



## **DIVISION DE FACILITATION (FAL) — DOUZIÈME SESSION**

**Le Caire (Égypte), 22 mars – 2 avril 2004**

### **Point 2 : Facilitation et sûreté des documents de voyage et formalités de contrôle aux frontières**

#### **2.4 : Renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV)**

### **PROGRAMME CANADIEN D'INFORMATION PRÉALABLE SUR LES VOYAGEURS**

(Note présentée par le Canada)

## **1. INTRODUCTION**

1.1 La présente note décrit l'expérience du Canada dans la mise en œuvre de son programme d'information préalable sur les voyageurs (API), dont l'objet est d'identifier et de cibler les voyageurs présentant des risques élevés, avant leur arrivée aux frontières canadiennes.

1.2 Le Canada a inauguré son programme API pour le transport aérien le 7 octobre 2002, en imposant l'obligation de fournir des renseignements préalables sur les voyageurs aériens internationaux et les membres d'équipage voyageant à bord de vols à destination du Canada, avant leur arrivée. À la suite des événements du 11 septembre 2002, la mise en œuvre du programme a été accélérée, raccourcissant à huit mois la période d'application prévue de deux ans. Comme de nombreux transporteurs commerciaux soumettaient déjà des données API dans le cadre d'un programme volontaire aux États-Unis, le taux de participation a été très élevé : durant les trois premiers mois d'application du programme, 70 % des transporteurs soumettaient au Canada des renseignements préalables sur leurs passagers.

1.3 Pour le moment, le Canada ne reçoit de données API que pour le transport aérien. L'élargissement du programme à d'autres modes de transport sera décidé après consultations avec les principales parties intéressées et obtention des fonds nécessaires.

## **2. ANALYSE**

2.1 Les données API sont recueillies par les compagnies aériennes lors de l'enregistrement du passager, en glissant la zone de lecture automatique du document de voyage dans le lecteur optique ou en inscrivant directement les données. Les renseignements sont ensuite communiqués aux autorités canadiennes après le départ du vol à destination du Canada.

2.2 Pour assurer l'interopérabilité du système mondial, les données API du Canada sont présentées conformément aux Lignes directrices sur les API de l'Organisation mondiale des

douanes (OMD) et de l'Association du transport aérien international (IATA). Par ailleurs, le Canada a également modifié son système pour qu'il accepte les renseignements sur la nationalité présentés sous les codes Alpha-3 décrits dans le Doc 9303 de l'OACI.

2.3 Les éléments de données API qui sont exigés par le Canada sont les suivants :

Nom complet;  
Date de naissance;  
Sexe;  
Citoyenneté ou nationalité;  
Type de document de voyage, pays émetteur et numéro de série;  
Localisateur du dossier de réservation (s'il existe);  
Données figurant dans le manifeste de vol, qui varient d'un transporteur à l'autre.

## 2.4 **Autorité législative**

2.4.1 L'autorité législative du programme API, qui est une entreprise conjointe de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada (CIC), découle de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. D'après le *Règlement concernant les renseignements sur les passagers (douanes)*, les transporteurs et les affréteurs commerciaux, les agents de voyage, ainsi que les propriétaires et les exploitants d'un système de réservation, sont tenus de fournir au ministre du Revenu national, ou de lui donner accès à des renseignements particuliers sur tous les passagers et les membres d'équipage à destination du Canada, au moment du départ.

2.4.2 De même, la Section 269(1) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* contient des dispositions forçant les transporteurs à fournir au CIC des renseignements API détaillés.

2.4.3 Les règlements canadiens rendant obligatoire la communication des données API, un régime de sanctions administratives pécuniaires a été mis sur pied pour les infractions à cette obligation.

## 2.5 **Solution technique du Canada**

2.5.1 Le Canada a confié à la Société internationale de télécommunications aéronautiques (SITA), par contrat, le soin de mettre au point un logiciel et d'assurer l'accès par réseau protégé aux systèmes de réservation des compagnies aériennes et aux systèmes de contrôle des départs. Les tâches prévues dans le contrat de la SITA sont les suivantes :

- a) élaboration d'un logiciel de messagerie pour la transmission des renseignements API;
- b) mise en œuvre d'un accès par réseau protégé entre les compagnies aériennes et l'ADRC;
- c) certification et encryptage des messages API des compagnies aériennes avant leur transmission aux systèmes de l'ADRC.

2.5.2 Le système API du Canada est connu sous le nom de PAXIS (Système de renseignements sur les passagers). Ce système se compose de deux éléments : l'acquisition de données et l'analyse de renseignements sur les passagers. Le programme d'acquisition de données est une version spécialement adaptée du logiciel iDetect de la SITA, tandis que le programme d'analyse est une application sur ordinateur central mis au point à l'interne par l'ADRC. Les deux programmes appartiennent entièrement à l'Agence et sont exploités dans son environnement protégé à Ottawa. Le

CIC agit comme un utilisateur du système et doit respecter les dispositions et les normes de sûreté énoncées par l'ADRC concernant PAXIS.

2.5.3 PAXIS a été conçu de manière à accepter les données API communiquées par échange électronique de données (EDI), par courriel ou via l'Internet — soit selon la norme EDIFACT des États-Unis ou celle des Nations Unies. Une fois les données API reçues, PAXIS fait des recherches automatiques dans les bases de données de l'ADRC ou du CIC et affiche les résultats pour examen et analyse par les agents de douane et d'immigration. Les données API sont emmagasinées dans la banque de données de PAXIS et peuvent être consultées par les utilisateurs autorisés pendant une période maximale de six ans.

## 2.6 Situation actuelle

2.6.1 Au 15 octobre 2003, le Canada reçoit des données API de 99 % des transporteurs aériens commerciaux qui desservent le Canada. Les transporteurs participants ne communiquent pas tous des données API sur chaque vol, ni sur tous les passagers ou membres d'équipage de chaque vol. L'ADRC collabore activement avec les transporteurs en vue d'obtenir la conformité totale.

## 2.7 Données sur les dossiers passagers (PNR)

2.7.1 Le 8 juillet 2003, dans le cadre de l'élargissement du programme API, le Canada a commencé à recueillir et à analyser des données sur les dossiers passagers (PNR). Ces données sont tirées des systèmes de réservation des compagnies aériennes et contiennent une liste non limitative de renseignements sur les passagers et leurs plans de voyage. Sont indiqués notamment l'itinéraire des voyageurs, la date d'achat des billets, l'emplacement des sièges et la méthode de paiement. Bien qu'un dossier PNR ne soit pas limitatif, le Canada a décidé de restreindre la collecte des données PNR à 38 éléments particuliers. Au 8 décembre 2003, onze transporteurs soumettaient des données PNR et il est prévu d'inclure six nouveaux transporteurs toutes les six semaines jusqu'à l'achèvement de la mise en œuvre.

## 2.8 Partenariat avec les États-Unis

2.8.1 À la suite des événements du 11 septembre 2001, le Canada et les États-Unis se sont engagés dans la *Déclaration sur la frontière intelligente du Canada et des États-Unis* à «mettre en place une frontière qui facilitera la libre circulation des personnes et le commerce et qui permettra la poursuite des échanges commerciaux les plus importants dans le monde». Un élément plus pertinent à la présente note est la décision du Canada et des États-Unis de mettre en commun les données API concernant les voyageurs internationaux présentant un risque élevé, sur une base individuelle.

2.8.2 Le PAXIS du Canada et le système API des États-Unis effectueront automatiquement une évaluation des risques à partir des données PNR pour déterminer les données qui pourront être partagées. Cette évaluation se fera en fonction de critères établis de gestion de risques communs aux deux pays.

2.8.3 Le Canada est en train de mettre sur pied un centre d'expertise national chargé de superviser le partage des renseignements et d'assurer une meilleure coordination stratégique, afin de détecter et d'interdire les personnes non admissibles présentant des risques élevés et les marchandises illégales ou réglementées. Le centre répondra aux demandes de renseignements des États-Unis, assurera la collecte de renseignements stratégiques et opérationnels et mènera des analyses de tendances.

## 2.9 Protection des renseignements personnels sur les voyageurs

2.9.1 PAXIS et toutes les données emmagasinées dans sa base de données sont désignés comme étant «protégés», en application de la politique du Gouvernement canadien en matière de

sûreté. L'accès aux données, contrôlé par l'identité et le mot de passe de l'utilisateur, est réservé uniquement à un petit nombre d'agents autorisés qui sont responsables des transactions effectuées. PAXIS a la capacité de vérifier toutes les transactions et d'afficher les rapports entre l'utilisateur, le terminal et les données.

2.9.2 Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (OPC) n'a émis aucune réserve concernant la mise en œuvre du programme API. Par contre, le plan de mise en œuvre pour le PNR du Canada, qui a été approuvé par l'OPC, est soumis à des directives administratives strictes relatives à la collecte, la détention et l'usage des données PNR, dont la rigueur dépasse celle des exigences de la *Loi sur les douanes* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les principales mesures de protection sont les suivantes :

- a) Toutes les données qui ne sont pas nécessaires au processus de douane ou d'immigration seront éliminées, notamment les renseignements sur les repas et la santé.
- b) Les données PNR seront conservées pendant six ans, tout comme les données API. Toutefois, durant cette période, l'accès aux données PNR et leur utilisation deviendront de plus en plus restrictifs.
- c) Pendant les 72 premières heures, les agents de douane et d'immigration utiliseront les données PNR pour évaluer les risques.
- d) Après 72 heures et jusqu'à une période de deux ans, les données PNR seront anonymes et seront utilisées par les agents du renseignement et les agents participant au ciblage. Les données ne peuvent être réconciliées avec l'identité des voyageurs que si cela est nécessaire aux fins des douanes ou d'une enquête de l'immigration.
- e) Durant cette période de deux ans, les données PNR peuvent être partagées avec d'autres services ou départements à des fins non liées à la douane, s'il y a mandat.
- f) Durant la période de deux à six ans, les données PNR ne seront disponibles que sur une base non personnelle. L'accès devra être autorisé par le Commissaire de l'ADRC ou le sous-ministre du CIC, et il ne sera accordé que s'il y a des raisons de penser que le nom ou les éléments d'identification sont nécessaires à l'identification de personnes à risque élevé qui posent un risque à la sûreté du pays.
- g) Durant cette période finale, les renseignements ne pourront être partagés qu'avec des organismes qui ont un mandat de sûreté ou de défense nationale.

2.9.3 Le Canada a participé à des entretiens à l'échelle internationale sur les questions liées à la protection de la vie privée. Les compagnies aériennes d'Europe ont fait part de leurs inquiétudes sur le conflit potentiel qui pourrait exister entre les lois canadiennes sur la vie privée et la législation correspondante du pays où elles ont leur siège. Même si la Commission européenne a déclaré que la *Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* est conforme aux stricts critères figurant dans la directive européenne pertinente, nous poursuivons notre dialogue avec la Commission européenne, en vue d'obtenir un constat du niveau adéquat de la protection des données personnelles qui permettrait aux transporteurs européens de communiquer au Canada des données PNR sur les passagers européens.

### **3. CONCLUSION**

3.1 L'expérience du Canada dans l'application de son programme API lui a permis de tirer certaines leçons. Il importe tout d'abord de veiller à ce qu'une autorité législative soit en place pour recevoir et utiliser les données. Le temps et l'effort requis pour élaborer et faire approuver les lois et règlements nécessaires peuvent être considérables et, dans le cas du Canada, le processus a nécessité la coordination entre deux organismes gouvernementaux différents.

3.2 D'autre part, la vie privée et les droits de la personne sont des éléments dont il faudrait tenir compte en priorité lors de la planification et de la prise de décisions, de préférence dès qu'un pays décide de mettre sur pied un programme API. Les politiques opérationnelles et les mesures de contrôle des systèmes qui assurent la protection de l'accès, de l'utilisation et de la divulgation des données sont d'une importance vitale pour le succès du programme.

3.3 Par ailleurs, la normalisation des données est essentielle. Bien que de nombreux transporteurs soient déjà en mesure de communiquer des données API sous forme de messages EDI non standard, le Canada a insisté pour exiger que la communication des données API suive la norme EDIFACT des États-Unis.

3.4 Enfin, il importe d'offrir aux transporteurs des choix pour s'acquitter de l'obligation de communiquer des données API. Les transporteurs ne disposent pas tous de systèmes de transmission automatiques en format EDI. Durant la première phase d'application du programme API, les transporteurs dotés de systèmes non automatiques ou à faible volume envoyaient les données API par fax ou par courrier électronique. L'évaluation des risques avec de telles données devait donc se faire manuellement. Depuis lors, le Canada a collaboré avec la SITA pour trouver des solutions d'acquisition de données par Internet qui permettent aux transporteurs de communiquer les données API grâce au système PAXIS, en ayant recours à des tableurs Excel, au courrier électronique ou à une interface graphique qui est disponible sur le site Web de l'ADRC.

### **4. SUITE À DONNER PAR LA DIVISION**

4.1 La Division est invitée à prendre note des renseignements présentés et à recommander l'inclusion des parties appropriées dans les directives de l'OACI.