



MÉMOIRE

Mémoire déposé aux fins du projet de loi 82

Loi concernant l'identité numérique nationale et
modifiant d'autres dispositions

Présenté à la Commission des finances publiques

Assemblée nationale du Québec

JANVIER 2025

RECHERCHE ET RÉDACTION

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 44 000 membres répartis dans 40 accréditations québécoises. Près de 33 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise. Les 11 000 autres membres proviennent du secteur parapublic.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

Introduction

En novembre 2024, le ministre de la Cybersécurité et du Numérique déposait le projet de loi 82 (PL82), *Loi concernant l'identité numérique nationale et modifiant d'autres dispositions*. Ce projet de loi fait suite à de nombreuses démarches visant à opérer un virage numérique dans les relations entretenues entre le gouvernement et la population. En effet, cela fait plus de trois ans que le ministre mène le projet de Service québécois d'identité numérique (SQIN), et ce, sans avoir mené de réelles consultations publiques¹. Il y a près d'un an, la Ligue des droits et libertés faisait déjà remarquer le manque de transparence gouvernementale et de débat public en lien avec ce projet.

Force est de constater que le PL82 perpétue l'habitude gouvernementale de clamer la transparence et les bonnes pratiques dans les orientations stratégiques, et d'oublier de sitôt ces éléments lorsqu'il s'agit de légiférer, réglementer, ou mettre en œuvre des projets.

Ce mémoire ne porte donc pas sur le bien-fondé d'avoir une identité numérique nationale (INN); le SFPQ est d'avis que ce débat devrait plutôt avoir lieu dans le cadre de consultations publiques et démocratiques sur l'utilisation du numérique dans l'administration gouvernementale, et non pas dans le cadre restreint de consultations parlementaires où le nombre d'intervenants de qualité et le temps de parole sont trop limités. Nous nous proposons plutôt d'exposer les risques associés à la démarche numérique gouvernementale. Cette loi étant le prolongement d'une stratégie numérique de grande ampleur, il sera donc nécessaire de dépasser sa stricte portée en comprenant dans quel ensemble législatif et réglementaire évoluerait l'INN.

Il sera donc d'abord question de la protection des données et des renseignements personnels. Nous aborderons ensuite les enjeux de centralisation soulevés par le PL82, ainsi que des risques que fait peser la dématérialisation sur les services publics si elle est propulsée par l'INN. Il sera question par la suite des risques de dérives algorithmiques dans l'administration gouvernementale. Nous traiterons enfin des glissements que le PL82 représente en matière de sous-traitance, ainsi qu'en matière de transparence.

¹ Pineau, A. (2024) « Quel respect des droits humains avec l'identité numérique? ». *Ligue des Droits et libertés*. URL : <https://liguedesdroits.ca/quel-respect-des-droits-humains-avec-lidentite-numerique/>

Renseignements personnels et données

Le Québec est doté d'un cadre relativement clair en matière de renseignements personnels. La *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels* (Loi 25) porte sur l'utilisation des renseignements personnels, encadrant entre autres la collecte de renseignements, mais également la prise de décision automatisée par le gouvernement.

Rappelons que depuis l'entrée en vigueur de celle-ci, l'anonymisation des données peut désormais en remplacer la destruction (article 28). Il importe de se questionner sur cette anonymisation : quoique la *Loi* prévoit qu'un renseignement anonymisé consiste à ne plus permettre, « de façon irréversible, d'identifier directement ou indirectement » une personne, cependant, il subsiste deux interrogations. La première porte sur la faisabilité réelle de cette anonymisation. En effet, comme nous le demandions en 2020, comment est-il possible de « faire appliquer l'interdiction d'identifier des données ayant été anonymisées »?²

La seconde interrogation porte sur la capacité à appliquer adéquatement cette disposition, particulièrement dans le contexte juridique actuel. En effet, la modification de l'article 12.6 de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* lors de l'adoption du projet de loi 38 en 2023 a permis de retrancher l'obligation des ministères (dont le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN)) de faire approuver leurs règles de gouvernance des renseignements personnels par la Commission d'accès à l'information (CAI). Ainsi le seul « chien de garde » en matière d'intégrité des données s'est fait retirer des pouvoirs sur la nouvelle source officielle de données numériques gouvernementales. Dans le cas du PL82, l'article 6 (en ajoutant notamment les articles 10.9 et 10.10 à la loi constitutive du MCN) octroie au ministre une forte autonomie réglementaire afin de définir le cadre de gouvernance des renseignements personnels. Plutôt que de permettre un meilleur encadrement de l'action ministérielle en matière de données numériques et de renseignements personnels, ce projet de loi donne plus de latitude au pouvoir exécutif dans la gestion de ces éléments.

² Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (2020). « Avis sur le projet de loi 64 ». *Commission des institutions*. URL : <https://www.sfpq.qc.ca/media/effjhna3/avis-pl-64-sept-2020.pdf>

Les risques que fait porter le PL82 aux données personnelles des Québécoises et des Québécois sont donc bien réels. Non seulement le cadre actuel rend l'anonymisation effective des données et la qualité de leur gouvernance incertaine, mais le PL82 ouvre la voie à deux autres dérives en matière de gestion des données, soit la centralisation d'une banque de données, ainsi que la trop grande latitude gouvernementale dans la désignation des éléments constitutifs de l'INN.

L'ajout des articles 10.6 et 10.7 sont à l'origine de ces deux risques. En effet, le premier prévoit que le MCN devient la source officielle de données numériques gouvernementales. Concrètement, le MCN devient central dans la gestion des données, déterminant du même fait ce qui constitue une donnée sans même avoir à passer par un décret. Le langage utilisé dans le PL82 donne donc la marge nécessaire au gouvernement pour que celui-ci collecte plus de renseignements que nécessaire aux fins de la simple identification. En effet, en plus du nom, de la date de naissance, du lieu de naissance et du nom des parents d'une personne physique, les données numériques gouvernementales peuvent représenter « tout autre renseignement que détermine le gouvernement ». Ainsi, en plus de donner des pouvoirs disproportionnés au gouvernement, le langage utilisé dans cet article ne respecte pas l'un des principes phares en matière d'identité numérique, soit celui de minimisation des renseignements personnels collectés³. Autre atteinte au principe de minimisation : le PL82 permettrait au gouvernement, par le biais de l'ajout de l'article 10.9 à la *Loi sur le ministère de la Cybersécurité et du Numérique*, de déterminer les données numériques gouvernementales ayant des caractéristiques biométriques pouvant être utilisées. Les risques importants associés à l'utilisation de cette technologie dépassent ici la sécurité des données : Amnistie Internationale, le Rapporteur spécial des Nations-Unies pour la pauvreté extrême et le Centre pour la démocratie et la technologie⁴ ont tous

³ Le principe de minimisation prévoit que « les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ». Commission nationale de l'informatique et des libertés. (n.d.) « Minimisation ». URL : <https://www.cnil.fr/fr/definition/minimisation#:~:text=Le%20principe%20de%20minimisation%20pr%C3%A9voit,n%C3%A9cessaire%20%C3%A0%20l'activit%C3%A9%20RH.>

⁴ Quay-de la Vallée, H. (2022). « Public Agencies' Use of Biometrics to Prevent Fraud and Abuse: Risk and Alternatives ». *Center for Democracy and Technology*. URL : <https://cdt.org/insights/public-agencies-use-of-biometrics-to-prevent-fraud-and-abuse-risks-and-alternatives/>, Amnistie Internationale (2024). « Use of Entity Resolution in India: Shining a light on how new forms of automation can deny people access to welfare ». URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2024/04/entity-resolution-in-indias-welfare-digitalization/>, Alston, P. (2019). « Digital welfare states and human rights: Report of the Special

dénoncé les risques en matière de gestion des populations, de dérives sécuritaires, d'irrévocabilité de cette donnée comme élément d'identification, ainsi que de normalisation de l'intrusion gouvernementale dans la vie privée des individus.

En ce qui a trait à la création d'un registre centralisé (et administré par le MCN), l'orientation du PL82 contrevient à une résolution pancanadienne des commissaires à la protection de la vie privée signée par la CAI en 2022⁵. En effet, l'ajout de l'article 10.7, en plus de représenter une centralisation risquée de l'ensemble des données numériques gouvernementales, peut se faire attribuer des fonctionnalités dépassant la conservation et la communication des données strictement à des fins d'identification. Le fait que ce registre puisse permettre « toute autre fonctionnalité déterminée par règlement du ministre » ouvre la voie à des dérapages multiples.

Somme toute, le PL82 prévoit que le gouvernement puisse unilatéralement, sans mécanisme de contrôle suffisant, déterminer les modalités reliées au registre de l'INN, les données qui le composent, et les normes de qualité de celles-ci. **Dès cette première analyse, force est de constater que le PL82 tel qu'il est rédigé représente un chèque en blanc au gouvernement, encore plus spécifiquement au ministre en place, en matière d'utilisation des données des Québécoises et des Québécois.**

Pour cette unique raison, le SFPQ recommande que le projet de loi ne soit pas adopté. Dans la mesure où une INN devait voir le jour via le PL82, le SFPQ considère par ailleurs que celui-ci devrait comporter les éléments suivants :

1. Le projet de loi doit utiliser un langage qui, en plus d'être restrictif par rapport aux fonctions spécifiques que l'INN et les données numériques gouvernementales ne peuvent servir, détermine quels doivent être leurs usages exclusifs;
2. Le MCN, en tant que source officielle de données numériques, doit prévoir la codétermination conjointement avec la CAI des mesures de protection distinctes quant aux données numériques gouvernementales, et astreindre le MCN à l'obligation d'obtenir l'aval de la CAI pour toute modification impactant ces mesures;

Rapporteur on extreme poverty and human rights ». *Haut-commissariat des Nations-Unies sur les droits humains*. URL : <https://digitallibrary.un.org/record/3834146?v=pdf>

⁵ Résolution des commissaires à la protection de la vie privée fédéral, provinciaux et territoriaux et des ombudsmans qui assument une fonction de surveillance dans le domaine : Assurer le droit à la vie privée et la transparence dans l'écosystème d'identité numérique au Canada. URL : https://www.priv.gc.ca/fr/a-propos-du-commissariat/ce-que-nous-faisons/collaboration-avec-les-provinces-et-les-territoires/resolutions-conjointes-avec-les-provinces-et-territoires/res_220921_02/

3. Le projet de loi doit renoncer à la centralisation des données n'étant pas comprises dans l'énumération suivante : adresse, nom, prénom et date de naissance;
4. Le projet de loi ne doit pas comporter de disposition permettant au gouvernement d'établir par simple décret réglementaire que des caractéristiques biométriques puissent être utilisées pour l'INN, et aux conditions qu'il détermine;
5. Le projet de loi doit utiliser un langage restrictif sur les informations qui composent l'INN;
6. Le projet de loi devrait inclure des dispositions octroyant à la CAI des responsabilités d'évaluation et de surveillance quant aux mesures de protection des données numériques gouvernementales, lui octroyer des capacités de recommandations prescriptives en la matière lorsqu'elle l'estime nécessaire, ainsi que les ressources nécessaires pour s'acquitter de ces responsabilités;
7. Le projet de loi devrait contenir des dispositions établissant clairement des interdictions, des sanctions et des recours à des fins de prévention et de dissuasion des dérives potentielles;
8. Le projet de loi doit inclure des dispositions assurant que les données numériques gouvernementales ne puissent ni transiter ni être hébergées hors du Québec.

Centralisation des services

Nous avons déjà porté notre attention sur les risques associés à la centralisation des données via le registre de l'INN. Le projet de loi pave néanmoins la voie à une dérive centralisatrice supplémentaire, soit celle d'une sur-centralisation des services. En effet, le PL82 pave la voie à l'unification des offres de service, un souhait du ministre Caire depuis plusieurs années. En créant un portefeuille numérique propulsé par l'INN, le gouvernement aspire en effet à centraliser l'accès à des services en ligne, entre autres par le biais d'applications mobiles⁶. L'INN est donc une étape nécessaire pour la mise en place d'une offre de services numérique centralisée; l'article 31 du PL82 prévoyant que le MCN soit central dans la mise en place d'un guichet multiservice numérique.

⁶ Lachance, N. (2024). « Éric Caire remise son important projet d'application mobile pour son identité numérique ». *Journal de Montréal*. 7 mai. URL: <http://www.journaldemontreal.com/2024/05/07/eric-caire-remise-son-important-projet-dapplication-mobile-pour-son-identite-numerique>

Le SFPQ ne s'oppose pas à une accessibilité accrue des services, notamment par le biais de solutions numériques. Néanmoins, notre expérience des multiples réformes et projets gouvernementaux visant la numérisation et la centralisation de services nous pousse à nous interroger sur trois dérapages potentiels que nous identifions en la matière (au-delà des enjeux de données, mentionnés plus haut) :

- **La centralisation numérique n'arrive jamais seule :**

Force est de constater, par l'expérience des divers cycles austéritaires depuis la fin des années 1990, que les efforts de centralisation et de transition numérique s'accompagnent habituellement de coupes budgétaires dans les services directs à la population. En l'occurrence, l'arrêté 2022-01 du MCN prévoit que, pour être autorisé, un projet en ressources informationnelles doit nécessairement engranger un bénéfice financier (soit une réduction des dépenses). Si ce « bénéfice » est traduit par des coupures dans les services de proximité, il accentuera plutôt l'isolement d'une certaine partie de la population souffrant de la fracture numérique, ou utilisant les services numériques, mais souffrant d'un déficit d'accompagnement. Bien que ces logiques ne soient pas entièrement du ressort du MCN, nous anticipons que l'implantation d'une telle centralisation numérique pourrait aggraver les inégalités d'accès aux services publics.

- **Risques d'inefficacité des services**

Plusieurs services offerts à la population impliquent des dossiers complexes nécessitant une intervention humaine et un accompagnement pour en assurer le traitement adéquat (ex. : aide sociale, prestations de la CNESST, etc.). Dans ces cas, le contact humain est essentiel pour assurer un service de qualité aux citoyens et répondre à leurs besoins de manière efficace.

Un recours accru aux services numériques propulsés par l'INN, s'il n'est pas suivi d'un accompagnement humain adéquat, risque d'être un échec dans plusieurs cas. La compréhension des droits ainsi que des décisions effectuées dans son dossier par le citoyen risque de pâtir de cette dématérialisation. Un tel projet fait également courir le risque d'une augmentation des erreurs administratives dans les dossiers complexes. De plus, dans un contexte où les ministères et les organismes publics devront systématiquement utiliser les données déjà mises à leur disposition via l'INN, il existe un

risque d'erreurs supplémentaires si ces mêmes données venaient à être modifiées par un évènement comme un changement d'adresse.

- **Priorisation de l'interface numérique**

Le risque majeur que nous identifions à cette étape-ci est celui de la priorisation des services numériques. À cet effet, le PL82 n'offre qu'une maigre consolation, en établissant que l'INN ne peut être imposée pour avoir accès à une prestation de services (ajout de l'article 10.3 à la loi constitutive du MCN). Néanmoins, selon notre compréhension du projet de loi, il ne serait pas exclu que l'INN soit imposée dans le cas de prestations électroniques de services (prestations demandées en ligne). À cette étape, deux éléments sont donc hautement préoccupants, soit la survalorisation des services en ligne, et l'iniquité entre les modes d'accès.

En ce qui a trait à la survalorisation des services en ligne, l'ajout de l'article 10.8 à la loi constitutive du MCN comme prévu au PL82 est clair : le gouvernement peut imposer des objectifs d'utilisation des services numériques. Dans les ministères où c'est déjà le cas, afin d'arriver à ces objectifs, les services en personne et par téléphone ont été dégarnis, et l'accessibilité a été diminuée : prise de rendez-vous désormais obligatoire pour les services en personne du Tribunal administratif du logement, possibilité de rencontre en personne uniquement sur convocation à la CNESST, impossibilité de joindre son agente d'aide sociale au MESS, etc. Le ministre ne peut donc pas prétendre au simple « ajout » d'un mode d'accès aux services : la présence du mode d'accès numérique, pour lequel l'INN pourrait être obligatoire, fera partie des objectifs clairs du gouvernement. À cet effet, il nous apparaît non seulement nécessaire que cet ajout soit retiré du PL82, mais également que le gouvernement reconnaisse cette dérive en modifiant le cinquième paragraphe de l'article 1 de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* en éliminant de ses objectifs l'établissement de « services publics **entièrement** numériques ».

Aucune disposition légale n'existe par ailleurs en ce moment afin de protéger les citoyens d'une imposition des modes d'accès exclusivement numériques pour les services publics. Il importe ainsi d'intégrer au PL82 une disposition assurant à la population, et ce, pour l'entièreté des services publics dont elle bénéficie directement, une équité entre les modes

d'accès aux services publics (par le biais des services numériques, des services téléphoniques et des services en personne).

En vertu de ces trois risques majeurs que font peser les projets issus de l'INN sur les services, le SFPQ tient donc à émettre cinq recommandations supplémentaires, soit :

9. Que le projet de loi clarifie que l'INN ne sera pas obligatoire afin de faire usage des services numériques gouvernementaux;
10. Que le projet de loi vienne modifier le cinquième paragraphe de l'article 1 de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* en éliminant le mot « **entièrement** » de l'expression « services publics entièrement numériques »;
11. Que le projet de loi intègre le principe de l'équité entre les modes d'accès aux services publics, ce qui pourrait être fait à l'article 6 du PL82, ainsi que, spécifiquement pour le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), par un ajout à l'article 31;
12. Que le gouvernement, dans une modification de la Loi sur le MESS et sur la Commission des partenaires du marché du travail, garantisse le principe d'accompagnement dans les actions du MESS;
13. Que le principe d'imposition d'objectifs en ce qui a trait à l'utilisation de services numériques ou du recours à l'INN soit éliminé du projet de loi.

Risques de dérives algorithmiques

Encore une fois, les risques décrits dans la présente section ne portent pas spécifiquement sur le principe de l'INN, mais plutôt sur l'accélération de la prestation de services numériques que celui-ci permet de mener. Nous nous penchons spécifiquement sur les risques que pose la numérisation des services dans un contexte où il existe trop peu d'encadrement légal et réglementaire en matière de gestion algorithmique du travail et de gestion algorithmique des services.

Gestion algorithmique du travail

La gestion des dossiers citoyens par le biais d'une solution numérique représente un risque majeur en ce qui a trait à l'amplification des logiques tayloristes ayant cours dans

la fonction publique et parapublique. En effet, la diminution du contact en personne, voire par téléphone, au profit du contact par une interface numérique, représente un bris dans le principe d'accompagnement qui est au cœur de l'emploi de milliers de préposé(e)s aux renseignements, d'agent(e)s d'aide socio-économiques, de préposé(e)s aux permis et à l'immatriculation, etc.

Les fonctionnaires ont donc également beaucoup à perdre dans les processus de dématérialisation. En effet, celle-ci favorise la parcellisation du travail à travers la « mise en données » des dossiers qu'elle implique. En survalorisant la prestation de services numériques et en créant un « mur numérique » entre la population et les fonctionnaires, le gouvernement favorise donc l'implantation d'encore plus de processus de gestion algorithmique⁷.

L'utilisation de ces processus est souvent corrélée avec des objectifs de gestion ultra-quantifiés, axés sur la réduction des coûts et orientés vers une interchangeabilité des travailleuses et travailleurs. La gestion algorithmique peut également contribuer à la déqualification des fonctionnaires.

Il est important de noter que ces dérives algorithmiques au niveau de la transformation du travail ne sont pas directement liées à l'INN et au PL82. Néanmoins, le cadre légal, réglementaire et stratégique actuel nous mène à craindre que l'introduction d'une INN favorise de telles dynamiques. Par conséquent, le SFPQ recommande :

14. Qu'avant quelque implantation d'une INN, le gouvernement légifère en matière de droit du travail, et ce, afin de limiter le recours à la gestion algorithmique, tout en portant une attention particulière à l'intégrité des services publics et à l'autonomie au travail de celles et ceux qui en assurent le fonctionnement.

⁷ La gestion algorithmique se définit comme « un ensemble d'outils technologiques qui permet de prendre des décisions automatisées (ou semi-automatisées) concernant la planification, l'organisation, la direction et le contrôle de la main-d'œuvre en s'appuyant sur la collecte et l'analyse de données et la surveillance des travailleurs ». Pasquier, V., Parent-Rochelleau, X., Lévesque, C., Bujold, A., Hung, K.H., et Gaudet, M.C. (2023). « Négocier la gestion algorithmique : Un guide pour les acteurs du monde du travail ». *Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'IA et du numérique*. URL : <http://www.obvia.ca/ressources/guide-gouvernance-algorithmique>

Gestion algorithmique de la population

Le PL82 contient une disposition interdisant l'utilisation des données numériques gouvernementales à des fins de profilage, que le SFPQ accueille positivement. En effet, il a été démontré à plusieurs reprises à travers le monde que l'utilisation de données numériques de la population a servi à un profilage limitant l'accès aux droits⁸. Il importe néanmoins de rappeler le libellé décrivant la notion de profilage, afin de comprendre l'importance de préciser cette disposition :

Le profilage s'entend de la collecte et de l'utilisation de renseignements personnels afin d'évaluer certaines caractéristiques d'une personne physique, notamment à des fins d'analyse du rendement au travail, de la situation économique, de la santé, des préférences personnelles, des intérêts ou du comportement de cette personne.

La définition plutôt large du profilage nous semble, à cette étape, adéquate (quoiqu'elle mérite d'être soumise au débat public que nous réclamons). Néanmoins, il importe de rappeler deux éléments. Premièrement, les débordements en matière de gestion algorithmique peuvent dépasser le simple profilage, entre autres via des systèmes d'aide à la décision portant sur l'admissibilité des personnes à un programme ou à une prestation. Deuxièmement, cette disposition contre le profilage ne s'applique, dans le PL82, qu'au MCN. Ainsi, rien n'empêche actuellement les ministères et organismes publics d'utiliser des données numériques gouvernementales à des fins de profilage.

Par conséquent, sur la base des risques liés à la gestion algorithmique de la population, le SFPQ recommande :

15. Que le projet de loi étende l'interdiction de l'utilisation des données numériques gouvernementales à des fins de profilage à l'ensemble des organisations auxquelles ces données sont communiquées ou pour lesquelles ces données sont rendues accessibles;

⁸ Alston, P. (2019). « Digital welfare states and human rights: Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights ». *Haut-commissariat des Nations-Unies sur les droits humains*. URL : <https://digitallibrary.un.org/record/3834146?v=pdf>, La Quadrature du Net. (2023). « Notation des allocataires : l'indécence des pratiques de la CAF désormais indéniable ». URL: <https://www.laquadrature.net/2023/11/27/notation-des-allocataires-lindcence-des-pratiques-de-la-caf-desormais-indeniable/>

16. Que s'ajoute à l'interdiction de profilage l'interdiction d'utiliser les données numériques gouvernementales dans le cadre de systèmes de décision automatisés, à l'exception de décisions liées exclusivement à l'identification.

Sous-traitance

Le SFPQ comprend mal qu'alors que le gouvernement mène des politiques d'austérité et que des projets du MCN tardent depuis longtemps à voir le jour en raison du manque de personnel⁹, le ministre dépose ce projet de loi. En effet, il importe que l'ensemble des ressources informationnelles supportant la mise en place d'une INN soient des ressources internes au gouvernement : il en va de l'intégrité, de la sécurité et de la pérennité du projet. En effet, comment anticiper que les données numériques de la population québécoise seront en sécurité si elles sont stockées, traitées ou gérées (même partiellement) par l'entreprise privée?

Dans un contexte où une proportion substantielle des postes en informatique au gouvernement ne sont toujours pas pourvus, on a encore du mal à voir comment le gouvernement réduira le recours à la sous-traitance pour assurer que l'INN ne se fasse pas à grands frais et au détriment de la souveraineté de l'administration publique sur ses propres affaires...

Par conséquent, le SFPQ recommande :

17. Qu'avant de se doter des outils législatifs nécessaires à la mise en place de l'INN, le gouvernement réinvestisse massivement dans ses capacités en informatique afin de mettre fin à la sous-traitance qui prévaut, entre autres particulièrement au MCN;
18. Le projet de loi doit inclure des dispositions assurant que l'infrastructure fonuagique stockant les données numériques gouvernementales soit détenue et gérée par le gouvernement du Québec sans recours à la sous-traitance.

⁹ Biron, P.P. (2022) « Sous-traitance à l'externe en informatique: une dépendance qui empire sous le règne de la CAQ ». Journal de Québec. 25 octobre.
URL : <http://www.journaldequebec.com/2022/10/25/sous-traitance-a-lexterne-en-informatique-une-dependance-qui-empire-sous-le-regne-de-la-caq>

Sur l'importance de la transparence

Il nous semble important, avant de conclure, de rappeler les enjeux de transparence, dont nous faisons mention en introduction. Tout comme un ensemble d'alliés communautaires et syndicaux, le SFPQ déplore que, bon an mal an, la transparence gouvernementale (particulièrement en ce qui a trait aux projets en ressources informationnelles) fasse défaut. Le manque d'informations sur le fiasco SAAQclic, l'absence de registre public des systèmes d'intelligence artificielle de l'administration publique (bien que le gouvernement ait la capacité de le mettre en place depuis juillet 2024), la difficulté d'obtenir des réponses à la suite de nombreuses demandes d'accès à l'information sur des projets en ressources informationnelles dans divers ministères et organismes, etc. En soumettant le PL82, le gouvernement demande aux parlementaires de lui donner de nouveaux pouvoirs réglementaires en matière de gestion des données numériques, et ce, sans s'être acquitté d'efforts suffisants afin de démontrer qu'il s'engage à faire preuve d'une plus grande transparence.

Nous ne sommes par ailleurs pas seuls à réclamer plus de transparence de la part du gouvernement, et particulièrement du MCN : la Commission d'accès à l'information du Québec réclamait que le gouvernement « fasse preuve de transparence à toutes les étapes de la réalisation du projet d'identité numérique en sollicitant la participation citoyenne par des consultations élargies, comme l'ont fait certaines provinces »¹⁰. Force est de constater que le gouvernement ne s'est pas emparé sérieusement des recommandations en lien avec le principe de transparence. En plus de ne pas agir sur ces recommandations de la CAI, il n'a pas mis en place un processus adéquat de consultations publiques en ce qui a trait à la reconnaissance faciale¹¹, a modifié par décret des orientations en matière de données personnelles (inclusion des données de santé et d'éducation dans le transfert vers l'infonuagique), tarde encore à se doter d'une loi assurant la transparence par rapport à l'utilisation de l'IA dans les services publics, etc.

¹⁰ Poitras, D. (2022). « Identité numérique au Canada : les organismes de surveillance demandent aux gouvernements d'assurer le droit à la vie privée et la transparence dans leurs projets et systèmes ». *Commission d'accès à l'information*. URL: <http://www.cai.gouv.qc.ca/actualites/identite-numerique-canada-organismes-surveillance-demandent-gouvernements-assurer-droit-vie-privee-et-transparence-dans-projets-et-systemes>

¹¹ Lachance, N. (2024). « Suspendu l'an dernier, le projet de reconnaissance faciale reprend du service à la SAAQ ». *Journal de Québec*. 26 mars. URL : <https://www.journaldequebec.com/2024/03/26/le-projet-de-reconnaissance-faciale-reprend-du-service-a-la-saaq>

Dans ce contexte, le gouvernement a de multiples preuves à faire avant de mettre en place une INN. Il doit d'abord démontrer son sérieux en matière de transparence. À cet effet, le SFPQ tient à rappeler une recommandation qui avait été formulée dans le cadre de consultations précédentes sur le projet de loi 95, déposé en 2021 par le ministre Caire. Ainsi, avant qu'il adopte un projet de loi portant sur une identité numérique nationale, le SFPQ recommande au gouvernement :

19. Qu'il mette en place une commission parlementaire sur la transformation numérique et les données numériques afin de permettre un véritable débat public et démocratique sur ces enjeux;

Le SFPQ recommande également :

20. Que le gouvernement organise des consultations publiques larges sur le recours au numérique dans les services publics;

Conclusion

Nous avons exposé divers risques liés aux dispositions prévues par le PL82. Nous avons démontré que l'encadrement législatif et administratif des données et des renseignements personnels n'est pas encore suffisant pour affirmer avec certitude que nous en verrons une utilisation adéquate et sécuritaire. Nous avons déterminé que le PL82 reste trop imprécis par rapport à l'utilisation et à la collecte de certaines données. Nous avons également fait la preuve que la centralisation des services que permettrait la mise en place d'une INN est parsemée de risques, et qu'il s'avère nécessaire d'encadrer le recours aux services gouvernementaux numériques avant de s'exposer à ces risques. Nous avons également abordé les dérives algorithmiques que l'INN peut favoriser, ainsi que les enjeux reliés à la sous-traitance massive des services informatiques du gouvernement. Enfin, nous avons rappelé l'importance de la transparence dans la mise en place d'une INN. Sur la base des éléments identifiés dans ce mémoire, nous ne pouvons nous contenter de réclamer certains amendements à la marge. Ce projet de loi ne doit pas être adopté, et le ministre doit intégrer un ensemble de nouvelles considérations à un projet éventuel d'INN. Nous terminerons en rappelant à la Commission des finances publiques que **l'ensemble des recommandations émises dans la résolution commune des commissaires et ombudsmans à la protection de la vie privée du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux (dont la CAI)¹² devraient être entièrement considérées et intégrées à un projet de loi sur une INN.** Il en va non seulement de considérations en matière de sécurité des données, mais également de l'importance de services publics accessibles et universels, de maintien et d'amélioration des compétences de l'administration gouvernementale, et de confiance de la population envers la fonction publique.

¹² Résolution des commissaires à la protection de la vie privée fédéral, provinciaux et territoriaux et des ombudsmans qui assument une fonction de surveillance dans le domaine : Assurer le droit à la vie privée et la transparence dans l'écosystème d'identité numérique au Canada. URL : https://www.priv.gc.ca/fr/a-propos-du-commissariat/ce-que-nous-faisons/collaboration-avec-les-provinces-et-les-territoires/resolutions-conjointes-avec-les-provinces-et-territoires/res_220921_02/

Sommaire des recommandations

Le SFPQ recommande que le PL82 ne soit adopté que dans la mesure où les conditions prévues aux recommandations suivantes soient rencontrées :

1. Que le projet de loi utilise un langage qui, en plus d'être restrictif par rapport aux fonctions spécifiques que l'INN et les données numériques gouvernementales ne peuvent servir, détermine quels doivent être leurs usages exclusifs;
2. Que le projet de loi prévoit que le MCN, en tant que source officielle de données numériques, doive co-déterminer conjointement avec la CAI des mesures de protection distinctes quant aux données numériques gouvernementales, et astreindre le MCN à l'obligation d'obtenir l'aval de la CAI pour toute modification impactant ces mesures;
3. Que le projet de loi renonce à la centralisation des données n'étant pas comprises dans l'énumération suivante : adresse, nom, prénom et date de naissance;
4. Que le projet de loi ne comporte pas de disposition permettant au gouvernement d'établir par simple décret réglementaire que des caractéristiques biométriques puissent être utilisées pour l'INN, et aux conditions qu'il détermine;
5. Que le projet de loi utilise un langage restrictif sur les informations qui composent l'INN;
6. Que le projet de loi inclue des dispositions octroyant à la CAI des responsabilités d'évaluation et de surveillance quant aux mesures de protection des données numériques gouvernementales, et lui octroie aussi des capacités de recommandations prescriptives en la matière lorsqu'elle l'estime nécessaire, et que le gouvernement octroie les ressources à la CAI afin qu'elle s'acquitte de ces responsabilités;
7. Que le projet de loi contienne des dispositions établissant clairement des interdictions, des sanctions et des recours à des fins de prévention et de dissuasion des dérives potentielles;
8. Que le projet de loi inclue des dispositions assurant que les données numériques gouvernementales ne puissent ni transiter ni être hébergées hors du Québec;
9. Que le projet de loi clarifie que l'INN ne sera pas obligatoire afin de faire usage des services numériques gouvernementaux;

10. Que le projet de loi vienne modifier le cinquième paragraphe de l'article 1 de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* en éliminant le mot « **entièrement** » de l'expression « services publics entièrement numériques »;
11. Que le projet de loi intègre le principe de l'équité entre les modes d'accès aux services publics, ce qui pourrait être fait à l'article 6 du PL82, ainsi que, spécifiquement pour le MESS, par un ajout à l'article 31;
12. Que le gouvernement, dans une modification de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, garantisse le principe d'accompagnement dans les actions du MESS;
13. Que le principe d'imposition d'objectifs en ce qui a trait à l'utilisation de services numériques ou du recours à l'INN soit éliminé du projet de loi;
14. Qu'avant quelque implantation d'une INN, le gouvernement légifère en matière de droit du travail, et ce, afin de limiter le recours à la gestion algorithmique, tout en portant une attention particulière à l'intégrité des services publics et à l'autonomie au travail de celles et ceux qui en assurent le fonctionnement;
15. Que le projet de loi étende l'interdiction de l'utilisation des données numériques gouvernementales à des fins de profilage à l'ensemble des organisations auxquelles ces données sont communiquées ou pour lesquelles ces données sont rendues accessibles;
16. Que s'ajoute à l'interdiction de profilage l'interdiction d'utiliser les données numériques gouvernementales dans le cadre de systèmes de décision automatisés, à l'exception de décisions liées exclusivement à l'identification;
17. Qu'avant de se doter des outils législatifs nécessaires à la mise en place de l'INN, le gouvernement réinvestisse massivement dans ses capacités en informatique afin de mettre fin à la sous-traitance qui prévaut, entre autres particulièrement au MCN;
18. Que le projet de loi inclue des dispositions assurant que l'infrastructure infonuagique stockant les données numériques gouvernementales soit détenue et gérée par le gouvernement du Québec sans recours à la sous-traitance;
19. Que le gouvernement mette en place une commission parlementaire sur la transformation numérique et les données numériques afin de permettre un véritable débat public et démocratique sur ces enjeux; et

20. Que le gouvernement organise des consultations publiques larges sur le recours au numérique dans les services publics.