

DE : Monsieur Éric Caire
Ministre de la Cybersécurité et du Numérique

Le

Monsieur Christian Dubé
Ministre de la Santé et des Services sociaux

TITRE : Désignation du ministère de la Cybersécurité et du Numérique pour agir comme source officielle de données numériques gouvernementales aux fins du Service d'authentification gouvernementale à implanter dans le cadre de la réalisation du projet Accès bonifié aux prestations électroniques de services Citoyens du Programme Service québécois d'identité numérique

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le Programme Service québécois d'identité numérique

Le Programme Service québécois d'identité numérique (ci-après le « Programme SQIN ») vise la constitution d'une fondation innovante propulsant le citoyen dans l'ère du numérique en lui procurant une identité numérique de confiance ainsi qu'une utilisation simplifiée et plus sécuritaire des services gouvernementaux. Il comprend plusieurs projets qualifiés au sens des Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles (ci-après, « les Règles »), prises en vertu de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement (chapitre G-1.03, ci-après, la « Loi sur les ressources informationnelles »). Le Programme SQIN permet d'assurer l'identification de façon unique de chaque citoyen et de supporter la transformation numérique de l'administration publique.

Le Programme SQIN a été désigné projet en ressources informationnelles d'intérêt gouvernemental par le Conseil du trésor en avril 2020, conformément à l'article 16.3 de la Loi sur les ressources informationnelles.

Le projet 1 Accès bonifié aux prestations électroniques de services Entreprises et Citoyens du Programme SQIN

Par la prise du décret 511-2020, le 13 mai 2020, le gouvernement a autorisé la phase d'exécution du projet 1 Accès bonifié aux prestations électroniques de services Entreprises et Citoyens du Programme SQIN. Ce projet vise à remplacer le service d'authentification actuel, clicSÉCUR, afin de permettre à un plus grand nombre de citoyens et de représentants d'entreprises d'accéder plus facilement et de manière plus sécuritaire aux services en ligne du gouvernement. Il vise aussi l'uniformisation des façons de faire des organismes publics en matière de prestations électroniques de

services gouvernementales, laquelle uniformisation doit être prise en charge par le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN).

En effet, l'article 4 de la Loi sur le ministère de la Cybersécurité et du numérique (chapitre M-17.1.1, ci-après, la « Loi MCN »), prévoit que le ministre fournit aux organismes publics des services en infrastructures technologiques et en systèmes de soutien communs permettant notamment de les soutenir dans l'exercice de leurs fonctions et dans leur prestation de services gouvernementale afin de favoriser leur transformation numérique.

Parmi les services communs fournis aux organismes publics par le MCN, l'authentification des citoyens constitue le premier volet visé par le projet 1 du Programme SQIN. La désignation du MCN comme source officielle de données numériques gouvernementales, dont fait l'objet le présent mémoire, concerne uniquement ce volet.

Le nouveau cadre de gestion des données numériques gouvernementales prévu par la Loi sur les ressources informationnelles

Telle que modifiée en juin 2021, la Loi sur les ressources informationnelles prévoit un nouveau cadre de gestion des données numériques gouvernementales détenues par les organismes publics. Elle prévoit également des règles particulières lorsque des données numériques gouvernementales comprennent des renseignements personnels. Ces nouvelles dispositions permettent notamment, à certaines conditions, la communication de renseignements personnels à un organisme public désigné par décret du gouvernement pour agir comme « source officielle de données numériques gouvernementales ».

Le deuxième alinéa de l'article 12.14 de cette loi prévoit qu'une source officielle de données numériques gouvernementales recueille, utilise ou communique des données numériques gouvernementales ou recueille auprès de toute personne des renseignements, incluant des renseignements personnels, lorsque cela est nécessaire à une fin administrative ou de services publics, lesquelles fins sont énumérées à l'article 12.10 de la Loi sur les ressources informationnelles.

Conformément au premier alinéa de cet article, tel que modifié par l'article 31 de la Loi édictant la Loi sur le ministère de la Cybersécurité et du Numérique et modifiant d'autres dispositions (2021, chapitre 33), la désignation d'un organisme public comme source officielle de données numériques gouvernementales se fait par le gouvernement sur recommandation conjointe du ministre de la Cybersécurité et du Numérique et du ministre responsable de l'organisme public qui détient les données concernées.

2- Raison d'être de l'intervention

La Loi sur les ressources informationnelles a créé un régime exclusif pour l'échange de données entre organismes publics, en permettant la désignation, par le gouvernement, d'un organisme public comme étant une « source officielle de données numériques gouvernementales » et en prévoyant l'encadrement de la mobilité et de la valorisation de telles données.

Grâce à la prise de ce présent décret, la désignation du MCN comme source officielle de données numériques gouvernementales permettra d'avoir une source fiable et digne de confiance des attributs d'identité des citoyens (les attributs désignant ici les données numériques gouvernementales nécessaires à l'identification des Québécois) ce qui assurera l'unicité des individus, c'est-à-dire qu'il sera possible d'avoir l'assurance que l'individu est celui qu'il affirme être. L'utilisation de la source officielle permettra de rehausser le niveau de confiance des citoyens lors de leurs interactions numériques avec le gouvernement.

À ce jour, le gouvernement du Québec ne dispose d'aucune source officielle de données numériques gouvernementales lui permettant d'assurer l'unicité des citoyens lors de l'utilisation des prestations électroniques de services gouvernementales. En effet, les organismes publics recueillent et entreposent les données d'identification qui sont nécessaires à leur prestation de services et en fonction de la clientèle qu'ils desservent. Ainsi, chaque organisme possède des renseignements concernant une portion de la population québécoise. Conséquemment, les données d'identification des citoyens sont, dans plusieurs cas, dédoublées dans diverses bases de données d'organismes publics.

3- Objectif poursuivi

La désignation du MCN comme source officielle de données numériques gouvernementales est essentielle pour mettre en œuvre le Service d'authentification gouvernementale prévu dans le projet 1 du Programme SQIN. En effet, les données du registre d'attributs d'identité gouvernemental (les données des citoyens détenues par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) qui seront recueillies par la source officielle), registre géré par le MCN, permettront de rechercher un citoyen dans le registre, de l'identifier en s'assurant qu'il est bien la personne qu'il prétend être, et également de l'authentifier, à la suite de vérification de secrets (une information connue que par le citoyen et l'organisme public détenteur de cette information).

4- Proposition

Désignation du MCN comme source officielle de données numériques gouvernementales

Le projet de décret propose, en application des dispositions de l'article 12.14 de la Loi sur les ressources informationnelles, que le gouvernement désigne le ministère de la Cybersécurité et du Numérique pour agir comme source officielle de données numériques gouvernementales aux fins du Service d'authentification gouvernementale, un service public au sens de l'article 12.10 de cette même loi, à implanter dans le cadre de la réalisation du premier volet visé par le projet 1 Accès bonifié aux prestations électroniques de services Citoyens du Programme SQIN.

Registre d'attributs d'identité

Dans un premier temps, lorsque le MCN sera désigné comme source officielle de données numériques gouvernementales, comme le prévoyait le dossier d'affaires du projet 1 du Programme SQIN, le registre d'attributs d'identité gouvernemental sera constitué à partir des données numériques gouvernementales des citoyens qui possèdent une carte d'assurance maladie du Québec. Les données proviendront donc du Fichier d'inscription des personnes assurées (FIPA) de la RAMQ. Lorsque le citoyen voudra utiliser le Service d'authentification gouvernementale, c'est dans le registre que seront cherchés ses attributs d'identité afin de l'identifier de façon unique. Le registre deviendra une source de confiance. Le FIPA ne comportant pas l'ensemble des personnes susceptibles d'utiliser le Service d'authentification gouvernementale, le registre sera enrichi, dans un deuxième temps, de données permettant d'identifier également cette population. Ces données seront également identifiées par décret du gouvernement.

Le processus d'authentification d'identité

La sécurité des données des citoyens étant primordiale, il importe de s'assurer que la personne qui souhaitera utiliser une prestation électronique de services gouvernementale est bien celle qu'elle prétend être. Pour ce faire, elle devra fournir deux « secrets » parmi les suivants : un numéro d'avis de cotisation, le numéro de référence de sa carte d'assurance maladie, le numéro de référence de son permis de conduire ou encore un secret unique qui lui sera fourni par le MCN.

Les données gouvernementales nécessaires aux fins de l'authentification de l'identité des personnes voulant avoir accès aux prestations électroniques de services gouvernementales par l'entremise du Service d'authentification gouvernementale seront communiquées et utilisées sur la base du consentement de ces personnes.

Ainsi, à la suite de ce consentement, le Service d'authentification gouvernementale communiquera systématiquement (entre systèmes) avec les organismes gouvernementaux détenteurs d'un des secrets pour valider la « présence » de l'utilisateur dans leur base de données et ainsi effectuer le processus d'authentification de la personne. Par exemple, le Service d'authentification gouvernementale pourrait communiquer avec les systèmes d'un organisme détenteur d'un secret, prévu dans le décret, pour confirmer si le citoyen X, qui a été identifié avec succès et qui tente de se connecter, est également « connu » chez cet organisme public.

Si le citoyen X est présent dans la base de données de cet organisme, le Service d'authentification gouvernementale lui demandera de saisir un secret connu seulement de ce dernier et de l'organisme gouvernemental détenteur du secret. Alors, le Service d'authentification gouvernementale comparera le secret fourni par l'utilisateur avec celui détenu par l'organisme public fournisseur d'un secret afin de compléter l'authentification d'identité et donner accès au citoyen à la prestation électronique de services gouvernementale souhaitée. Cette opération sera ensuite répétée auprès d'un deuxième organisme, puisque deux secrets doivent être validés. Si l'utilisateur n'est pas en mesure de fournir un deuxième secret partagé avec un organisme public, un secret à usage unique pourra lui être transmis par la poste afin de compléter ce processus.

5- Autres options

Initialement, la Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique (chapitre T-11.003), entrée en vigueur le 10 octobre 2019, qui est applicable à la réalisation de projets en ressources informationnelles d'intérêt gouvernemental, avait été identifiée pour assurer l'exécution du projet 1 du Programme SQIN. Toutefois, cette loi ne permet pas, telle que le permet la Loi sur les ressources informationnelles, l'utilisation de renseignements fiscaux détenus par Revenu Québec, lesquels sont protégés par la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002). Or, pour l'actuel projet, le mécanisme d'authentification d'identité repose sur des secrets, dont un détenu par Revenu Québec, soit les numéros d'avis de cotisation, ainsi que l'année d'imposition à laquelle chacun d'eux se rapporte, lesquels nécessiteront le consentement des personnes.

Utilisation d'une base de données existante

Plusieurs organismes partenaires du projet comme la RAMQ et Revenu Québec possèdent déjà des bases de données constituées de renseignements d'attributs d'identité. Toutefois, ni les processus d'affaires spécifiques de ces organismes ni la mission de ces derniers ne sont compatibles avec la gestion d'un registre d'attributs d'identité à portée gouvernementale.

Bien que détenant chacune des données d'identification concernant une grande proportion de la population du Québec, ni la RAMQ ni Revenu Québec n'ont comme responsabilité d'opérer un registre d'attributs d'identité gouvernemental pour des citoyens qui ne sont pas couverts par les services offerts par leur organisme. C'est pour cette raison que l'option de demander la désignation d'un de ces organismes pour agir comme source officielle de données numériques gouvernementales n'a pas été retenue dans le cadre de l'implantation du Service d'authentification gouvernementale.

Chargement du registre d'attributs d'identité

Bien qu'il aurait été possible de créer le registre d'attributs d'identité au fur et à mesure des demandes d'utilisation du Service d'authentification gouvernementale, le choix retenu s'est plutôt dirigé vers un chargement massif des attributs d'identité détenus par la RAMQ, suivi par des mises à jour fréquentes.

Ce choix permettra notamment au MCN d'être responsable de la disponibilité des données lors d'une demande d'utilisation d'un citoyen au Service d'authentification gouvernementale et, ainsi, de remplir adéquatement son rôle auprès des organismes publics qui utiliseront le Service d'authentification gouvernemental.

6- Évaluation intégrée des incidences

La désignation du MCN comme source officielle de données numériques gouvernementales aura des incidences multiples sur les parties prenantes que sont les citoyens, les organismes publics et le gouvernement.

Citoyen	<ul style="list-style-type: none"> • Les renseignements personnels du citoyen seront protégés à la hauteur de leur sensibilité. • Le citoyen aura la possibilité de choisir les secrets, parmi ceux offerts, pour prouver son identité. • C'est le citoyen qui déclenchera l'utilisation de ses données aux fins de son authentification, lors de son consentement effectué lors de sa première connexion à une prestation électronique de services gouvernementale d'un organisme qui utilise le Service d'authentification gouvernementale.
Organismes publics	<ul style="list-style-type: none"> • Les organismes publics bénéficieront d'attributs d'identité fiables permettant d'identifier les citoyens qui s'inscrivent à leur prestation électronique de services gouvernementale.
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement détiendra un registre d'attributs d'identité détenant des données fiables. Malgré que les données des citoyens seront détenues par le MCN, aucune utilisation n'en sera faite sans le consentement du citoyen.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Plusieurs travaux et consultations des ministères et organismes publics concernés ont été réalisés dans le cadre de la préparation du projet de décret visé par le présent mémoire et du dossier en général.

Plus particulièrement, il s'agit de la RAMQ, de Revenu Québec, de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). À cet égard, les ministères responsables de ces organismes (ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère des Transports et ministère des Finances) ont été consultés.

Quant au volet juridique, les juristes responsables du dossier dans les différents organismes publics précités ont collaboré à la rédaction du projet de décret proposé.

Notons également que la Commission d'accès à l'information (CAI), le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'accès à l'information et à la laïcité du ministère du Conseil exécutif ainsi que le ministère de la Justice ont été consultés.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Étapes de mise en œuvre, mécanismes de contrôle et de suivi

La désignation du MCN comme source officielle de données numériques gouvernementales est une étape clé permettant la réalisation des autres étapes nécessaires à l'opérationnalisation de la source officielle.

La Loi sur les ressources informationnelles prévoit différents mécanismes de contrôle et de suivi qui doivent être appliqués lorsqu'un organisme public est désigné source officielle de données numériques gouvernementales.

En effet, conformément aux articles 12.16 et 12.17 de cette loi, le MCN, en tant que source officielle, devra notamment répondre aux exigences suivantes :

- Procéder à une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée (EFVP) avant de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels aux fins du projet 1 du Programme SQIN et la transmettre à la CAI.

L'EFVP est une démarche évolutive qui permet, entre autres, d'assurer une minimisation des risques liés à l'utilisation des renseignements personnels.

- Établir des règles encadrant sa gouvernance à l'égard des renseignements personnels concernés et les faire approuver par la CAI.

Ces règles devront prévoir l'encadrement applicable à la conservation et à la destruction des renseignements personnels concernés, les rôles et les responsabilités des membres du personnel du MCN à l'égard de ces renseignements tout au long de leur cycle de vie et un processus de traitement des plaintes.

Comme le prévoit le paragraphe 4^o de l'article 12.12 de la Loi sur les ressources informationnelles, le gestionnaire des données numériques gouvernementales autorisera, aux fins du Service d'authentification gouvernementale, la mobilité ou la valorisation des données numériques gouvernementales nécessaires à la réalisation du projet 1 du Programme SQIN.

Ce n'est qu'au terme de ces actions que pourra être réalisé le chargement des données impliquant la mobilité des données entre organismes publics afin de créer le registre d'attributs d'identité gouvernemental initial à partir de données contenues dans le FIPA de la RAMQ.

Toujours au regard de la Loi sur les ressources informationnelles, le MCN, en tant que source officielle, devra notamment répondre aux exigences suivantes :

- Soumettre annuellement à la CAI un rapport concernant les renseignements personnels recueillis, utilisés ou communiqués dans les 45 jours suivants la fin de chaque année financière.
- Publier sur son site Internet ses règles de gouvernance à l'égard de renseignements personnels et le rapport annuel soumis à la CAI dans une section dédiée à cette fonction, et en transmettre une copie au gestionnaire des données numériques gouvernementales, tel que désigné par l'article 7.1 de la Loi sur les ressources informationnelles.

La rédaction de l'EFVP de même que l'élaboration de règles de gouvernances sont en cours de réalisation avec la collaboration des organismes publics impliqués dans la mise en œuvre du Service d'authentification gouvernementale.

9- Implications financières

Les implications financières de la désignation du MCN pour agir comme source officielle de données numériques gouvernementales sont entièrement prises en charge par le budget de développement du projet 1 du Programme SQIN.

10- Analyse comparative

Le MCN sera le premier organisme public à être désigné comme source officielle de données numériques gouvernementales en vertu de la Loi sur les ressources informationnelles, pour la mise en place du registre d'attributs d'identité gouvernemental assurant l'unicité de chaque citoyen par le rehaussement de la sécurité et la réduction des risques d'usurpation d'identité.

Ministre de la Cybersécurité et du
Numérique,

ÉRIC CAIRE

Ministre de la Santé et des Services sociaux,

CHRISTIAN DUBÉ