



ÉTUDE SUR LE PROJET DE LOI C-27

LOI ÉDICTIONNANT LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DES CONSOMMATEURS, LA LOI SUR LE TRIBUNAL DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DES DONNÉES ET LA LOI SUR L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE ET LES DONNÉES ET APPORTANT DES MODIFICATIONS CORRÉLATIVES ET CONNEXES À D'AUTRES LOIS

MÉMOIRE AU COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE ET DE LA TECHNOLOGIE

1 MARS 2024

SOUMIS PAR : AMNISTIE INTERNATIONALE CANADA FRANCOPHONE ET
AMNESTY INTERNATIONAL CANADA (ENGLISH-SPEAKING)

INTRODUCTION

Le présent mémoire établit les raisons pour lesquelles Amnistie Internationale s'oppose à la mise en œuvre, sous sa forme actuelle, de la partie 3 - *Loi sur l'intelligence artificielle et les données* (ci-après nommées LIAD), du Projet de Loi C-27 : *Loi édictant la Loi sur la protection de la vie privée des consommateurs, la Loi sur le Tribunal de la protection des renseignements personnels et des données et la Loi sur l'intelligence artificielle et les données en apportant des modifications corrélatives et connexes à d'autres lois*, qu'elle juge encore inadéquat en l'état actuel, malgré des signes positifs envoyé par le ministre et l'ISDE relativement aux amendements proposés à la fin de l'année 2023. Les réflexions sur la manière mieux légiférer pour la protection des droits et libertés des Canadiens doivent continuer afin de combler certaines lacunes encore présentes.

Suite à la généralisation des systèmes d'intelligence artificielle (IA) au travers des sociétés et des incidences négatives que leur déploiement pourrait susciter, les différents systèmes juridiques du monde ont entamé des démarches encadrant leur développement et leur déploiement. Ceci dans le but de protéger non seulement l'innovation et les échanges économiques mais également et surtout, les droits humains et les libertés des individus. Le Canada a donc, lui aussi, entrepris de légiférer dans ce sens, ce que nous saluons dans la mesure où les impacts structurels, sociétaux, politiques et économiques de l'IA sont déjà visibles. De la même manière, nous saluons les propositions d'amendements au projet C-27 présentés par le ministre puisqu'elles démontrent d'une volonté à aller dans la bonne direction suite à une première version insuffisante quant à la protection des droits fondamentaux.

Le Canada a, dès les premiers développements, montré ses capacités à devenir un acteur important sur la scène mondiale dans le domaine de l'IA. Pourtant, et malgré le fait que le pays se veuille à l'avant-garde, non seulement en matière de développement éthique de l'IA mais également en ce qui concerne la protection des droits humains, il est décevant de constater que la LIAD continue de faillir dans ces domaines puisqu'elle ne contient aucune orientation morale, ni grands principes juridiques forts sur ces questions. Quid du message envoyé aux autres États encore au stade des premiers développements législatifs et qui observent attentivement les positions choisies par le Canada, alors même que celui-ci se veut être un exemple à suivre ?

Amnistie Internationale estime que le Canada, dans son projet LIAD, échoue sur sa responsabilité première de protéger les droits humains face aux développements récents de l'IA, malgré les amendements proposés par le ministre. Ainsi, la deuxième partie de ce document exposera les raisons générales de ces préoccupations, relativement notamment au manque de prise en compte des droits humains dans le projet de la LIAD. Dans la troisième partie, l'intérêt est porté sur d'autres éléments préoccupants mais tout aussi menaçant pour le respect des droits et libertés fondamentales, à savoir :

- Des lacunes dans la prise en compte des droits humains des Canadiennes et des Canadiens, en particulier celles et ceux qui sont les plus vulnérables
- Un manque d'indépendance dans l'édiction et l'application de la présente loi
- Une protection juridique limitée aux seuls systèmes intelligents « à fort impact ». L'inclusion de « l'apprentissage automatique » et des systèmes « à usage général » dans la LIAD par le biais d'amendements est un bon début, mais reste insuffisante compte tenu de l'impact négatif potentiellement important sur les droits fondamentaux de la population canadienne.
- Un champ d'application de la loi cantonnée au domaine privé
- Une absence totale de consultation publique

La dernière partie sera consacrée aux recommandations que proposent Amnistie Internationale au présent projet de LIAD afin de garantir la protection des droits et libertés fondamentales de tous les individus du Canada.

Nous comprenons le besoin urgent de réguler en la matière, l'objectif étant pour le Canada, d'avoir une réglementation en vigueur dès 2025. Amnistie internationale demande une révision et une amélioration des lacunes existantes afin de mieux prendre en compte les besoins des individus canadiens et de protéger leurs droits et libertés constitutionnellement garantis. Or, travailler à l'amélioration significative de la LIAD ne sera pas repartir de zéro comme l'a démontré les récentes communications du ministre relativement aux propositions d'amendements, et l'objectif d'avoir une réglementation en vigueur en 2025 reste toujours aujourd'hui réalisable.

PRÉOCCUPATIONS DIRECTES QUANT AUX DROITS HUMAINS

Le droit international relatif aux droits humains définit un cadre clair pour la promotion et la protection du droit à la vie privée, avec notamment l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auxquels le Canada est parti. Au niveau national, bien que le Canada ne garantisse pas le droit à la vie privée en tant que droit constitutionnel, certaines lois reconnaissent et réglementent la vie privée en tant que droit humain à protéger, qu'ils s'agissent de dispositions à l'égard du gouvernement ou d'entités privées. Citons ici à titre d'exemples la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ou encore la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*¹. La Cour suprême elle-même a par ailleurs également interprété le droit à la protection de la vie privée comme découlant de la Charte canadienne des droits et libertés². Dès lors, la protection de la vie privée ne peut être dissociée de sa lecture en tant que droit humain au Canada. Il est donc rassurant de voir que le ministre a tenu compte de ces préoccupations et souhaite désormais modifier le préambule du Projet C-27, notamment en son article 5, afin que le droit à la vie privée soit bien considéré comme un droit fondamental. Amnistie internationale insiste pour que cette proposition d'amendement soit bel et bien adoptée.

Cependant, malgré le Préambule du Projet de loi C-27 qui fait explicitement référence à la protection du droit à la vie privée et des données, aux normes nationales et internationales de protection des individus ou encore aux normes et valeurs canadiennes, le Projet de loi C-27 et la LIAD continuent de clairement faire passer les intérêts économiques du Canada et du domaine privé avant ceux des individus qui le compose. En effet, malgré ces quelques références, il n'est plus fait mention dans le cœur du règlement d'aucun autres droits fondamentaux. Pourtant, les enjeux liés aux droits humains et aux systèmes intelligents ne se cantonnent pas uniquement aux données ou à la vie privée. De la même manière, la LIAD n'intègre toujours aucune évaluation de l'impacts de ces systèmes sur les droits et libertés fondamentales, ni ne fixe de limites à ces impacts pourtant pouvant être grandement préjudiciables pour les personnes.

Il suffit de regarder les termes du Projet de loi avancés ci-dessous et pour lesquels aucun amendement n'a pour le moment été proposé, pour se rendre compte de l'indifférence dont celui-ci semble faire à l'égard de la protection des citoyens. En voici quelques exemples des plus flagrants:

- Il est ainsi décevant de constater que, dans sa forme actuelle, le terme "personne" (point 2 de la LIAD relatif aux définitions) ne fait référence uniquement qu'aux personnes morales et aucunement aux personnes physiques qui sont pourtant les premiers impactés par le déploiement des systèmes d'IA;

¹ Voir à cet égard la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, RSO 1990, c F.31 et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, SC 2000, c 5.

² *R vs Duarte*, [1990] 1 SCR 30

- Le terme « préjudice » quant à lui, ne considère que le préjudice physique ou psychologique, et insiste sur le dommage subi par un individu sur ses biens ou à une perte économique (partie 1 point 5) b) de la LIAD). Se limite-t-on donc dans ce règlement au seul préjudice économique ? Qu'en est-il des incidences plus systémiques comme la reproduction des biais et discriminations préexistantes aujourd'hui largement reconnus mais ignorées dans le cadre de cette loi ?
- L'objet de la loi évoque bien dans son point 4) b) l'interdiction de certaines conduites relatives aux systèmes d'IA pouvant causer un préjudice sérieux. Il est inquiétant de constater que le ministre de l'Innovation du Canada détient le pouvoir de décider ex post et de manière potentiellement subjective ce qu'il considère, ou non, comme un préjudice sérieux; ceci est d'autant plus préoccupant lorsque l'on sait que cette prérogative est associée à un ministère chargé de l'industrie et de l'innovation et dont le but premier est donc de favoriser les intérêts économiques, ce qui ne va pas toujours de pair avec les intérêts des individus;
- Les sanctions contre les abus sont de nature administrative et pécuniaire (point 29)¹). Ceci, même lorsqu'une personne commet une infraction au sens de la loi et a "l'intention [effective] de frauder le public et de causer une perte économique considérable à un individu" (partie 2 point 39) b). Est-il réellement envisageable qu'une personne commettant intentionnellement un abus ne soit poursuivie qu'administrativement ? Ceci, alors même qu'aucun moyen de recours individuel n'est pour le moment prescrit dans le projet de loi en l'espèce.
- Le projet C-27 ne tient pas suffisamment compte des risques posés aux communautés vulnérables face à l'utilisation de l'IA. Les technologies de reconnaissance faciale et la collecte des données de Canadiens déjà marginalisés exposent ces dernières à un risque accru de préjudice. Cela s'est avéré être le cas, par exemple, pour les communautés racisées qui ont fait l'objet de contrôles excessifs et de stéréotypes lorsque l'IA a été utilisée par les forces de police au Canada ; ces technologies ont facilement violé les lois sur la protection de la vie privée dans le passé³. Des incidences problématiques sur les droits fondamentaux existent également pour les personnes migrantes dans les processus d'immigration et les examens des demandes d'asile au Canada⁴. Ces préjudices ne sont pas seulement théoriques et représentent un risque réel et inacceptable pour les droits fondamentaux des Canadiens.

Tous ces exemples ne prennent pas en compte le fait que le présent Projet de Loi exclut de son champ d'application le domaine public (point 3)¹), alors même que des abus importants (voire même les plus importants si l'on pense à la surveillance de masse, à la reconnaissance faciale ou à la notation sociale) pourraient découler de leur utilisation par les acteurs publics fédéraux. Cela, autant sur les droits humains des individus canadiens, mais également sur la vie privée et les données, pourtant au cœur même de cette réglementation. Cette dernière préoccupation fait d'ailleurs l'objet d'un paragraphe approfondi dans la partie ci-dessous.

³ Les logiciels de reconnaissance faciale représentent une menace particulière pour les communautés noires, autochtones et racialisées du Canada, comme l'a montré l'utilisation de Clearview AI par les services de police de Toronto et la Gendarmerie royale du Canada. Cf. Daniel Therrien, « Statement by the Privacy Commissioner of Canada following an investigation into the RCMP's use of Clearview AI" (June 10, 2021) online: *Office of the Privacy Commissioner of Canada* https://www.priv.gc.ca/en/opc-news/speeches/2021/s-d_20210610/

⁴ Le Canada a été critiqué pour d'éventuelles violations des droits dans son expérimentation de l'intelligence artificielle dans ses processus d'immigration. Voir à ce propos "International Human Rights Program (Faculty of Law, University of Toronto) and the Citizen Lab (Munk School of Global Affairs and Public Policy, University of Toronto), "Bots at the Gate: A Human Rights Analysis of Automated Decision-Making in Canada's Immigration and Refugee System" (2018)" disponible en ligne : <https://ihrp.law.utoronto.ca/sites/default/files/media/IHRP-Automated-Systems-Report-Web.pdf> [Les robots et la prise de décisions]

AUTRES FACTEURS PRÉOCCUPANTS IMPACTANT LES DROITS HUMAINS

MANQUE D'INDÉPENDANCE DANS L'ÉDICTION ET L'APPLICATION DE LA LOI

Le manque de considération et de prise en compte des individus et de leurs droits humains est renforcé par la manière même dont la loi a été conçue. Ainsi, il est surprenant qu'une réglementation générale en matière d'encadrement éthique et responsable de l'IA, et donc supposée protéger les droits humains soit entièrement placée sous les auspices du ministère de l'Innovation, Sciences et Développement du Canada (ISDE). Ceci, alors même que son mandat est de soutenir le développement économique de l'industrie de l'IA et, qu'on le sait, les enjeux liés à la réglementation de l'IA sont multidisciplinaires et nécessitent une collaboration entre différentes spécialités.

Aussi, comme le souligne l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE - dont le Canada est membre) dans ses Principes de bonnes pratiques pour la politique de réglementation de 2014, « l'attribution à un régulateur à la fois de fonctions de développement de l'industrie et de fonctions réglementaires, ... peut réduire l'efficacité du régulateur dans l'une ou l'autre de ses fonctions et peut également ne pas susciter la confiance du public » (traduction libre)⁵. Rappelons également que dans un État de droit, la séparation des pouvoirs est plus qu'essentielle, particulièrement entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Cette distinction est par ailleurs elle-même prévue dans la Constitution canadienne.

De la même manière, le fait de placer un Commissaire à l'IA et aux données chargé de l'exécution et du contrôle de l'application de la LIAD (point 33 (1)) désigné lui-même par le Ministre de l'ISDE constitue un réel problème d'indépendance, voire de potentiels conflits d'intérêt. Amnistie Internationale souligne que cette disposition compromet également l'efficacité et la neutralité de la surveillance de l'exécution de la loi. Les audits seraient aussi décidés par le ministre, autre exemple de ce manque flagrant d'indépendance. La proposition d'amendements est venue clarifier le rôle du commissaire. Le fait d'annoncer la création d'un centre d'expertise sur l'IA structurellement distinct des autres activités de l'ISDE est une bonne chose, mais les conditions de sa mise en place restent inconnues, et le commissaire semble toujours être désigné par le ministre lui-même, ce qui n'atténue pas nos préoccupations quant au manque d'indépendance de celui-ci. D'autant plus important de noter que les modifications proposées viennent renforcer les pouvoirs du commissaire. Certains d'entre eux (articles 13 à 15 de la LIAD) étaient dans une première version confiée au ministre, mais le fait de les déléguer au commissaire ne constitue pas une preuve d'indépendance, pour les raisons évoquées dans ce paragraphe.

L'application et l'exécution de la LIAD continuant d'être soumises à la volonté politique, Amnistie Internationale réitère donc ses inquiétudes sur le manque d'indépendance dans l'édition et l'application de la loi puisque prévus par un même organe. Ce qui pourrait mener à des impartialités à l'égard des individus voire même à une insécurité juridique à leur égard.

SYSTÈMES À « INCIDENCE ÉLEVÉE »

Le fait que les critères concernant l'objet de la loi, à savoir les systèmes d'IA à « incidence élevée », ne sont pas clairement établis laisse croire à des lacunes importantes concernant la protection effective des individus. Amnistie internationale tient donc à exprimer son inquiétude sur l'impact que pourrait avoir ce vide sur les personnes

⁵ Voir OECD, The governance of regulators (2014) available: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators/chapter-1-role-clarity_9789264209015-6-en#page2. p 33 (disponible en anglais seulement)

physiques et leurs droits humains. En effet, l'approche initiale laissait les éléments constituant la définition de ce que représente un système d'IA à « incidence élevée » à une législation future. De la même manière que dans la section précédente, ce vide pourrait conduire à un flou juridique et à une impartialité dans la mesure où le Ministre aurait les prérogatives pour décider lui-même si un système d'IA est, ou non soumis à la loi. Le risque sur la responsabilité démocratique est également grand puisque ce manquement laisse les destinataires de la loi dans une incertitude. Particulièrement entre le moment de l'adoption de la présente loi et la réglementation future encadrant les critères de systèmes à « incidence élevée ». Les préoccupations d'Amnistie internationale pourraient également se retrouver renforcées si de tels critères sont, tout comme pour le projet de LIAD, décidés par l'ISDE lui-même.

Tout cela, sans compter le fait que les recherches en matière d'IA n'en sont qu'à leurs débuts et que les développements futurs sont encore inconnus. Il serait donc essentiel de réfléchir à la manière de prendre en compte le fait que les systèmes d'IA sont voués à évoluer, et que des mises à jour seront probablement nécessaires pour garder une telle liste effective au regard de la protection des individus.

Il est donc rassurant de constater que dans son projet d'amendements, le ministre ait tenu compte de ces critiques et a fourni une liste plus précise des systèmes d'IA considérée comme étant à « incidence élevée ». Celle-ci se divise en sept classes et semble largement s'inspirer du modèle du projet de réglementation européenne. Néanmoins, il est surprenant de constater que le ministre n'a pas inclus dans cette liste les systèmes d'IA utilisés pour l'éducation, l'infrastructure critique ou la gestion des migrations et des contrôles aux frontières, comme c'est le cas pour la réglementation de l'Union européenne. Cette situation est préoccupante pour Amnistie pour qui la perspective de droits humains est fondamentale pour réguler l'IA mais aussi pour refléter les vulnérabilités spécifiques des personnes placées en détention migratoire et qui ont déjà été soulignées dans ce mémoire. Le commentaire du ministre fait état d'efforts pour éviter la redondance dans la réglementation - cependant la détention de personnes migrantes est un domaine ayant déjà fait l'objet d'un examen minutieux en raison des pouvoirs étendus de l'Agence des services frontaliers du Canada et ce, sans aucune surveillance civile. Amnistie réaffirme ici un besoin explicite de protection des droits.

Bien qu'au-delà de la formulation des systèmes d'IA à « hauts risques » plus précise que celle choisie par le gouvernement canadien pour les systèmes à « incidence élevée », la liste européenne comprend d'autres domaines cruciaux déjà soumis à des Directives et Règlements régional (comme dans les domaines des transports automobile, ferroviaire ou de l'aviation) et qui seront eux-aussi considérés comme étant à « hauts risques ».

Il est à noter que certaines incomplétudes subsistent encore malgré la mise en place de cette liste. Par exemple, il est regrettable que les systèmes soumis à la classe 6 ne se cantonnent qu'au domaine judiciaire seulement, alors que d'autres décisions administratives (concernant par exemple l'accès à des services privés, publics ou à des prestations sociales) pourraient également avoir un impact important sur les citoyen-ne-s. En ce qui concerne la classe 7, un système d'IA assistant un agent de la paix ne semble considéré comme étant à « incidence élevée » que pour les cas de contrôle d'application de la loi. Quid des usages pour l'agent d'un tel système en cas d'infraction pénale dont les conséquences peuvent être tout autant préjudiciable pour les droits des personnes ? À l'inverse, bien que comprenant effectivement des risques importants pour les individus, il est possible de s'interroger sur la pertinence d'inclure prioritairement les systèmes d'IA de la classe 4 relativement à la modération et à la priorisation des contenus en ligne comme à « incidence élevée », quand d'autres éléments certainement plus importants tels que décrits précédemment manquent. Il est à préciser que cette liste de préoccupations n'est pas exhaustive.

Ainsi, la liste fournie par le ministre nous semble pour le moment encore trop restreinte et incomplète, et les choix faits peuvent parfois sembler aléatoires. Il serait nécessaire également d'explicitier les critères ayant menés à cette liste. Néanmoins, Amnesty internationale relève qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction puisque les domaines pour le moment choisis peuvent avoir de réels impacts négatifs sur les droits fondamentaux des Canadien·ne·s. Il convient désormais d'aller plus loin dans la mesure où ce ne sont pas les seuls domaines pouvant entraîner des conséquences graves et significatives pour les individus.

Des lacunes concernant le manque de clarté de l'objet de la loi continuent donc d'être, dans une moindre mesure certes, inquiétantes au regard de la protection que celle-ci se doit d'accorder aux citoyens et à leurs droits. Ceci, au regard des individus consommateurs et utilisateurs mais également des fabricants et responsables du développement et déploiement de l'IA qui pourraient avoir du mal à savoir si leur système est effectivement, ou non, à « incidence élevée » et donc, soumis à la LIAD.

Toujours concernant l'objet du projet LIAD, il était préoccupant de constater qu'une telle loi ne s'adressait initialement qu'aux systèmes à « incidence élevée ». Ainsi, une fraction importante des systèmes d'IA échappait à la réglementation proposée et à la protection que la loi est censée assurer aux individus. Pourtant, les atteintes que pourraient avoir ces technologies sur les individus et les droits humains sont de natures différentes et peuvent découler de toutes sortes d'IA, que leur incidence soit élevée ou faible. Il est donc satisfaisant de constater que dans son projet d'amendement, le ministre inclus désormais les systèmes d'apprentissage automatique de manière générale ainsi que les systèmes « à usage général ». Ainsi, cette initiative visant à inclure dans la LIAD les systèmes d'IA « à usage général » est perçue par Amnesty internationale comme un pas dans la bonne direction puisqu'elle crée des obligations et responsabilités distinctes à destination de ceux-ci. Néanmoins, la rédaction actuelle reste insuffisante au regard de la protection des droits fondamentaux des citoyen·ne·s dans la mesure où un système d'IA perçu comme ayant une incidence plus faible peut entraîner des répercussions importantes, voire aussi grave que celles des systèmes d'IA à « incidence élevée ». Les seules obligations s'y rapportant sont encore trop superficielles, s'agissant de « l'évaluation des effets négatifs potentiels, la prise de mesures pour évaluer et atténuer les risques, la mise en place d'une surveillance humaine, le signalement d'incidents graves et la tenue de registres pertinents ». Qu'en est-il des sanctions en cas de non-conformité qui restent inconnues et semble dépendre de la volonté du commissaire ? Aussi, la définition de ce que représente une IA « à usage général » reste trop incertaine pour protéger adéquatement la population canadienne.

Dès lors, Amnesty internationale tient à exprimer son inquiétude sur le fait que le projet de loi C-27 continue de ne s'intéresser qu'aux atteintes les plus visibles et omet de prendre en compte non seulement le contexte de déploiement du système, mais également les incidences qui pourraient être cachées voire systémiques. En effet, la rédaction actuelle reste insuffisante au regard de la protection des droits fondamentaux et la LIAD continue d'ignorer le fait que, même si non considérés comme ayant une « incidence élevée », tout système d'IA peut avoir des conséquences graves au regard des droits et libertés fondamentaux. Il est en effet important de ne pas s'intéresser qu'au système en tant que tel mais de regarder également les conséquences potentiellement négatives qu'ils peuvent entraîner.

UN CHAMP D'APPLICATION LIMITÉ

Amnesty Internationale tient aussi à exprimer son inquiétude quant au point 3 « non-application » du projet de LIAD qui dispose que « la présente loi ne s'applique pas aux institutions fédérales » (3)1). Cette exemption absolue de l'application de la loi aux systèmes d'IA développés et contrôlés par le fédéral, y compris des agences de sécurité nationale (comprenant la Défense nationale, le Service canadien du renseignement de sécurité et le

Centre de la sécurité des télécommunications) permet ironiquement l'utilisation aux IA ayant une « incidence élevée » que ce soit sur la vie privée, objet principal de la loi, voire sur les droits humains sans aucun contrôle ou surveillance indépendant ou public.

En excluant le domaine public fédéral, la loi exclut dans le même temps un nombre important d'institutions qui pourraient ainsi commettre des abus sur les droits humains, ce qui est particulièrement préoccupant au regard des droits et libertés fondamentaux des individus. Le domaine public fédéral n'est pourtant pas à l'abri d'abus dans l'utilisation de systèmes d'IA à « incidence élevée » (tout comme à incidence faible, d'ailleurs), notamment si utilisés pour la surveillance de la population, la reconnaissance faciale, la notation sociale ou l'armement. En outre, étant donné qu'il s'agit d'un projet de loi fédéral, le champ d'application devrait être élargi pour inclure des institutions fédérales telles que le ministère de la Défense nationale.

Amnistie Internationale regrette, dès lors, que le gouvernement canadien adopte une approche aussi disparate, alors même qu'il aurait dû envisager des règles de protection en matière d'IA aussi bien pour le secteur privé que pour le domaine public. Ainsi, ni le Projet de loi européen sur l'IA, ni le Projet pour une Charte des droits de l'IA États-Uniens (Blueprint for AI Bill of rights)⁶ par exemple, n'opère de telle distinction en la matière.

Cette dichotomie engendre pourtant de sérieuses préoccupations quant à la protection et au respect des droits humains par le Canada en matière d'IA. De plus, et comme soulevé précédemment, l'édiction ainsi que l'application de la LIAD sont soumises à la volonté politique de l'ISDE et le fait que celui-ci ait délibérément décidé d'exclure les institutions publiques de son champ d'application est d'autant plus préoccupant.

Amnistie internationale est au fait des arguments avancés par le ministre dans sa communication concernant les propositions d'amendements et qui justifieraient l'exclusion du domaine public du champ d'application de la Loi. Cependant ceux-ci nous semblent insuffisants au regard des risques qui pourraient survenir sur les droits fondamentaux de la population canadienne.

ABSENCE DE CONSULTATION PUBLIQUE

Il est décevant de constater que la création de la LIAD, pourtant un projet de grande envergure ayant un impact important sur les personnes et leurs droits et libertés fondamentaux, ait été décidée en l'absence de tout processus de consultation auprès du public canadien, qu'il s'agisse de ses citoyen-ne-s ou des autres membres de la société civile. Or, plusieurs juridictions, y compris l'Union européenne ou les États-Unis ont effectué des délibérations dans ce sens auprès de leurs citoyen-ne-s. Ce travail initial nécessaire, prenant en compte la position des multiples acteurs de la société et des différents secteurs potentiellement impactés, a ainsi permis l'ébauche dans ces systèmes juridiques de propositions et des approches réglementaires en matière d'IA basé sur les besoins et intérêts de leurs populations. Ce qui ne semble pas être le cas pour le Canada.

L'ISDE a effectivement raison d'affirmer qu'il est essentiel de considérer les enjeux entourant les systèmes d'IA à travers le prisme des normes et des valeurs canadiennes. Cependant, sans un engagement public adéquat sur ce sujet (ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent), il est impossible d'affirmer que la LIAD représente l'approche la plus cohérente relativement aux besoins de la population canadienne.

Par ailleurs, un tel manquement est susceptible de favoriser la méfiance des citoyens. Pourtant, mériter la confiance des citoyens est d'autant plus souhaitable lorsqu'il s'agit d'innovation scientifique comme celle-ci dans le

⁶ Projet américain disponible ici : <https://www.whitehouse.gov/ostp/ai-bill-of-rights/>

sens où il est important que la technologie soit acceptée et utilisée pour être diffusée. Sans ces prémisses, une méfiance légitime pourrait s'instaurer auprès du public et ainsi, venir entraver le déploiement de l'IA qui, malgré des risques importants pour les individus et leurs droits humains, détient tout de même des bénéfices non-négligeables. On aurait pourtant pu penser qu'il s'agissait d'une préoccupation essentielle pour un ministère tel que l'ISDE.

L'absence de consultations de grande envergure structurées, délibératives et intersectorielles à tous les stades de développement de la LIAD est, selon Amnesty Internationale, antidémocratique puisqu'elle n'a pas pris en compte les attentes réelles des citoyen·ne·s canadiens. En effet, il est impossible d'affirmer, en l'état, que la population canadienne aurait soutenu l'adoption d'un tel projet, qui vient poser des incertitudes importantes quant à la protection effective de leurs droits humains préalablement acquis.

Dès lors, Amnesty Internationale regrette l'absence de processus de consultation publique auprès du public canadien, ce qui a conduit à une proposition de loi qui ne protège aucunement les droits et libertés des citoyen·ne·s contre les risques présents et futurs liés aux développements de l'IA. La mise en place au préalable d'un processus participatif aurait sans doute permis davantage de débats et donc, favoriser la création d'un cadre adapté au respect des individus et des droits humains.

Bien que le permis de travail ouvert pour les travailleurs vulnérables ait permis à certains travailleuses et travailleurs migrants d'échapper à des employeurs abusifs pendant une période limitée, ils risquent une exploitation similaire et d'autres violations des droits humains une fois le permis ouvert d'un an expiré : s'ils veulent continuer à travailler au Canada, ils doivent retourner au travail avec un permis fermé. Nous notons également que le permis de travail ouvert ne fait rien pour régler le problème des abus par les employeurs, car l'octroi de ce type de permis ne déclenche pas une enquête sur les abus. En outre, la possession de ce permis permet aux employeurs d'identifier des personnes ayant effectivement pris des mesures contre les abus, ce qui, selon certains travailleuses et travailleurs avec de l'expérience vécue et organisations, rend plus difficile la recherche d'un emploi.

RECOMMANDATIONS

Face à ces préoccupations, Amnesty internationale tient à proposer quelques recommandations essentielles au projet de LIAD afin de continuer de mieux garantir le respect des droits humains de la population canadienne. Il s'agirait ainsi de :

CLARIFIER LES DÉFINITIONS AFIN DE FAVORISER LES DROITS HUMAINS :

1. Reconnaître la vie privée en tant que droit humain fondamental.

La communication du ministre concernant les propositions d'amendement semble aller dans ce sens puisqu'elle vise à modifier le préambule du Projet C-27, notamment dans son article 5 afin de requalifier le droit à la vie privée comme étant un droit fondamental. Amnesty internationale souhaite désormais que cet amendement soit adopté.

2. Élargir la définition de « préjudice » afin d'y inclure les préjudices collectifs, et pas seulement les pertes économiques individuelles.

3. Mettre en place ex ante à l'adoption et à l'application de la loi une liste des critères clairs sur l'objet de la loi, à savoir les systèmes d'IA à "incidence élevée" et les inclure au sein même du projet de la LIAD.

Malgré la proposition d'amendement du ministre nous considérons que des lacunes persistent et que la liste des systèmes d'IA inclus dans cette catégorie reste pour le moment trop limitée. En effet, le secteur de l'éducation, de l'immigration ou encore des infrastructures critiques sont pour le moment exclus de la protection offerte pour les systèmes d'IA à « incidence élevée », ceci alors même que la liste constituée par l'ISDE semble se calquer sur le projet de réglementation européen qui, lui, inclut ces derniers. De la même manière, les critères ayant menés à cette liste restent inconnus.

4. Inclure les institutions fédérales dans le champ d'application de la loi afin de protéger de manière effective les individus face aux impacts négatifs des systèmes d'IA sur leurs droits et libertés.

ATTÉNUER LES EFFETS DOMMAGEABLES ET PROTÉGER LES PLUS VULNÉRABLES

5. Inclure des interdictions claires lorsqu'existent des risques inacceptables sur les droits fondamentaux des personnes et des communautés.

Il est décevant de constater qu'aucun des amendements proposés par le ministre ne pose d'interdiction stricte et définitive concernant certains systèmes d'IA, alors même qu'ils pourraient conduire à des risques intolérables sur les droits des personnes: quid de la reconnaissance faciale ou de la notation sociale. L'article 5 du Projet européen de réglementation de l'IA énonce par exemple une série d'interdictions formelles ainsi que les critères y ayant menés. Aussi, il pourrait s'agir par exemple d'inclure:

- a. L'interdiction du développement, de la production, de la vente et de l'exportation des technologies de reconnaissance biométrique qui pourraient conduire à une surveillance de masse et une surveillance ciblée discriminatoire par tous les acteurs publics et privés.
- b. L'interdiction du développement, de la production, de la vente et de l'utilisation de systèmes d'intelligence artificielle qui créent ou élargissent les bases de données de reconnaissance faciale.
- c. Des protections effectives relatives aux droits fondamentaux lorsque sont développés et déployés des systèmes d'IA à des fins liées à l'immigration, à l'asile et au contrôle des frontières, y compris l'établissement de certaines lignes rouges.
- d. Une interdiction de l'utilisation de l'IA dans le domaine de la police prédictive (systèmes individuels et systèmes basés sur le placement).
- e. Une interdiction stricte de la notation sociale.
- f. L'interdiction d'exporter les systèmes d'IA lorsque ceux-ci sont interdits au Canada.

6. Garantir de la même manière l'interdiction de l'utilisation de systèmes d'armes autonomes pilotés par l'IA.

En effet ce type de système est développé et conçu par le domaine privé et, même s'ils ne sont pas conçus à cet effet premier, ils risquent d'être utilisés dans le cadre de conflits armés.

7. Inclure une obligation pour le responsable des systèmes d'IA à incidence potentiellement élevée de mener une évaluation de l'impact sur les droits fondamentaux des individus, incluant les personnes vulnérables ou sous-représentées et ce, avant même de déployer ce type d'initiative sur le marché canadien.

Pour chaque IA déployée, il conviendrait de désigner la catégorie ou les catégories d'individus ou groupes susceptibles d'être touchés par le système. Il est rassurant de constater que dans sa proposition d'amendements à la LIAD, le ministre vise à inclure des obligations pour la personne rendant le système d'IA disponible sur le marché, et ce, « avant que le modèle d'apprentissage automatique ne soit rendu disponible », qu'il s'agisse d'un système à incidence élevée ou d'un système « à usage général » (modification des articles 9 et 10). Cependant, ces obligations n'incluent pas d'impact d'évaluation sur les droits fondamentaux, bien qu'il soit fait référence aux « risques de résultats biaisés » (article 9(1)b)) et restent pour le moment trop large et flous puisque dépendants largement de « règlements » encore non édictés. Enfin, il serait important d'ajouter les résultats de cette évaluation de l'impact sur les droits fondamentaux dans les descriptions rendues publiques sur internet des systèmes « à incidence élevée » tel que fixé par l'article 11(1)f).

8. Inclure une obligation de conformité à la loi avant de mettre en service un système d'IA à « incidence élevée ».

Pour le moment, un avis du Ministre peut être émis pour la cessation de mise en marché de l'IA concernée, mais de manière rétroactive seulement, alors même que des préjudices potentiellement connus seront déjà commis. Il est regrettable de constater qu'en ce qui concerne le cadre de responsabilisation demandé dans les propositions d'amendements, et ce quel que soit le type de système, il revient au commissaire d'ordonner à la personne visée de lui « fournir, en tout ou en partie, le cadre de responsabilisation qui y est visé » (article 13). Ceci soulève des inquiétudes quant à la transparence de ce processus qui devrait être obligatoire, sans compter le fait que le commissaire est nommé par le ministre lui-même, pouvant renforcer les questions sur les critères menant à la fourniture, ou non, de ce cadre de responsabilisation. De la même manière, les conséquences en cas de non-conformité à la loi sont soumises à la volonté du commissaire et ne sont toujours pas clairement établis (comme par exemple dans l'article 13(2) qui dispose que « le commissaire peut fournir des conseils, ou recommander la prise de mesures correctives »).

9. Inclure un cadre de protection pour tous les types d'IA puisque même ceux ayant une incidence vue comme “faible” pourraient avoir des répercussions sur les droits humains de la population canadienne.

La proposition d'amendement visant à inclure dans la LIAD les systèmes d'apprentissage automatique et les IA « à usage général » est encourageante puisqu'elle va dans ce sens. Néanmoins, tel que souligné dans la partie précédente, sa rédaction actuelle reste insuffisante au regard de la protection des droits fondamentaux des citoyens puisque ses répercussions négatives peuvent être aussi grave que celles des systèmes d'IA à « incidence élevée ». Aussi, les sanctions en cas de non-conformité restent inconnues et la définition de ce que représente une IA « à usage général » reste relativement floue. Nous encourageons donc le gouvernement à préciser davantage les règles entourant ce type d'IA.

- a. Il s'agirait par exemple de prendre en compte les Canadien-ne-s handicapé-e-s qui pourraient être exposé-e-s à des risques accrus en matière de droits humains en raison d'un manque d'accès à des IA répondant à leurs besoins spécifiques.
- b. Cela inclurait également l'exportation d'IA canadiennes qui pourraient nuire aux personnes marginalisées dans d'autres États du monde.

10. Mettre en place un processus facilitant la possibilité de mises à jour quant aux critères définissant un système d'IA « à incidence élevée » afin de garantir une sécurité juridique aux développeurs d'IA, et promouvoir la confiance.

Les réflexions proposées dans le cadre des amendements à la LIAD semblent aller dans ce sens puisqu'il est annoncé qu'il sera possible de modifier la liste initiale des classes à « incidence élevée » par voie réglementaire. Néanmoins, il serait important de clarifier les critères de ce que pourrait représenter un « système à incidence élevée », outre la liste initiale énoncée en annexe de la Loi, pour éviter toute impartialité et donc, instabilité juridique. Ainsi par exemple, dans le projet de réglementation européen, c'est l'article 7 qui dispose des critères menant l'ajout ou à la modification de systèmes d'IA considérés comme étant à « hauts risques » (notamment en cas de « risque de préjudice pour la santé et la sécurité, ou un risque d'incidence négative sur les droits fondamentaux »). Les inquiétudes d'Amnistie internationale sont renforcées par le fait que l'article 13 donne les pleins pouvoirs au commissaire afin de décider, ou non, si un système d'IA appartient, ou non à la catégorie des systèmes à « incidence élevée », venant accroître les inquiétudes quant à la transparence et à l'impartialité de cette prise de décision.

FAVORISER LA TRANSPARENCE

11. Rendre public tout manuel d'exploitation préparé lorsqu'un système d'IA à « incidence élevée » est mis sur le marché.

Le projet de loi exige actuellement que les responsables qui mettent des systèmes à « incidence élevée » sur le marché publient sur un site Internet accessible au public des informations sur l'intention, l'utilisation et les mesures d'atténuation de la technologie (art. 11(1)). Nous constatons que la communication concernant les amendements au projet de loi propose la description d'un système « à usage général » mais également « à incidence élevée » sur un site web accessible au public par la personne responsable de l'exploitation du système. Néanmoins, les modalités et renseignements publiés (outre l'utilisation, les résultats générés et les mesures d'atténuation prévues) sont soumises à des règlements qui restent pour le moment inconnus.

12. Inclure l'obligation pour tous les utilisateurs publics et privés d'enregistrer les systèmes d'IA dans une base de données publique, à l'exception de l'utilisation de l'IA à « incidence non-élevée » lorsqu'utilisée par des acteurs privés ;

13. Inclure l'obligation de garantir une transparence significative des systèmes d'IA et des décisions algorithmiques pour les personnes impactées, y compris lors des tests des systèmes d'IA dans des conditions réelles.

METTRE EN ŒUVRE LA LOI PAR DES MÉCANISMES DE RESPONSABILITÉ EFFICACES

14. Inclure des peines autres qu'administrative et autoriser les recours individuels en cas de préjudice ou de violation des droits et libertés individuels.

Il pourrait s'agir par exemple de mesures de réparation telles que le retrait complet du produit du marché ou l'interdiction de l'utilisation de certaines technologies. Pour le moment, le ministre semble restreindre le choix de la sanction à la seule volonté du commissaire (amendement à l'article 13(2)), posant des questions sur l'indépendance, la stabilité juridique et la confiance que peuvent avoir les entreprises dans la LIAD.

15. Assurer des révisions parlementaires périodiques (par exemple, tous les 5 ans) et des rapports annuels afin de suivre les évolutions technologiques.

Ceci devrait être fait en consultation étroite avec les communautés impactées et les organisations de la société civile. La communication du ministre concernant les propositions d'amendements relevant de nombreuses reprises le caractère évolutif et imprévisible des systèmes d'IA, il serait pertinent d'inclure une disposition légale allant dans ce sens. De plus, ces révisions devraient permettre de prendre en compte la voix des citoyen-ne-s afin de s'assurer que la loi respecte effectivement les valeurs de la société canadienne, chose qui a déjà été émise lors de l'édiction du projet C-27.

16. Établir de droits et de voies de recours pour les personnes touchées par les systèmes d'IA.

Il s'agirait par exemple de mettre en place des voies de recours simplifiées dans le cas où les citoyens estiment que leurs droits humains ont été violés.

À propos d'Amnistie Internationale :

Amnistie internationale est un mouvement mondial réunissant plus de 10 millions de personnes qui agissent pour que les droits humains de chacun et chacune soient respectés. Amnistie effectue des recherches et mène des actions pour faire progresser les droits humains au niveau tant international que national. Elle est reconnue comme étant une source précise, impartiale et fiable de recherche et d'analyse sur la situation des droits humains à travers le monde.