



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

Présentées au : Comité permanent de l'industrie et de la technologie (INDU). Étude sur le projet de loi C-27 sur la mise en œuvre de la Charte du numérique, 2022

Par : L'Association canadienne des employés professionnels (ACEP)

Date : 29 janvier 2024

Contact :

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

Préambule

Le projet de loi C-27, ou la [Loi sur la mise en œuvre de la Charte numérique](#), présenté 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 entre autres la [Loi sur l'intelligence artificielle et les données](#) (LIAD), soit la première loi du pays en matière d'intelligence artificielle. Les grandes orientations de la LIAD prévoient l'obligation pour les entreprises du secteur de l'IA d'évaluer les risques inhérents à leurs outils dès leur création. Elle prévoit également la création d'un poste de commissaire à l'intelligence artificielle chargé de surveiller la mise en œuvre et l'application des nouvelles dispositions.

Depuis la présentation du projet de loi, un grand nombre d'expertes et experts ont exprimé des réserves quant à la portée et au contenu de la loi proposée. Le 25 septembre 2023, une coalition composée de 45 organisations de la société civile, d'expert·es et d'universitaires a collaboré à la rédaction d'une [lettre adressée au ministre François-Philippe Champagne](#). Ce collectif a fait part de ses préoccupations quant au risque que la LIAD ne protège pas adéquatement les droits et les libertés des citoyennes et citoyens canadiens dans un contexte d'intelligence artificielle qui évolue rapidement. L'une des principales demandes formulées dans cette lettre est le retrait de la LIAD du projet de loi C-27, car il est nécessaire, y indique-t-on, pour le Comité permanent de l'industrie et de la technologie (INDU) de la Chambre des communes de consacrer suffisamment de temps à la discussion et à l'examen minutieux de ses dispositions.

En septembre 2023, le ministre Champagne a proposé des amendements au projet de loi afin de répondre aux nombreuses critiques à l'encontre de la LIAD. La dernière version de la Loi présente 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. Enfin, une modification importante prévoit d'inclure une définition des systèmes à incidence élevée, reflétant le système de classification de l'Union européenne, qui délimite sept classes de systèmes à incidence élevée.

Cependant, ces amendements ont soulevé de nouvelles préoccupations, et certaines questions ne sont toujours pas réglées. L'ACEP reconnaît 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 font écho à celles déjà soulevées par d'autres syndicats du secteur public fédéral, comme l'[Institut professionnel de la fonction publique du Canada](#) et par des organisations syndicales nationales, comme le [Congrès du travail du Canada](#), et les renforcent. Cela dit, l'ACEP se propose de répondre à certains des amendements récemment publiés.

C'est dans ce contexte que l'ACEP soumet à l'examen du comité INDU les recommandations suivantes qui, selon elle, si elles sont mises en œuvre, répondront à de nombreuses préoccupations et renforceront considérablement 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 aux intervenants qui ont déjà témoigné devant le comité INDU avant les amendements de la LIAD, la chance d'intervenir une deuxième fois.
3. Augmenter et élargir les consultations avec les syndicats et les organisations syndicales, comme l'ACEP et le Congrès du travail du Canada, afin d'acquérir une compréhension plus complète des enjeux et des possibilités.
4. Comme d'autres syndicats et organisations syndicales, l'ACEP soutient la création d'un poste de commissaire à l'IA et aux données indépendant, et s'attend à un processus de sélection indépendant.
5. Intégrer les droits des travailleuses et travailleurs dans les catégories définissant les systèmes à incidence élevée.
6. Élargir expressément le champ d'application de la LIAD à l'ensemble des institutions, organismes de la Couronne et ministères fédéraux.

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 : Recentrer les discussions sur la LIAD

L'intégration de la LIAD dans un projet de loi omnibus traitant de sujets d'importance capitale 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. L'intégration dans un cadre législatif plus large, comme le projet de loi C-27, peut entraîner un manque d'attention nécessaire pour évaluer correctement les implications spécifiques de la LIAD. Les témoins disposent d'un temps de parole limité et doivent donc choisir le segment du projet de loi C-27 sur lequel porteront leurs interventions. La complexité inhérente à la réglementation de l'IA exige une analyse minutieuse afin d'éviter les lacunes qui pourraient avoir de graves conséquences sur la vie privée et les droits individuels. Nous sommes sceptiques quant à la capacité du forum actuel à mener cette analyse approfondie.

- **Recommandation n° 2 : Donner aux intervenants qui ont déjà témoigné devant le comité INDU avant les amendements de la LIAD, la chance d'intervenir une deuxième fois.**

Enjeu : Amendements récents de la LIAD

Les amendements récents de la LIAD constituent d'importants changements au projet de loi, qui nécessitent de nouvelles consultations auprès des intervenants. Le 26 septembre, le ministre Champagne a exposé verbalement les amendements proposés, qu'il a par la suite précisés dans deux lettres de suivi. Cependant, il a fallu attendre neuf réunions du comité pour que les amendements initialement annoncés par le ministre soient présentés officiellement; et ces nombreux amendements modifient considérablement le projet de loi.

Plusieurs expertes et experts ont été convoqués pour témoigner devant le comité, mais ils n'ont pas été en mesure de se prononcer sur la version initialement prévue du projet de loi. Leur

participation au comité perd ainsi de son intérêt, puisqu'ils n'auront pas la possibilité d'évaluer et de commenter la version la plus récente de la LIAD. Il est donc essentiel de prolonger le processus de consultation afin de permettre aux intervenants qui ont déjà formulé des commentaires sur la LIAD d'examiner attentivement les nouveaux renseignements soumis et d'exprimer leur avis.

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

Enjeu : Nécessité d'une plus grande consultation et d'une plus grande transparence dans l'élaboration de la LIAD

L'une des principales préoccupations soulevées par l'ACEP, qui est partagée par d'autres syndicats du secteur public, est la nécessité de consulter un public plus large pendant l'élaboration de la LIAD. Le fait que l'élaboration de la LIAD soit confiée exclusivement à Industrie, Sciences et Développement économique Canada (ISDE), dont la mission principale consiste à promouvoir la croissance économique du secteur de l'IA, soulève la question de savoir si les intérêts des travailleuses et travailleurs canadiens ont été bien pris en compte. C'est pourquoi les détracteurs de la Loi y voient possiblement un conflit d'intérêts.

Lors d'une réunion du comité, le ministre a souligné avoir tenu « 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 ont été menées auprès d'universitaires](#), et la majorité des autres auprès d'acteurs du secteur de l'IA. Si la divulgation des détails des réunions est appréciée, il faut prévoir, au nom de cette même transparence, des consultations plus élargies auprès d'acteurs sociaux et des personnes directement touchées par le développement de l'IA au cours des prochaines étapes. Pour qu'il y ait plus de 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 dans le marché du travail et dans la société civile, et de maintenir un dialogue ouvert pour protéger les intérêts du public.

- **Recommandation n° 4 : Comme d'autres syndicats et organisations syndicales, l'ACEP soutient la création d'un poste de commissaire à l'IA et aux données indépendant, et s'attend à un processus de sélection indépendant.**

Enjeu : Centralisation du pouvoir au sein de l'ISDE

La centralisation du pouvoir à l'ISDE pour l'application de la LIAD est une autre grande préoccupation. Plusieurs expert·es ont critiqué le manque d'autonomie entre la ou le commissaire à l'IA et aux données et l'ISDE tout au long des réunions du comité. Certes, les amendements les plus récents visent à redéfinir le rôle de la ou du commissaire, en lui accordant plus d'autorité et en prévoyant une certaine séparation par rapport au ministre de l'Innovation, de la Science et de l'Industrie du Canada, mais ces changements doivent être révisés pour donner suffisamment d'indépendance à la ou au commissaire.

Dans un [blogue publié le 8 décembre](#) (en anglais), Mme 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 amendements, la ou 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 de la commissaire ou du

commissaire, le ministre assumera les pouvoirs et les fonctions du poste. Ces aspects de la LIAD font appel à des mesures plus strictes pour assurer l'indépendance de la ou du commissaire par rapport à l'influence ministérielle.

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

Enjeu : Protection insuffisante des droits des travailleuses et travailleurs

L'omission par la LIAD des droits des travailleuses et travailleurs est un autre point de préoccupation. Cette lacune, soulignée par les professeures Brandusescu et Seiber dans le [mémoire qu'elles ont présenté au comité](#) (en anglais) mérite d'être examinée attentivement. Comme le souligne leur document, l'amendement de l'ISDE ne traite pas l'aspect crucial des droits des travailleuses et travailleurs. Bien que le fait que les amendements de la LIAD prévoient des catégories attribuées à des scénarios à risque élevé lorsque des systèmes d'intelligence artificielle sont utilisés pour des décisions liées à l'emploi (classe 1 des systèmes à incidence élevée) est un pas dans la bonne direction, une omission importante subsiste concernant le préjudice potentiel pour les travailleuses et travailleurs qui utilisent ces nouvelles technologies ou qui y sont exposés.

Le document de Brandusescu et Seiber explique également que l'utilisation de l'IA en vue d'accroître la productivité peut conduire à l'exploitation déshumanisante des travailleuses et travailleurs. Dans ce document, les chercheuses donnent de nombreux exemples qui illustrent les cas où l'application de l'intelligence artificielle à la gestion de la productivité a porté préjudice aux travailleuses et travailleurs. Il est essentiel de ne pas sous-estimer le potentiel de l'IA à remodeler fondamentalement l'essence du travail, voire à en éroder la finalité. L'impact profond de l'intelligence artificielle sur le travail est un aspect que les expertes et experts s'efforcent encore d'anticiper. La LIAD devrait assurer de manière proactive l'élaboration d'une loi visant à sauvegarder les droits et le bien-être des travailleuses et travailleurs face à ces transformations.

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

Enjeu : Exclusion du gouvernement

Pour terminer, malgré les critiques formulées à cet égard, la LIAD continue d'exclure le gouvernement de son champ d'application législatif. La lettre accompagnant l'amendement rédigée par le ministre tente de justifier ce choix. Elle 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 assure actuellement une protection adéquate aux citoyennes et citoyens canadiens.

Tout d'abord, la Directive se limite à la question des décisions automatisées, alors que l'on sait que les systèmes d'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 qu'elle 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. Malgré l'annonce par le Secrétariat du Conseil du Trésor de plus de 300 projets d'IA à différents stades de développement lors du [troisième examen de la directive en 2022](#), seules 14 [évaluations d'incidence algorithmique](#) sont actuellement accessibles au public.

Le ministre affirme également que des organisations du secteur privé contribueront au développement 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 développent des systèmes à l'interne. L'amendement proposé vise à établir des responsabilités tout au long de la « chaîne de valeur de l'IA », en définissant des obligations distinctes à chaque étape du cycle de vie du système d'IA (développement vs application). La responsabilité d'un développeur dont le système est utilisé par une organisation gouvernementale n'est pas claire. Si ces systèmes ne sont pas assujettis à la Directive sur la prise de décisions automatisée, leur utilisation peut ne pas faire 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 au Canada. Elle se consacre à la défense des intérêts des employé-s fédéraux des groupes Économique et services de sciences sociales (EC) et Traduction (TR), ainsi que des employé-s de la Bibliothèque du Parlement (BdP), du Bureau du directeur parlementaire du budget (BDPB) et des membres civil-es de la Gendarmerie royale du Canada (ESS et TRL).

Pour en savoir plus : www.acep-cape.ca