposent une carte d'identité universelle.

Par ailleurs, dans un contexte de rationalisation budgétaire et de limitation du fardeau fiscal, une forte pression s'exerce sur les organismes publics afin qu'ils identifient correctement les bénéficiaires de services et de biens et qu'ils limitent les cas de fraude. On peut comprendre que l'instauration d'une

---

<sup>1</sup> *Notes for Presentation by David H. Flaherty, Information and Privacy Commissioner for the Province of British Columbia, Victoria, September 26, 1995 : Provincial Identity Cards : A Privacy-Impact Assessment, p.3.*

---

carte universelle faciliterait l'établissement par l'État d'un service direct aux citoyens via l'inforoute et l'internet. La carte d'identité serait en quelque sorte une carte multiservices.

#### A. Les interventions du Barreau

L'idée d'une carte d'identité universelle n'est pas nouvelle au Québec. Déjà, en 1971, le ministre de la Justice de l'époque, monsieur Jérôme Choquette, invoquait cette possibilité dans son livre blanc intitulé *La police et la sécurité des citoyens*. Le Barreau présenta un mémoire sur ce livre blanc dans lequel il manifestait ses inquiétudes à l'égard d'une carte d'identité universelle :

*« Cette carte d'identité pourrait être obligatoire pour tous les citoyens ou facultative. Si elle est obligatoire, il s'ensuit que des pénalités devront être encourues par ceux qui ne pourraient l'exhiber lorsqu'ils seraient requis de le faire; donc, en tout temps, un citoyen pourrait se voir demander par un policier sa carte d'identité obligatoire; s'il ne l'avait pas, on pourrait lui dresser une contravention et même l'amener au poste de police pour enquête. De même si un citoyen oubliait d'avertir le poste de police de son changement d'adresse, encore là, on pourrait lui dresser une contravention. L'instauration d'un tel système serait de nature à amener de nombreux excès et acheminer la société vers le harcèlement policier, créant une névrose collective d'État policier.*

*D'autre part, si la carte d'identité n'est pas obligatoire, nous ne voyons pas vraiment son utilité car ceux qui veulent enfreindre les lois conserveront toute leur latitude actuelle.*

*Les divers facteurs que nous venons de mentionner et d'autres qu'il serait fastidieux d'énumérer semblent de nature à favoriser le maintien du statu quo. Par ailleurs, les diverses cartes distribuées présentement aux citoyens, telles que celles de l'Assurance-maladie, etc., constituent des preuves d'identification suffisantes, encore qu'imparfaites, pour fins électorales et autres. »*

Il est cependant important de placer cette prise de position de 1971 dans le contexte social difficile de l'époque, un an après l'application de la Loi sur les mesures de guerre et face au besoin de contrôle accru de l'État afin d'assurer la sécurité des citoyens. En outre, il faut reconnaître que la technologie d'aujourd'hui peut apporter une meilleure protection pour la vie privée des citoyens.

Plus près de nous, le bâtonnier du Québec, monsieur Paul Carrière, faisait part au ministre de la Santé et des Services sociaux, Marc-Yvan Côté, le 21 octobre 1992, de ses inquiétudes concernant l'utilisation de la nouvelle carte soleil personnalisée avec photo. Le Barreau soulignait que dans de très nombreux cas, les renseignements personnels concernant les citoyens sont fichés à leur insu pour des fins qu'ils ignorent sans qu'ils en soient postérieurement informés et sans qu'ils puissent donc s'y objecter efficacement. La multiplication de données personnelles détenues dans le secteur privé et public est susceptible de brimer ou de porter atteinte à la vie privée des citoyens. Des préoccupations similaires ont été exprimées dans le mémoire de 1976 à la commission parlementaire des affaires sociales sur le projet de règlement modifiant le Règlement sur les services de santé et les services sociaux et en 1979 sur le projet de loi 3 concernant le registre des électeurs.

Le Barreau du Québec, dont le mandat est de protéger le public, ne peut évidemment pas servir de caution dans la promotion d'une nouvelle technologie d'identification ou dans l'instauration d'une carte d'identité universelle ou d'une carte multiservices. Nous croyons que ce sont les promoteurs de ces technologies, qu'ils soient du secteur public ou du secteur privé, qui doivent faire la preuve des besoins à combler et surtout, démontrer que les solutions qu'ils proposent protègent adéquatement la vie privée des citoyens. Les organismes qui proposent des modifications aux règles du jeu actuel en matière d'identification et de protection de la vie privée ont donc le fardeau de preuve.

## B. Les enjeux

Comme l'a souligné avec justesse monsieur Karim Benykehlef, professeur à l'université de Montréal :

*«La vie privée participe de la dignité humaine. La vie privée permet à l'individu de s'épanouir par l'affirmation de ses singularités, d'acquérir un sens de soi à l'abri de l'indiscrétion ou du jugement d'autrui. Le développement d'une personnalité propre et unique passe par obligatoirement par le respect d'une sphère individuelle au travers de laquelle l'individu assume et cultive ses différences.»<sup>2</sup>*

La vie privée est donc intimement liée à l'autonomie individuelle et constitue l'essence même de notre société libre et démocratique.

Il y a en Amérique du Nord et même en Europe une résistance réelle à l'idée d'une carte d'identification universelle, d'une carte d'identité obligatoire. Parmi les valeurs qui sont remises en question par une carte d'identité universelle, on retrouve notamment les suivantes : l'autonomie individuelle, l'auto-détermination en matière d'information, l'accès exclusif au contrôle de la sphère privée de l'individu, le droit à l'anonymat et à la solitude.

L'instauration d'une carte d'identité universelle est susceptible d'affecter les rapports entre l'État, la police et les citoyens, entre les demandeurs de renseignements personnels et les personnes concernées.

---

2 Un texte intitulé *Les dimensions constitutionnelles du droit à la vie privée* dans *Droit public à l'information et vie privée : deux droits irréconciliables?* Les Éditions Thémis, 1992, p. 22.

---

*«There are many countries where it's become almost impossibly inconvenient not to have an ID card, because so many benefits and services depend on it. And by the inexorable logic of "nothing to hide nothing to fear" anyone not in possession of an ID card, or unwilling to produce one could easily become an object of suspicion - for a range of officials, from police officers to bank clerks. So even a voluntary scheme could easily increase the risk of harassment of minority groups<sup>3</sup>.*

...

*In France, people of north African appearance are frequently stopped and questioned by the police, even though the ID cards scheme there is voluntary. In Holland, police whose job it is to check for illegal immigrants openly admit that they stop for questioning anyone whose appearance or speech suggest a non-Dutch origin. In Malaysia, under a system first set up under British rule, ID cards come in four different colours depending on the civil rights allowed to the holder : blue for citizens, red for permanent residents, green for limited stay residents and brown for ex-convicts and political offenders<sup>4</sup>.*

...

*If the government wants to justify restrictions on individual liberties, it has to prove that these are necessary to protect liberties of others. So far, it has failed to do so.»<sup>5</sup>*

D'autres observateurs avertis s'inquiètent du fait que les groupes démunis et que les minorités soient susceptibles de subir davantage les inconvénients et le coût social de ces technologies :

*«We live in an age where citizens are becoming more and more dependent on digital icons, such as credit cards, national insurance numbers and PIN numbers, in order to live and work. Those not in possession of such icons will find it difficult to exist and will become*

---

3 Liz Parrat, *Identity Crisis*, robin.houston@wadham.oxford.ac.uk, p. 1.

4 *Ibid*, p. 2.

5 *Ibid*, p. 3.

*increasingly disadvantaged. The identity card is seen as yet another icon but one which is more embracing and having greater potential to alter society radically. Whilst there are advantages to having an identity card, it must be clear what price is to be paid and by whom for these advantages to be realised<sup>6</sup>.*

...

*A study carried out in the UK on using a smart card for benefit payments revealed much concern amongst disadvantaged people who feared slum landlords and corrupt employers would demand access to the cards and PIN numbers as a condition of tenancy or employment<sup>7</sup>.*

...

*It seems in many cases the recipients of the benefits are not those who might have to bear the brunt of the social cost.»<sup>8</sup>*

On souligne par ailleurs les difficultés de contrôler l'accès et la transmission d'informations personnelles, de limiter les conséquences d'erreurs et de réglementer efficacement ce secteur :

*«All the threads of information about the individual would be drawn into one source. There are inherent dangers in this in terms of privacy violations, and restrictions in and surveillance of movement. The issuing and updating processes would be very difficult to secure. It would be difficult to control and monitor access to information. It would be much more difficult to prove an integrity error if all data is held in only one place. It is unclear who owns the personal data. The policing of identity cards regarding data protection would require substantial resources far greater than the levels of resource currently allocated to data protection work.»<sup>9</sup>*

---

6 *Simon Rogerson, Centre for Computing and Social Responsibility, United Kingdom, The Green Paper on Identity Cards, A response from the Centre for Computing and Social Responsibility, 1995, p. 1.*

7 *Ibid, p. 3.*

8 *Ibid, p. 4.*

9 *Ibid, p. 2-3.*

En somme, pour le Barreau, l'instauration d'une carte d'identité universelle ou de nouvelles technologies d'identification soulève des questions concernant l'autonomie individuelle dans une société démocratique comme la nôtre. Il s'inquiète aussi du fait que certains groupes défavorisés ou que certaines minorités risquent d'en assumer les conséquences de façon plus sensible que les autres citoyens. Une réglementation efficace de la transmission des renseignements personnels pose aussi un réel défi.

### **C. Questions préalables et principes d'application**

Avant de songer à instaurer une carte d'identité universelle, il importe de bien circonscrire de façon empirique les besoins réels d'identification. Nous soumettons qu'une telle étude sur les besoins d'identification n'existe pas au Québec. Le fardeau de preuve, quant à nous, appartient aux organismes ou à ceux qui veulent imposer une telle carte d'identité.

Reprenant les propos du commissaire à l'information et à la vie privée de la Colombie-Britannique, monsieur David H. Flaherty :

*«The impetus for the use of multi-purpose identity cards should not simply be a technology in search of an application, in the form of some kind of technological imperative, and a process of in effect legitimization of new technology. In my view, that is too often the case. The need for multi-purpose identity cards must be demonstrated empirically, and the potential benefits must be weighed carefully against their implications for human rights and civil liberties. We must continue to have the option to identify ourselves in a separate manner for each service that we choose to have. Thus, for example,*

---

*one should be able to continue to use a drivers' license rather than another identity card, if one so chooses. This notion of voluntarism is at the heart of the fundamental concept of informational self-determination.»<sup>10</sup>*

Des difficultés d'identification et des entorses à la vie privée sont soulevées de part et d'autres. Une partie de ces difficultés découle de l'utilisation dans le secteur privé de mécanismes d'identification instaurées pour favoriser les rapports entre le citoyen et l'État (NAS, NAM, permis de conduire). À prime abord, une carte multiservices ou une carte d'identité universelle ne semblent pas régler ce problème, bien au contraire.

Comme nous l'avons mentionné, avant d'en arriver à l'instauration d'une carte d'identité universelle, il est important d'en connaître les effets sur les rapports entre l'État et les citoyens. À ce sujet, l'expérience européenne pourra être instructive. Il nous faut étudier les effets de l'utilisation d'une carte universelle dans les pays qui ont adoptés une telle pratique, tels l'Allemagne ou la France. En Europe, à cause de la multiplicité des frontières et du phénomène migratoire, des permis de séjour ont été prévus et la carte d'identité, dans ce contexte, prend toute sa signification. Une telle situation n'existe pas au Canada.

Un des arguments les plus importants avancés par l'État pour créer une carte d'identité universelle réside dans le phénomène de la fraude. Les données relatives aux fraudes reliées aux problèmes d'identification restent cependant à préciser et à prouver.

---

10 Ibid, note 1, p. 2.

Tous les citoyens doivent avoir les explications requises sur la façon dont le processus d'identification fonctionne et sur les choix sous-jacents. Plus important encore est le principe de finalité; l'utilisation des informations contenues sur la carte d'identité doit être connue à l'avance du citoyen et toute autre utilisation non autorisée doit être interdite par la loi.

Par ailleurs, la prudence nous amène à rechercher une proportionnalité entre d'une part les besoins d'identification et d'autre part les moyens instaurés pour y répondre.

#### **D. Quelques voies de solution**

Plusieurs cartes d'identité peuvent être utilisées en minimisant les risques pour la vie privée : carte de citoyenneté, certificat de naissance plastifié, permis de conduire. L'utilisation du numéro d'assurance sociale à titre de carte d'identité engendre une crainte chez les citoyens pour la vie privée puisqu'il peut constituer un code d'accès aux banques de données des organismes publics. Un tel danger n'est pas aussi manifeste dans le cas de la carte d'assurance maladie. Il faut souligner toutefois qu'en l'absence d'une carte d'identité universelle, le marché amène les citoyens à utiliser leur carte d'assurance maladie, leur numéro d'assurance sociale et leur permis de conduire pour des fins non prévues à la loi.

Pour diverses raisons légitimes liées à la protection de la vie privée, on a souvent interdit ou déconseillé l'utilisation de diverses cartes ou documents à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été conçues (carte d'assurance sociale, carte d'assurance maladie, permis de conduite). Se faisant, involontairement, on a peut-être favorisé l'émergence d'un problème d'identification qui appelle des

solutions beaucoup plus dangereuses pour la vie privée des citoyens. Il nous apparaît nécessaire d'engager une réflexion en profondeur sur cette question.

La simple interdiction de demander certaines informations au citoyen est illusoire dans un monde où les rapports consommateur-commerçant, employeur-employé sont souvent inégaux. La technologie peut apporter une protection souvent plus efficace que celle prévue à la loi. On songe par exemple aux cartes d'identité qui comportent diverses informations dont l'utilisation nécessite deux clés d'accès : un numéro d'identification personnel pour les détenteurs (NIP) et un autre numéro pour l'organisme en possession de l'information sollicitée. Un tiers peut demander le numéro d'identification personnel au détenteur de la carte mais ne peut avoir accès à l'information en l'absence de la deuxième clé d'accès.

Les solutions les plus simples sont par ailleurs souvent les moins dangereuses pour la protection de la vie privée et aussi les moins coûteuses. On songe par exemple à une carte d'assurance maladie avec un double prénom.

Le danger des cartes universelles réside notamment dans la possibilité pour l'Administration ou pour les tiers de tracer le «profil» d'un individu et de le surveiller à partir des traces que laisse l'utilisation de sa carte dans la mémoire informatisée d'un registre central. Cette accumulation d'informations personnelles souvent à l'insu du principal concerné doit être absolument prohibée. Pour éviter les risques d'un tel registre central, on ne doit pas attribuer à chaque citoyen un numéro unique d'identification. Le numéro doit être rattaché à la carte elle-même et non à l'individu. Ce sont précisément ces dangers qui ont soulevé l'indignation et la contestation en Australie contre

l'instauration d'une carte universelle<sup>11</sup>.

Par ailleurs, nous avons pris connaissance du mémoire du Conseil des responsables de l'informatique du secteur public sur la carte multiservices<sup>12</sup>. Le Conseil croit que les ministères et organismes doivent mettre en commun leurs ressources afin de proposer aux citoyens une carte multiservices intelligente qui établirait leur droit aux services de l'État, qui leur donnerait accès aux informations personnelles détenues par l'État et qui pourrait les identifier en toute sécurité. Par carte intelligente, il faut comprendre une carte utilisant des technologies éprouvées, telles des pistes magnétiques ou des puces électroniques capables d'emmagasiner une grande quantité d'informations permettant l'emploi de divers moyens pour vérifier et authentifier son usage par un citoyen donné, tel un numéro d'identification personnel ou encore diverses formes de signature électronique.

En conséquence, le Conseil recommandait de regrouper les hauts-dirigeants des ministères et organismes qui détiennent les principales banques d'informations sur le citoyen et de donner, à cette table placée sous l'autorité du conseil exécutif, le mandat de proposer au gouvernement la mise en place d'une carte multiservices intelligente.

Nous ignorons si le gouvernement a pris une décision en regard de cette recommandation du Conseil des responsables de l'informatique du secteur public. Quant à nous, nous sommes d'avis qu'un processus d'audiences publiques doit permettre à la population de donner son point de vue sur cette

---

11 *Campaigns of Opposition to ID Cards Schemes*, Privacy International, <http://www.privacy.org/idcard/campaigns.html>.

12 Une solution pour simplifier les relations entre l'État et les citoyens : la carte multiservices, mars 1995.

carte intelligente avant qu'une décision ne soit prise à ce sujet. Ce processus de consultation suivrait, dans les grandes lignes, les principes que nous proposons (voir pages 20 à 22).

---

## 2. LES FAIBLESSES DE LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE VIE PRIVÉE ET DE PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

La société québécoise place le droit à la vie privée à un niveau très élevé parmi les valeurs de notre société démocratique. L'article 5 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q. c. C-12) consacre le droit au respect de la vie privée. Ce droit prend toute son importance en droit administratif où il faut limiter l'ingérence de l'État dans la vie privée des citoyens. Ce droit signifie qu'en l'absence de consentement ou d'autorisation expresse de la loi ou du tribunal, l'Administration ne peut porter atteinte à la vie privée des citoyens, ce qui devrait servir de frein à la collecte abusive de renseignements<sup>13</sup>.

Par ailleurs, depuis 1994, les articles 35 à 41 du *Code civil du Québec* visent à protéger la réputation des personnes et leur vie privée. D'une part, on y prévoit une énumération non limitative de faits considérés comme des atteintes à la vie privée d'autrui. D'autre part, on y indique les principales obligations de la personne qui détient un dossier sur autrui.

Ces textes comportent des principes généraux. Des dispositions plus précises concernant la protection des renseignements personnels et la vie privée sont prévues dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1) et dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (L.R.Q., c. P-39.1).

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics doit faire l'objet, cette année, d'un réexamen en profondeur dans le cadre de sa révision quinquennale. Il est opportun de soulever succinctement les

---

13 Reid c. Belzile, 1980, CS. p. 717.

lacunes qu'elle comporte :

- le contrôle a priori des échanges d'informations est pour le moins «défectueux»;
- la multiplicité des dérogations à la loi, laquelle est devenue une véritable passoire, nous fait perdre le sens de la législation et compromet les objectifs poursuivis par le législateur. Il en résulte une plus grande complexité, source de judiciarisation coûteuse;
- la possibilité de connaître à l'avance l'utilisation qui est faite des renseignements par les organismes publics semble compromise;
- le contrôle des interconnexions de réseaux est aléatoire et dépend trop souvent du poids politique des ministères concernés.

Dans son rapport annuel, le Vérificateur général du Québec souligne par ailleurs la désuétude de la législation en matière de protection des renseignements personnels dans le secteur public:

*«Élaborée principalement en 1982 alors que les technologies de l'information étaient en gestation et que les marges de manoeuvre accordées aux organismes gouvernementaux se trouvaient limitées, la législation et les moyens mis en oeuvre pour son application subissent les assauts du temps.»<sup>14</sup>*

Plus important encore, le principe du cloisement des organismes publics en matière de renseignements personnels pourrait être battu en brèche par le projet de carte d'identité universelle ou de carte multiservices. Ces mécanismes d'identification et d'information peuvent favoriser les échanges de renseignements personnels entre les divers ministères et organismes gouvernementaux. Dans son rapport de 1981 sur l'accès à l'information gouvernementale et la protection des renseignements

---

14 Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale, 1995-1996, Tome II, p. 12, paragraphe. 1.6.

---

personnels, la Commission Paré a posé un principe qui devait par la suite devenir l'une des pierres d'assise de la Loi sur l'accès du secteur public : pour éviter que la vie privée des citoyens ne soit indûment menacée par l'État qui est appelé à exercer diverses missions (santé, aide sociale, gestion du territoire, police, développement économique, fiscalité, etc.), il est essentiel de procéder au cloisement des organismes publics de manière à ce que chaque organisme public ne puisse recueillir que les renseignements qui sont nécessaires à l'exercice de ses fonctions et que chaque organisme public ne puisse, en règle générale, communiquer des renseignements personnels à d'autres organismes publics ou à des tiers sans le consentement de la personne concernée.

De manière unanime, les membres de l'Assemblée nationale ont souscrit à ce principe du cloisonnement des organismes publics en adoptant en 1982 la Loi sur l'accès du secteur public. Quinze ans plus tard, alors que les craintes de la population à l'égard du respect de leur vie privée sont encore plus fortes et que les moyens informatiques à la disposition de l'État sont nettement plus puissants, il y a-t-il lieu de remettre en question ce principe? S'est-il produit dans la société québécoise un changement de valeurs tel que l'on doive en compromettre l'application? Le Barreau du Québec se permet sérieusement d'en douter<sup>15</sup>.

Par ailleurs, après trois ans d'expérience d'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, on constate que les recours du citoyen sont souvent illusoire. Divers organismes et observateurs oeuvrant dans ce secteur ont souligné les insuffisances de cette législation :

---

15 Mémoire du Barreau du Québec sur le projet de loi 32 intitulé *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu*, juin 1996, p. 5.

*«Les déficiences dans l'encadrement juridique des secteurs où se manipule l'information sont telles qu'elles constituent trop souvent une invitation à pirater l'identité des gens.»<sup>16</sup>*

Il est clair que l'instauration d'une carte d'identité universelle comporte une série de risques pour la vie privée. L'existence de diverses législations et la présence de la Commission d'accès à l'information ne doivent pas créer un faux sentiment de sécurité. En conséquence, l'application de toute nouvelle technologie d'identification et de transmission d'informations personnelles doit être accompagnée de mécanismes de protection et de recours efficaces pour le citoyen.

---

16 René Lapierre, *La protection des renseignements personnels dans le secteur privé et la loi québécoise de 1993* dans *Vie privée sous surveillance*, Groupe de recherche informatique et droit (GRID), Les Éditions Yvon Blais, 1994, p. 80; voir aussi Pauline Roy, *La Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, Un acte de foi dans les vertus de l'autoréglementation*, Ibid, p. 83-115.

### 3. **L'ÉVALUATION DES IMPACTS**

Avant d'appliquer une nouvelle technologie d'identification susceptible d'affecter la vie privée des citoyens, nous sommes d'avis que les promoteurs devraient soumettre leur projet à un processus transparent et crédible d'évaluation des impacts. La première étape consiste, pour les promoteurs, à bien cerner empiriquement les besoins qu'ils cherchent à combler et à analyser les impacts des diverses solutions qui peuvent être envisagées.

Puisque ces projets sont susceptibles d'affecter la vie privée des citoyens et citoyennes, il est nécessaire, selon le Barreau du Québec, de les soumettre à un mécanisme d'audience publique. Ce mécanisme doit respecter divers principes qui s'apparentent à ceux qui s'appliquent aux audiences publiques en matière environnementale<sup>17</sup>.

#### **L'accès à l'information**

Toute audience doit être précédée d'une période pendant laquelle, documents et informations nécessaires à la compréhension du débat sont mis à la disposition des intéressés. Ces informations doivent être disponibles pendant une période de temps suffisamment longue pour que la population puisse préparer adéquatement sa participation à la consultation publique.

#### **Période de questions préalable**

---

17 Ces principes sont, pour l'essentiel, ceux qui ont été proposés par M<sup>e</sup> Michel Yergeau et M<sup>e</sup> Luc Ouimet dans un article publié dans *Le Devoir* en juillet 1984 sous le titre : *Pour que les audiences publiques aient un sens*.

Les personnes ou les organismes qui proposent l'instauration d'une nouvelle technologie susceptible d'affecter la vie privée doivent permettre à la population et aux organismes intéressés de leur poser des questions pertinentes. Après que les questions aient été posées et les réponses adéquates fournies, il serait sage d'ajourner pour une période plus ou moins longue selon la nature du problème étudié afin de permettre aux intéressés de décanter l'information, de la vérifier, de rédiger leur mémoire et de préparer leur opinion.

### **Le but de l'audience publique**

L'audience n'a pas pour seul objet de permettre à divers groupes d'intérêts de venir aimablement causer d'un même sujet, elle doit plutôt avoir un but par exemple, identification des consensus, les meilleures façons de bonifier un projet ou une proposition, la mise en place des mécanismes de conciliation. Elle doit surtout se prononcer : oui ou non, le projet doit-il être réalisé? Et si oui, à quelles conditions? Dans tous les cas, l'essentiel de l'audience demeure d'influencer une décision qui n'est pas encore prise.

### **Le temps nécessaire**

Il faut prendre le temps de préparer et de tenir l'audience. Vouloir compresser le calendrier et presser le débat est susceptible d'en altérer le niveau et la qualité. Il est nécessaire qu'une période de temps suffisante soit allouée aux intéressés pour déposer leur mémoire ou pour présenter leur témoignage et expliquer le bien-fondé de leurs conclusions. L'expérience montre qu'il est inefficace de vouloir imposer une période de temps trop limitée à chaque intervenant.

### **Audience ouverte au grand public**

L'audience doit être ouverte au grand public et tous les intéressés doivent pouvoir poser leurs questions, formuler leurs commentaires et produire un mémoire. Il est trop facile de trahir le processus en ne donnant la parole qu'à quelques intervenants, groupes ou individus triés sur le volet et spécifiquement invités, façon de sélectionner les idées à l'avance en fonction des interlocuteurs choisis avec les conséquences qu'on peut imaginer. C'est exactement là le contraire de l'objectif fondamental d'une audience qui est par essence ouverte à tous de façon à donner à chacun le droit de s'exprimer.

### **Publication du rapport**

L'audience doit évidemment faire l'objet d'une analyse et d'un rapport écrit et ce rapport d'analyse doit être rendu public. Par-dessus tout, le rapport et la décision éventuelle qui en découle doivent tenir compte des conclusions de l'audience publique. L'audience ne doit pas être un incident de parcours ou un mécanisme de dépistage des résistances et des arguments des opposants, c'est un forum ouvert et une occasion unique de débattre un projet ou des propositions en face du public et des médias d'information.

#### 4. CONCLUSION

Les nouvelles technologies d'identification ne doivent pas devenir une solution à la recherche d'un problème ou pire, une solution qui entraînerait des difficultés plus importantes que celles que l'on cherche à résoudre; les cartes d'identité électroniques ne doivent pas constituer une technologie à la recherche d'une application.

Avant d'envisager l'établissement de nouveaux modes d'identification, la première étape consiste à bien documenter empiriquement les besoins à combler et à analyser les enjeux pour la vie privée des citoyens, notamment à la lumière de l'expérience étrangère.

Les dangers liés à l'établissement d'une carte d'identité universelle ne sont pas le fruit d'une imagination trop fertile. Les rapports entre l'Administration, la police et les citoyens sont susceptibles d'en être affectés; l'État serait en outre en meilleure position pour surveiller le citoyen et contrôler ses allées et venues.

Les nouvelles technologies d'identification et de transmission d'informations personnelles ne doivent pas être mises en oeuvre avant la tenue de véritables audiences publiques dont le mécanisme s'apparente à celui qui s'applique en matière environnementale. Des études d'impacts crédibles doivent être accessibles au citoyen avant le début de ces audiences. On doit toujours rechercher à établir une proportionnalité entre les besoins à combler et les moyens utilisés pour y arriver.

Enfin, la législation actuelle en matière de protection de la vie privée eu égard aux renseignements personnels constitue une source de fausse sécurité. Elle comporte de sérieuses lacunes et n'offre pas toujours de véritables recours aux citoyens. En conséquence, avant d'envisager d'implanter ou de mettre en oeuvre de nouvelles cartes d'identité ou de nouveaux moyens d'identification, il faut réfléchir sur la mise en place de nouvelles mesures de protection et de nouveaux recours juridiques efficaces pour le citoyen.

À l'occasion de l'examen de la législation concernant la protection de la vie privée eu égard aux renseignements personnels, la Commission d'accès à l'information devrait indiquer dans quelle mesure la législation actuelle est adaptée aux nouvelles technologies d'identification et, le cas échéant, proposer de nouvelles mesures de protection.