



**Commission d'accès  
à l'information  
du Québec**

**Siège social**  
575, rue St-Amable, bureau 1.10  
Québec (Québec) G1R 2G4  
Téléphone: (418) 528-7741  
Télécopieur: (418) 529-3102

**Bureau de Montréal**  
480, boul. St-Laurent, bureau 501  
Montréal (Québec) H2Y 3Y7  
Téléphone: (514) 873-4196  
Télécopieur: (514) 844-6170

**AVIS DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION**

**SUR LA CONSERVATION DES PHOTOGRAPHIES**

**ET SIGNATURES DES REQUÉRANTS ET**

**TITULAIRES DE PERMIS DE CONDUIRE**

**PAR LA**

**SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC**

**Dossier 06 20 76**

Juillet 2007



## MISE EN CONTEXTE

La Société de l'assurance automobile du Québec (« la Société ») souhaite que le Conseil des ministres l'autorise à conserver la photographie et la signature des requérants et titulaires des permis de conduire qu'elle délivre. Elle soumet à la Commission d'accès à l'information (« la Commission »), pour avis, le projet de mémoire qui serait présenté au Conseil des ministres à cet effet.

La conservation de ces renseignements personnels a déjà été discutée entre la Société et la Commission en 1991 de même que dans le cadre d'un avis défavorable que la Commission a produit en novembre 2003. La Commission soulignait alors que l'usage du permis de conduire comme pièce d'identité générale devait être encadré de façon législative ou réglementaire; elle demandait aussi que cet usage soit d'abord l'objet d'un débat public et que la protection des renseignements personnels concernés soit garantie.

Dans le projet de mémoire destiné au Conseil des ministres, la Société prétend devoir améliorer son processus d'authentification de l'identité des personnes auxquelles elle délivre un permis; selon elle, la conservation de la photographie et de la signature de ces personnes lui permettrait d'améliorer ce processus.

## ATTRIBUTIONS DE LA SOCIÉTÉ RELATIVEMENT AUX PERMIS DE CONDUIRE ET À LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE :

Le *Code de la sécurité routière*<sup>1</sup> associe expressément et directement les permis autorisant la conduite de véhicules routiers à la prudence et à la sécurité qui doit en résulter :

*60.1. Les prescriptions relatives aux permis d'apprenti-conducteur, permis probatoire, permis de conduire et permis restreint visent à s'assurer que l'autorisation de conduire n'est accordée qu'aux personnes qui possèdent les compétences et les attitudes de prudence nécessaires à la sécurité du public.*

Parmi les pouvoirs que lui attribue le *Code de la sécurité routière*, la Société délivre les permis autorisant la conduite de véhicules routiers. Cette loi prévoit que le permis de conduire et le permis probatoire (« les permis ») comportent, sauf exceptions prévues par règlement, la photographie et la signature de leur titulaire :

*61. La Société délivre les permis suivants autorisant la conduite de véhicules routiers : le permis d'apprenti-conducteur, le permis probatoire, le permis de conduire et le permis restreint.*

---

<sup>1</sup> L.R.Q., C-24.2.

*63.1. Le permis de conduire et le permis probatoire comportent la signature du titulaire ainsi que sa photographie conforme aux normes prescrites par règlement. Ces permis sont délivrés sur support plastique.*

*Toutefois, la Société peut délivrer un permis sans la photographie ou la signature du titulaire ou sur support papier selon la catégorie et la classe du permis ainsi que les conditions et circonstances déterminées par règlement.*

Le Code de la sécurité routière prévoit aussi plusieurs règles pour régir l'obtention d'un permis et il attribue à la Société les pouvoirs nécessaires à leur application. Ces règles et pouvoirs, qui visent la sécurité routière, portent sur :

- l'obligation, pour un conducteur, d'être titulaire d'un permis de la classe appropriée (article 65);
- les conditions d'obtention d'un permis et de son renouvellement, incluant la réussite des examens de compétence (articles 67, 69, 75);
- les conditions d'obtention d'un permis à une personne dont le permis a été révoqué ou dont le droit d'en obtenir un a été suspendu à la suite d'une condamnation reliée à la conduite d'un véhicule ou à l'accumulation de points d'inaptitude (articles 76, 76.1, 76.3, 76.4, 79, 80.1);
- les cas et conditions obligeant la Société à refuser de délivrer un permis (articles 83, 94);
- l'obligation faite à la Société de gérer un système de points d'inaptitude en vertu duquel elle révoque des permis ou suspend le droit d'en obtenir un (article 111) ainsi que l'obligation faite à la Société de tenir des dossiers à jour à cet effet (article 113);
- les cas et conditions obligeant la Société à révoquer un permis ou suspendre le droit d'en obtenir un, notamment en raison de l'accumulation de points d'inaptitude (articles 185, 187.1, 187.3).

## **LA DEMANDE DÉTAILLÉE DE LA SOCIÉTÉ**

Actuellement, la Société ne conserve pas la photographie et la signature que comporte un permis après les avoir transmis à la Régie de l'assurance maladie du Québec pour la production des cartes d'assurance maladie.

La Société demande à ajouter, aux autres renseignements personnels qu'elle conserve déjà dans un fichier, la photographie et la signature des requérants de permis ainsi que celles des 5 millions de titulaires de permis. Cette demande vise, selon elle, à améliorer son processus d'authentification de l'identité des personnes auxquelles elle délivre un permis. Voici ce qu'elle explique au soutien de sa demande.

La Société rapporte que les mesures qu'elle prend pour authentifier l'identité de personnes ne suffisent pas à empêcher la fraude. À son avis, un fraudeur peut actuellement, en détenant un minimum de renseignements sur une personne, réussir à obtenir un permis couplant sa photo et sa signature avec les renseignements qui concernent sa victime et qui sont déjà détenus par la Société. Or, les articles 63.1, 63.2 et 72 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (« Loi sur l'accès ») lui font, à titre d'organisme public, les obligations suivantes :

*63.1. Un organisme public doit prendre les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels collectés, utilisés, communiqués, conservés ou détruits et qui sont raisonnables compte tenu, notamment, de leur sensibilité, de la finalité de leur utilisation, de leur quantité, de leur répartition et de leur support.*

*63.2. Un organisme public, à l'exception du Lieutenant-gouverneur, de l'Assemblée nationale et d'une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant, doit protéger les renseignements personnels en mettant en œuvre les mesures édictées à cette fin par règlement du gouvernement.*

*72. Un organisme public doit veiller à ce que les renseignements personnels qu'il conserve soient à jour, exacts et complets pour servir aux fins pour lesquelles ils sont recueillis ou utilisés.*

La Société rappelle, notamment en rapport avec les règles et pouvoirs susmentionnés, que l'obtention frauduleuse d'un permis de conduire permet à une personne de s'afficher comme étant une autre personne, de tirer profit du « bon » dossier de conducteur de sa victime et de conduire sans l'autorisation requise en vertu de la loi. La Société signale que le permis est relié au dossier de conduite d'une personne; aussi, lorsque l'identité d'une personne est empruntée par un conducteur sanctionné qui ne peut obtenir de permis, des points d'inaptitude et des amendes non payées peuvent par la suite s'accumuler au dossier de conduite de la personne usurpée. Par ailleurs, on ne peut pas ignorer le risque que l'usurpateur d'identité provoque, au surplus, un accident de la route.

L'expérience résultant de l'exercice de ses pouvoirs amène la Société à estimer à environ 500 000 par année le nombre de transactions qui nécessiteraient la consultation de la photographie et de la signature d'une personne à des fins d'authentification d'identité. De l'avis de la Société, c'est l'utilisation de la photographie et de la signature dans le processus d'authentification d'une personne qui permettrait de diminuer significativement le nombre de fraudes commises, notamment lorsqu'une personne se présente au comptoir sans permis de conduire dans le but d'en obtenir un à l'aide de renseignements personnels concernant un tiers.

Pour la Société, l'impossibilité de consulter la photographie et la signature d'un titulaire de permis de conduire constitue un risque important pour tous les titulaires. La Société entend délivrer les permis aux « bonnes personnes ». Elle veut prendre tous les moyens nécessaires pour

mieux protéger tous ses clients ainsi que les renseignements personnels qui les concernent; elle ne souhaite pas être blâmée de favoriser la fraude ou la falsification d'identité, avec les risques que cela comporte.

La Société prétend aussi qu'un contrôle rehaussé par l'utilisation de la photographie et de la signature contribuerait à soutenir la crédibilité du processus d'authentification et, par conséquent, la fiabilité du permis qu'elle délivre. Elle associe entre autres cette fiabilité à l'application des ententes de réciprocité conclues en matière d'échange de permis de conduire au bénéfice des titulaires qui s'établissent à l'étranger et à la libre circulation, hors Québec, des titulaires de permis sur le continent nord-américain.

Elle souligne qu'à l'instar des gouvernements des autres provinces et territoires canadiens, le gouvernement du Québec a autorisé la conclusion d'un protocole d'entente reconnaissant notamment l'importance de déterminer l'identité véritable d'une personne à qui un permis de conduire est délivré de même que l'importance de sécuriser le permis de conduire<sup>2</sup>. Selon la Société, puisque le Québec est la seule province canadienne à ne pas conserver la photographie et la signature des détenteurs de permis de conduire, il fait figure de maillon faible et projette une image de porte d'entrée facile pour les fraudeurs qui, par la suite, peuvent « faire échanger » leur permis hors Québec.

Somme toute préoccupée par une nécessaire vérification de l'identité, la Société demande à rehausser les contrôles déjà exercés par une authentification renforcée lorsqu'elle délivre un permis; elle prétend que la conservation de la photographie et de la signature des requérants et titulaires de permis est la seule véritable option à la problématique exposée. Elle considère que cette option, qui permet l'authentification de l'identité de sa clientèle, est dissuasive pour les fraudeurs qui verront à ne pas laisser de preuve de leur délit dans le registre de la Société.

Compte tenu de ce qui précède, les pouvoirs attribués à la Société et relatifs aux permis expriment d'eux-mêmes la nécessité de recourir à un rigoureux processus d'authentification de l'identité des requérants et titulaires des permis qu'elle délivre.

La Commission constate qu'il y a place à l'amélioration du processus d'authentification d'identité de la Société. La consultation de la photographie et de la signature, renseignements personnels dont la collecte est déjà prévue par la loi, est une mesure qui permet d'améliorer le processus d'authentification de l'identité.

La Commission note cependant qu'aux États-Unis, près de la moitié des États ont déjà recours à la technologie (biométrie) pour sécuriser les permis qu'ils délivrent et qu'il est actuellement question de délivrance de permis « améliorés » pour traverser la frontière canado-américaine par voie terrestre ou maritime. À cet égard, la Société n'a pas présenté de données relatives à l'impact qu'a pu avoir, ailleurs, la mise en oeuvre de la mesure qu'elle veut prendre pour rehausser la qualité de son processus d'authentification d'identité. Pareille information est importante pour apprécier si ces résultats, lorsque comparés aux résultats issus d'autres moyens, démontrent la nécessité de recourir à la conservation de la photographie et la signature des requérants et titulaires de permis plutôt qu'à un autre moyen.

---

<sup>2</sup> Décret 866-2005, 20 septembre 2005, G.O.Q, partie 2, # 41, 12 octobre 2005.

## LES MESURES DE SÉCURITÉ

Il y a lieu d'admettre qu'au cours des dernières années, le vol d'identité est devenu une activité criminelle organisée. Il s'est créé un marché où les criminels peuvent se procurer des renseignements, des logiciels et des services pour pénétrer les systèmes des organisations, grandes ou petites, puis vendre ou acheter les renseignements d'identité obtenus de ces intrusions. Il ne s'agit plus de démarches à la pièce, faites en amateur pour des bénéficiaires personnels ou pour l'exploit, mais d'interventions systématiques et rigoureuses visant à dérober de grands volumes de renseignements personnels ayant une valeur commerciale.

Ainsi, il est à prévoir que la conservation de la photographie et de la signature dans les fichiers de la Société aura pour effet d'augmenter la valeur de ces renseignements sur ce type de marché de même que le risque d'usurpation d'identité pour des millions de citoyens.

Même si un tel risque additionnel peut être faible, il n'est pas nul. Aucun système n'est inviolable. Ce risque n'est pas seulement technologique, il est aussi humain, en particulier lorsque l'on considère les accès et les modifications non autorisés résultant de l'activité d'employés ou de mandataires de la Société.

En cas de vol massif de renseignements, la réparation des dommages représente une tâche colossale et coûteuse pour chacune des victimes et pour la collectivité.

La Société se dit disposée à ajouter aux mesures de sécurité déjà en place toutes les mesures nécessaires pour sécuriser et limiter l'accès aux photographies et signatures qui seraient conservées; l'ensemble de ces mesures devra, comme nous l'avons dit plus haut, être conforme aux prescriptions des articles 63.1 et 63.2 de la Loi sur l'accès.

À ce sujet, la Commission doit connaître la fiabilité de l'infrastructure de services de la Société (points de service, mandataires, dépôts de données, procédures) afin d'apprécier, en pratique, le risque supplémentaire ainsi que les mesures de sécurité mises en place.

La Société n'a pas, non plus, précisé les critères qui lui permettent d'affirmer qu'un mécanisme d'authentification d'identité est sécuritaire. Elle n'a pas indiqué si ses besoins en authentification ont été évalués selon le type de transaction, les renseignements collectés ou modifiés et les circonstances de la transaction. La Commission souhaiterait être informée à ce sujet et apprécier si le choix d'une source unique de données comme base d'authentification est suffisamment robuste; eu égard aux besoins, une source unique peut être plus facile à compromettre que plusieurs sources.

La Société a par ailleurs précisé que toute communication, à un tiers, des photographies et signatures conservées, serait effectuée dans la mesure où elle est permise par les pratiques administratives de la Société elles-mêmes autorisées par la Loi sur l'accès et à des fins de sécurité routière seulement. Selon la Commission, ces renseignements personnels seront inévitablement convoités ne serait-ce que par les intervenants du secteur de la sécurité publique ou par ceux du secteur économique qui, notamment, voudront les utiliser. L'application de

pratiques administratives par la Société ne suffit pas pour répondre aux exigences de sécurité pour un tel niveau de risque. La Commission est d'accord avec la Société qui propose des modifications législatives pour limiter les possibilités de consultation du fichier des photographies et pour encadrer les diverses utilisations.

La Commission souhaite connaître les conditions en vertu desquelles le pouvoir discrétionnaire de communiquer ces renseignements s'exercera. La Commission précise aussi que le risque que des tiers tentent de constituer leur propre base de données comprenant des millions de titulaires de permis de conduire au Québec, à partir des renseignements qu'ils pourront obtenir de la Société, doit être législativement encadré.

Selon la Commission, les questions suivantes devront être considérées à l'égard de l'utilisation, de la communication et de la conservation des photographies et signatures :

1. Qui aura la responsabilité de déterminer et de mettre en œuvre les mesures de sécurité? Quels seront les contrôles? Comment les décisions seront-elles prises dans la gestion de la conservation et de la communication de ces photographies et signatures?
2. Qui autorisera des intervenants à effectuer la collecte, la conservation et la destruction des renseignements personnels, à quelles conditions?
3. Comment et par qui seront déterminées les exigences en matière d'accès, de journalisation, de sécurité physique et logique des bases de données? Quels seront les contrôles?
4. La recherche aléatoire ou par reconnaissance faciale sera-t-elle prévue, à quelles conditions?
5. Dans quelles circonstances sera-t-il possible de consulter ou de copier un fichier contenant les photographies et les signatures?
6. Y aura-t-il des interdictions de communication, même avec le consentement des personnes concernées?
7. Quelles seront les communications autorisées à d'autres organismes publics, au Québec ou à l'étranger, par qui, à quelles conditions?
8. Les entreprises pourront-elles être autorisées à consulter ces informations?
9. Comment la Société envisage-t-elle l'application de l'article 70.1 de la Loi sur l'accès :

*70.1. Avant de communiquer à l'extérieur du Québec des renseignements personnels ou de confier à une personne ou à un organisme à l'extérieur du Québec la tâche de détenir, d'utiliser ou de communiquer pour son compte de tels renseignements, l'organisme public doit s'assurer qu'ils bénéficieront d'une protection équivalant à celle prévue à la présente loi.*



*Si l'organisme public estime que les renseignements visés au premier alinéa ne bénéficieront pas d'une protection équivalente à celle prévue à la présente loi, il doit refuser de les communiquer ou refuser de confier à une personne ou à un organisme à l'extérieur du Québec la tâche de détenir, de les utiliser ou de les communiquer pour son compte.*

## **L'UTILISATION DU PERMIS DE CONDUIRE COMME PIÈCE D'IDENTITÉ**

La question de la conservation de la photographie et de la signature des titulaires de permis de conduire ne peut pas être dissociée de l'utilisation généralisée de ce permis comme pièce d'identité.

Au Québec et ailleurs en Amérique du Nord, le permis de conduire est utilisé comme pièce d'identité. Le projet de mémoire destiné au Conseil des ministres indique que le permis de conduire est devenu une pièce d'identité *de facto*, et ce, bien que l'article 61 du *Code de la sécurité routière* limite le contexte dans lequel il doit être produit.

Même si cet usage n'est pas prévu par le *Code de la sécurité routière*, la conservation de la photographie et de la signature des requérants et titulaires de permis produira des effets non seulement à l'égard de la finalité décrite par la Société mais également dans le cadre plus large d'un document délivré par un organisme public du Québec, utilisé à titre de pièce d'identité.

Il s'ensuit que, dans le choix des mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels conservés par la Société, il est essentiel de considérer, non seulement la finalité prescrite par le *Code de la sécurité routière*, mais également l'utilisation généralisée du permis de conduire comme pièce d'identité. Les risques qui en découlent prennent, de ce fait, des proportions qui dépassent largement les attributions de la Société.

La Société mentionne à ce sujet que de nouvelles dispositions législatives s'imposent pour encadrer l'utilisation et la conservation de la photographie et de la signature des conducteurs; elle admet que la loi devrait empêcher quiconque de consulter ces renseignements personnels à des fins autres que celles prévues. À ce stade-ci, les mesures de sécurité administratives proposées par la Société ne concernent que la finalité de la sécurité routière. On ne tient pas compte de la pratique généralisée d'utiliser le permis de conduire comme pièce d'identité.

Le projet de mémoire de la Société doit traiter explicitement de cette préoccupation et soumettre, en conséquence, des recommandations au gouvernement.

Il faut rappeler que la documentation disponible montre que les efforts de normalisation des permis de conduire à l'échelle nord-américaine, favorisant une authentification plus sécuritaire, dans le cadre du processus de vérification de l'identité des personnes auxquelles elle délivre un permis.

Le site du Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM) est muet sur les normes et les critères d'une authentification sécuritaire, du moins dans sa partie accessible au public. Par contre, l'American Association of Motor Vehicle Administrators (AAMVA) prescrit une norme d'authentification impliquant la conservation des éléments d'information présents sur le permis, photographie incluse, qui réfère essentiellement au *Real ID Act* fédéral américain. Cette loi vise à renforcer l'usage du permis de conduire comme pièce d'identité et à favoriser l'usage secondaire des renseignements d'identité par les forces de l'ordre :

*« [the Act] mandates minimum document and information verification requirement, security features, physical security standards for locations that issue driver's licenses and identification cards »;*

*as a result of the Act, state databases will contain standardized photo images that will allow law enforcement agencies to use facial-recognition technology to help apprehend criminals. »<sup>3</sup>*

Il ne fait pas de doute que la photographie et la signature des requérants et titulaires de permis de conduire sont des renseignements personnels sensibles. La conservation de ces renseignements exige le déploiement de mesures de sécurité très étanches tant pour le processus d'authentification des détenteurs de permis de conduire que pour l'utilisation du permis de conduire comme pièce d'identité générale.

En considérant ces deux réalités, la Commission est d'avis qu'il appartient inévitablement au législateur de se prononcer préalablement afin que les mesures de sécurité propres à assurer la protection des renseignements personnels soient prises, aux conditions qu'il détermine.

Il faut rappeler que la situation exige le déploiement de mesures de sécurité beaucoup plus étanches face aux risques majeurs de porter atteinte à la vie privée, notamment par la divulgation de renseignements personnels et l'usurpation de l'identité des Québécois.

## CONCLUSION

Au terme de son analyse du projet de mémoire soumis par la Société, la Commission est d'avis que :

- les renseignements recueillis par la Société et se rapportant au permis de conduire servent nécessairement au-delà de la délivrance d'un permis d'une classe donnée; ils sont notamment nécessaires à l'exercice des pouvoirs conférés à la Société en matière de gestion de points d'inaptitude, de renouvellement, de suspension et de révocation d'un permis;

---

<sup>3</sup> *Privacy Impact Assessment for the Real Id Act*, U.S. Department of Homeland Security, March 1, 2007; [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy\\_pia\\_realid.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy_pia_realid.pdf)

- la Société doit, aux fins de l'exercice de ses pouvoirs relatifs aux permis, détenir des renseignements personnels exacts, complets et à jour; ces renseignements doivent, pour chaque requérant ou titulaire, toujours concerner la bonne personne;
- les pouvoirs attribués à la Société et relatifs aux permis expriment la nécessité de recourir à un rigoureux processus d'authentification d'identité; la consultation, au moment opportun, de la photographie et de la signature, renseignements dont la collecte est déjà prévue par la loi, est un moyen qui permettrait d'améliorer le processus d'authentification de l'identité.

La Commission en arrive à la conclusion que la conservation de la photographie et de la signature des requérants et titulaires de permis de conduire est nécessaire à l'exercice des attributions de la Société.

Toutefois, considérant l'utilisation généralisée du permis de conduire à titre de pièce d'identité, la Commission est d'avis que le législateur doit se prononcer préalablement afin que les mesures de sécurité propres à assurer la protection de ces renseignements personnels soient prises, aux conditions qu'il détermine.

Le projet de mémoire de la Société doit mentionner ces éléments importants et soumettre au gouvernement les recommandations qui en découlent, plus spécialement au sujet des questions énoncées précédemment.

