



Recommandations concernant la première loi canadienne sur l'intelligence artificielle.

Présentées au : Comité permanent de l'industrie et de la technologie dans le cadre de son étude du projet de loi C-27, Loi de 2022 sur la mise en œuvre de la Charte du numérique

Par : Association canadienne des employés professionnels (ACEP)

Date : 29 janvier 2024

Personne-ressource :

Nathan Prier
Président de l'ACEP
president@acep-cape.ca

Préambule

Le projet de loi C-27, [Loi de 2022 sur la mise en œuvre de la Charte du numérique](#), qui a été déposé le 16 juin 2022, propose d'établir des règles pour le développement et la mise en œuvre responsables de l'intelligence artificielle (IA) au Canada. Il édicte notamment la [Loi sur l'intelligence artificielle et les données](#) (LIAD), soit la toute première loi du pays en matière d'IA. Entre autres éléments dignes de mention, la LIAD vise à obliger les entreprises du secteur de l'IA à évaluer les risques inhérents à leurs outils dès leur création. Elle prévoit également la création d'un poste de commissaire à l'IA chargé de surveiller la mise en œuvre des nouvelles dispositions.

Depuis le dépôt du projet de loi, de nombreux spécialistes ont émis des réserves sur sa portée et son contenu. Le 25 septembre 2023, une coalition regroupant 45 organisations de la société civile, spécialistes et universitaires a collaboré à la rédaction d'une [lettre à l'intention du ministre François-Philippe Champagne](#). Ces divers intervenants étaient notamment préoccupés par la possibilité que la LIAD protège mal adéquatement les droits et les libertés des citoyennes et des citoyens canadiens, compte tenu de l'évolution rapide de l'IA. Ils demandaient notamment que la LIAD soit retirée du projet de loi C-27 et insistaient pour que le Comité permanent de l'industrie et de la technologie de la Chambre des communes consacre suffisamment de temps à l'examen minutieux de ses dispositions.

En septembre 2023, le ministre Champagne a proposé des amendements au projet de loi afin de tenir compte des nombreuses critiques visant la LIAD. La plus récente version de la LIAD propose une définition révisée de l'IA et des systèmes à usage général. Elle définit également des obligations distinctes en fonction de la chaîne de valeur de l'IA et confère de nouveaux pouvoirs au commissaire à l'IA. Autre modification importante : l'ajout d'une définition des systèmes à incidence élevée qui cadre avec le système de classification de l'Union européenne, qui compte sept catégories de systèmes à incidence élevée.

Cependant, ces amendements suscitent de nouvelles préoccupations, et certains problèmes ne sont toujours pas réglés. L'Association canadienne des employés professionnels (ACEP) apprécie la volonté du gouvernement de réglementer l'IA, mais elle s'inquiète de certains aspects législatifs et réglementaires où il y aurait matière à amélioration. Les préoccupations de l'ACEP reprennent et renforcent celles déjà exprimées par d'autres syndicats de la fonction publique fédérale, comme l'[Institut professionnel de la fonction publique du Canada](#), et des organisations syndicales nationales, comme le [Congrès du travail du Canada](#). Cela dit, l'ACEP répond à certains des amendements récemment publiés.

C'est dans ce contexte que l'ACEP soumet à l'attention du Comité permanent les recommandations suivantes dont la mise permettra, à son avis, de dissiper de nombreuses préoccupations et de considérablement renforcer le projet de loi.

Principales recommandations

1. Traiter la LIAD comme un projet de loi distinct ne faisant pas partie du projet de loi omnibus C-27.
2. Donner une deuxième chance d'intervenir aux intervenants qui ont témoigné devant le Comité permanent avant la modification de la LIAD.
3. Intensifier et élargir les consultations avec les syndicats et les organisations syndicales, comme l'ACEP et le Congrès du travail du Canada, afin d'avoir une idée plus exacte des enjeux et des possibilités.
4. Créer un poste de commissaire à l'IA et aux données indépendant, fondé sur un processus de sélection indépendant, une mesure que l'ACEP soutient de concert avec d'autres syndicats et organisations syndicales.
5. Intégrer les droits des travailleuses et des travailleurs dans les catégories de systèmes à incidence élevée.
6. Étendre le champ d'application de la LIAD à l'ensemble des ministères et organismes fédéraux, des organismes d'État et des institutions.

Enjeux et principales recommandations

- **Recommandation n° 1 : Traiter la LIAD comme un projet de loi distinct ne faisant pas partie du projet de loi omnibus C-27.**

Enjeu : Réorientation des discussions sur la LIAD

L'intégration de la LIAD à un projet de loi omnibus portant sur des sujets essentiels comme la protection de la vie privée et la sécurité des renseignements personnels ne permet pas de traiter la question de la réglementation de l'IA en profondeur. Cette intégration à un cadre législatif plus large, comme le projet de loi C-27, peut signifier que les répercussions propres à la LIAD ne feront pas l'objet de l'attention nécessaire. En effet, les témoins disposent d'un temps de parole limité et doivent donc choisir la partie du projet de loi C-27 sur laquelle porte leur intervention. Compte tenu de la complexité inhérente à la réglementation de l'IA, il faut une analyse minutieuse afin d'éviter les lacunes qui pourraient avoir de graves conséquences sur la protection de la vie privée et des droits individuels. Nous doutons que le cadre actuel constitue le bon moyen de réaliser cette analyse approfondie.

- **Recommandation n° 2 : Donner une deuxième chance d'intervenir aux intervenants qui ont témoigné devant le Comité permanent avant la modification de la LIAD.**

Enjeu : Récentes modifications de la LIAD

Les récentes modifications apportées à la LIAD en changeant la teneur de façon importante, ce qui nécessite de nouvelles consultations auprès des intervenants. Le 26 septembre, le ministre Champagne a présenté de vive voix les modifications proposées, qu'il a ensuite décrites en détail dans deux lettres de suivi. Cependant, il a fallu attendre neuf réunions du Comité avant que les modifications annoncées par le ministre, qui changent considérablement le projet de loi, soient déposées officiellement.

Plusieurs spécialistes ont été invités à comparaître devant le Comité, mais ils n'ont pas été en mesure de commenter la première version prévue du projet de loi, ce qui mine leur témoignage, puisqu'ils n'auront pas la possibilité d'évaluer la version la plus récente de la LIAD. Il est donc essentiel de prolonger les consultations afin de permettre aux intervenants qui ont déjà formulé des commentaires sur la LIAD d'examiner en profondeur les nouveaux renseignements soumis et de faire part de leur avis et suggestions.

- **Recommandation n° 3 : Intensifier et élargir les consultations avec les syndicats et les organisations syndicales, comme l'ACEP et le Congrès du travail du Canada, afin d'avoir une idée plus exacte des enjeux et des possibilités.**

Enjeu : Nécessité d'accroître la collaboration et la transparence dans l'élaboration de la LIAD.

L'une des principales préoccupations soulevées par l'ACEP, et qui est partagée par d'autres syndicats du secteur public, est la nécessité d'accroître les consultations auprès du grand public pendant l'élaboration de la LIAD. Le fait que son élaboration soit confiée exclusivement à Industrie, Sciences et Développement économique Canada (ISDE), dont la mission principale consiste à favoriser la croissance économique du secteur de l'IA, soulève la question de savoir si les intérêts des travailleuses et des travailleurs canadiens sont bien pris en compte. Les détracteurs de la LIAD y voient d'ailleurs un possible conflit d'intérêts.

Lors d'une réunion du Comité, le ministre a indiqué avoir eu « plus de 300 réunions avec des universitaires, des entreprises et des membres de la société civile au sujet du projet de loi C- 27 ». Cependant, lorsque le comité a demandé la liste des intervenants, il s'est avéré que seulement [28 consultations avaient été menées auprès d'universitaires](#), tandis que les autres avaient essentiellement été menées auprès d'acteurs de l'industrie. La communication des détails de ces réunions est appréciée, mais ces renseignements mettent en évidence la nécessité de consultations élargies auprès d'acteurs sociaux et des personnes qui seront directement touchées par le développement de l'IA au cours des prochaines étapes. Afin d'assurer la transparence, l'ACEP recommande au gouvernement de continuer à solliciter l'avis des syndicats et d'autres organisations syndicales, surtout en raison de possibles perturbations sur le marché du travail et dans la société civile, et de maintenir un dialogue ouvert pour protéger les intérêts du public.

- **Recommandation n° 4 : Créer un poste de commissaire à l'IA et aux données indépendant, fondé sur un processus de sélection indépendant, une mesure que l'ACEP soutient de concert avec d'autres syndicats et organisations syndicales.**

Enjeu : Centralisation du pouvoir au sein d'ISDE

La centralisation du pouvoir de mise en œuvre de la LIAD au sein d'ISDE constitue une autre grande préoccupation. Divers spécialistes ont critiqué le manque d'autonomie entre le commissaire à l'IA et aux données et ISDE tout au long des réunions du Comité. Certes, les modifications les plus récentes visent à redéfinir le rôle du commissaire : celui-ci dispose de davantage de pouvoirs, et il y a une certaine séparation avec le ministre de l'Innovation, de la Science et de l'Industrie du Canada. Il faut toutefois revoir ces modifications pour garantir une indépendance suffisante au commissaire.

Dans un [blogue publié le 8 décembre](#) (en anglais), M^{me} Scassa, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en politiques et droit de l'information, explique que le poste de commissaire « version 2.0 » n'est pas véritablement indépendant. Malgré les modifications, le commissaire continue d'être nommé directement par le ministre, sans mandat précis et sans sécurité d'emploi. En outre, la LIAD précise qu'en l'absence du commissaire, le ministre exerce

les pouvoirs et les fonctions du poste. Ces aspects de la LIAD mettent en évidence la nécessité de mesures plus strictes pour assurer l'indépendance du commissaire par rapport à l'influence ministérielle.

- **Recommandation n° 5 : Intégrer les droits des travailleuses et des travailleurs dans les catégories de systèmes à incidence élevée.**

Enjeu : Protection insuffisante des droits des travailleuses et des travailleurs

Le fait que les droits des travailleuses et des travailleurs soient omis de la LIAD constitue une autre source de préoccupation. Cette lacune, soulignée par M^{mes} Brandusescu et Seiber dans le [mémoire qu'elles ont présenté au comité](#), mérite d'être examinée attentivement. Comme elles l'indiquent, les modifications proposées par ISDE ne tiennent pas compte des droits des travailleuses et des travailleurs, soit un aspect essentiel. Ces modifications prévoient des catégories pour les scénarios à risque élevé mettant en cause l'utilisation de systèmes d'IA dans les décisions liées à l'emploi (classe 1 des systèmes à incidence élevée), ce qui constitue un pas dans la bonne direction. Toutefois, il subsiste une lacune importante en ce qui a trait aux possibles préjudices pour les travailleuses et les travailleurs qui sont visés par ces nouvelles technologies ou qui les utilisent.

Dans leur mémoire, M^{mes} Brandusescu et Seiber expliquent également que l'utilisation de l'IA en vue d'accroître la productivité peut conduire à l'exploitation déshumanisante des travailleuses et des travailleurs. Elles donnent de nombreux exemples de situations où le recours à l'IA dans la gestion de la productivité a nui aux travailleuses et aux travailleurs. Il est essentiel de ne pas sous-estimer la possibilité que l'IA transforme fondamentalement l'essence du travail et qu'elle en affaiblisse même la raison d'être. Les spécialistes s'efforcent encore de prévoir les répercussions profondes de l'IA sur le travail. La LIAD devrait lancer de manière proactive l'établissement de dispositions législatives visant à protéger les droits et le bien-être des travailleuses et des travailleurs face à ces transformations.

- **Enjeux 6 : Étendre le champ d'application de la LIAD à l'ensemble des ministères et organismes fédéraux, des organismes d'État et des institutions.**

Enjeu : Exclusion du gouvernement

Enfin, malgré les critiques formulées, le gouvernement est toujours exclu du champ d'application de la LIAD. La lettre accompagnant la modification proposée par le ministre tente de justifier ce choix. On y mentionne, entre autres, que le gouvernement du Canada reste soumis à la Directive sur la prise de décisions automatisée. Nous ne sommes toutefois pas convaincus que cette directive offre actuellement une protection adéquate aux citoyennes et aux citoyens canadiens.

Tout d'abord, la Directive se limite à la question des décisions automatisées, alors que l'on sait que les systèmes reposant sur l'IA ont des applications beaucoup plus larges. De plus, la transparence nécessaire n'a pas encore été atteinte malgré l'existence de la Directive. Bien que celle-ci oblige les ministères qui utilisent des systèmes de prise de décision automatisée à publier une évaluation d'incidence algorithmique, très peu l'ont fait jusqu'à présent. Même si le Secrétariat du Conseil du Trésor a annoncé plus de 300 projets d'IA à différents stades de développement pendant le [troisième examen de la directive en 2022](#), seulement 14 [évaluations d'incidence algorithmique](#) sont actuellement accessibles au public.

Le ministre affirme également que des organisations du secteur privé participeront à la mise au point de systèmes pour la fonction publique et que la LIAD s'appliquera à ces systèmes. Toutefois, des problèmes se posent lorsque le gouvernement administre un système conçu par le secteur privé ou lorsque des fonctionnaires créent des systèmes à l'interne. La modification proposée vise à établir des responsabilités tout au long de la « chaîne de valeur de l'IA » et elle définit à cette fin des obligations distinctes à chaque étape du cycle de vie du système d'IA (développement par opposition à mise en œuvre). Il est difficile de savoir quelles seront exactement les responsabilités d'un développeur dont le système est utilisé par un organisme gouvernemental. Si ces systèmes ne sont pas assujettis à la Directive sur la prise de décisions automatisée, il se peut que leur utilisation ne fasse pas l'objet d'une surveillance adéquate.

À propos de l'Association canadienne des employés professionnels (ACEP)

Avec plus de 25 000 membres, l'Association canadienne des employés professionnels est l'un des plus grands syndicats du secteur public fédéral du Canada. Elle défend les intérêts des fonctionnaires membres des groupes Économique et services de sciences sociales (EC) et Traduction (TR), ainsi que des employés de la Bibliothèque du Parlement (BdP) et du Bureau du directeur parlementaire du budget (BDPB) et des membres civils de la Gendarmerie royale du Canada (groupes ESS et TRL).

Pour en savoir plus : <https://www.acep-cape.ca/fr>