



Office of
the Intelligence
Commissioner

Bureau du
commissaire
au renseignement

P.O. Box/C.P. 1474, Station/Succursale B
Ottawa, Ontario K1P 5P6
613-992-3044, Fax 613-992-4096

~~TRÈS SECRET//CAVIARDÉ//RAC~~

Dossier : 2200-A-2023-03

[TRADUCTION FRANÇAISE]

COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT

DÉCISION ET MOTIFS

RELATIVEMENT À LA DÉTERMINATION D'UNE CATÉGORIE D'ENSEMBLES DE
DONNÉES CANADIENS CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 11.03 DE LA
LOI SUR LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ
ET À L'ARTICLE 16 DE LA *LOI SUR LE COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT*

LE 1^{ER} JUIN 2023

Canada

TABLE DES MATIÈRES

I. APERÇU.....	3
II. CONTEXTE.....	4
III. CONTEXTE LÉGISLATIF	5
i) Détermination de catégories d'ensembles de données canadiens – ministre de la Sécurité publique.....	6
ii) Approbation de catégories après un examen quasi judiciaire des conclusions du ministre – commissaire au renseignement.....	7
IV. NORME DE CONTRÔLE	8
V. ANALYSE	10
i) Les conclusions du ministre sont-elles raisonnables?.....	10
a) Conditions applicables à une catégorie approuvée d'ensembles de données canadiens	10
i. Mise en balance des objectifs de l'étendue et de la précision.....	11
ii. Protection des droits à la vie privée des Canadiens	14
b) Application du critère seuil.....	16
VI. REMARQUES	22
i) Accès aux documents confidentiels du Cabinet.....	22
ii) Renseignements biométriques	23
iii) Conservation d'un ensemble de données canadien.....	24
VII. CONCLUSIONS.....	24

I. APERÇU

1. Le Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS ou Service) a pour fonction de protéger le Canada et les Canadiens contre les menaces. La loi permet au SCRS de faire la collecte et d'utiliser de grandes quantités de données électroniques lorsqu'il fait enquête sur ce qu'il soupçonne être des menaces pour la sécurité du Canada et qu'il fait rapport au gouvernement du Canada.
2. Mais la loi permet aussi au SCRS – dans certaines conditions et avec les approbations qui s'imposent – de faire la collecte et d'utiliser des informations électroniques qui ne sont pas liées à une menace appréhendée, ainsi que de faire la collecte et d'employer de telles informations qui concerne des Canadiens ou des personnes au Canada.
3. Le cadre qu'expose la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (la *Loi sur le SCRS*), c'est-à-dire le régime applicable aux ensembles de données, se révèle complexe. À sa base, il y a la définition d'ensemble de données considéré comme un ensemble d'informations sauvegardées sous la forme d'un fichier numérique et qui portent sur un sujet commun. Avec cette large définition, un ensemble de données peut renfermer une vaste quantité de renseignements personnels.
4. Au régime des ensembles de données sont intégrées diverses garanties si ces renseignements personnels se rapportent à des Canadiens ou à des non-Canadiens au Canada, le but étant de tenir compte des droits à la vie privée et des droits protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*). Le processus d'utilisation compte parmi ces garanties. Il est possible de recueillir un ensemble de données uniquement s'il appartient à une « catégorie approuvée » qui est autorisée par le ministre de la Sécurité publique (le ministre) et ensuite approuvée par le commissaire au renseignement. Pour qu'un ensemble de données canadien soit alors conservé et que son information soit utilisée, il faut une autorisation judiciaire de la Cour fédérale du Canada.

5. Le 17 mars 2023, le directeur du SCRS a sollicité la détermination par le ministre d'une nouvelle catégorie d'ensembles de données canadiens, soit la « catégorie 2023-1 ».
6. Le 4 mai 2023, le ministre a déterminé, en vertu du paragraphe 11.03(1) de la *Loi sur le SCRS*, la catégorie 2023-1 par arrêté, sa collecte étant ainsi autorisée (la détermination).
7. Le 10 mai 2023, le Bureau du commissaire au renseignement recevait cette détermination à des fins d'examen et d'approbation dans le cadre de la *Loi sur le commissaire au renseignement*, LC 2019, c 13, art 50 (la *Loi sur le CR*).
8. Après examen, je suis convaincu du caractère raisonnable des conclusions du ministre quant à la nouvelle catégorie 2023-1 d'ensembles de données canadiens. C'est pourquoi j'approuve la détermination ministérielle de la catégorie 2023-1 en vertu de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*.

II. CONTEXTE

9. Le 22 décembre 2022, le directeur du SCRS a présenté par memorandum au ministre une demande visant la détermination de quatre catégories d'ensembles de données canadiens. À la même date, le SCRS faisait la collecte d'un ensemble de données canadien relevant d'une des quatre catégories approuvées par l'ancien commissaire au renseignement le 25 janvier 2022 et toujours en application.
10. Le 12 janvier 2023, le ministre déterminait les quatre catégories d'ensembles de données canadiens.
11. Le 15 février 2023, je rendais, à titre de commissaire au renseignement, une décision sur la détermination ministérielle des quatre catégories d'ensembles de données canadiens. Je n'étais pas convaincu que les conclusions du ministre étaient raisonnables et je n'ai donc pas approuvé les catégories en question. Les quatre catégories qui avaient été approuvées l'année précédente par l'ancien commissaire au renseignement venaient à expiration le [REDACTED] Par

suite de ma décision, le SCRS n'avait plus en application de catégories approuvées d'ensembles de données canadiens.

12. Sans catégorie approuvée en application, l'employé désigné au SCRS ne pouvait confirmer que l'ensemble de données canadien recueilli par le SCRS en [REDACTED] appartenait à une catégorie approuvée (comme l'exige la loi). Il ne pouvait donc pas obtenir l'approbation du ministre pour solliciter de la Cour fédérale l'autorisation judiciaire de conserver l'ensemble de données canadien.
13. C'est ainsi que, conformément à l'article 11.08 de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS se trouvait devant l'alternative consistant à détruire l'ensemble de données ou à demander au ministre la détermination d'une nouvelle catégorie à laquelle appartiendrait cet ensemble de données. Le SCRS a fait ce dernier choix et, le 4 mai 2023, le ministre déterminait la catégorie 2023-1, qui est aujourd'hui soumise à mon examen et à mon approbation.

III. CONTEXTE LÉGISLATIF

14. Lorsque la *Loi concernant des questions de sécurité nationale* (la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*, LC 2019, c 13) est entrée en vigueur en juin 2019 en établissant le poste de commissaire au renseignement, des modifications ont été apportées à la *Loi sur le SCRS* en vue d'instituer le régime des ensembles de données habilitant le SCRS à faire de l'analyse de données aux fins de ses enquêtes.
15. Le régime des ensembles de données instauré aux articles 11.01 à 11.25 de la *Loi sur le SCRS* habilite le SCRS à recueillir, conserver et analyser des renseignements personnels, selon leur définition à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, 1985, c P-21, qui, dans l'immédiat, ne sont pas directement liés à des activités exercées en lien avec une menace envers le Canada, mais qui sont utiles à l'exercice des fonctions conférées par les articles 12 à 16 (suivant l'article 11.05 de la *Loi sur le SCRS*). L'interrogation (qui est une recherche ciblée au sujet d'une personne ou d'une entité) et l'exploitation (qui est l'analyse informatique) des ensembles de données canadiens permettent d'établir des liens et d'observer

des régularités et des tendances qui ne ressortiraient pas avec les moyens d'enquête traditionnels.

16. Dans ma décision du 15 février 2023¹, j'ai décrit en détail les quatre grandes étapes redditionnelles à prévoir à l'égard de la collecte, de la conservation et de l'utilisation des ensembles de données : 1) détermination des catégories d'ensembles de données canadiens par le ministre de la Sécurité publique; 2) approbation des catégories après un examen quasi judiciaire des conclusions du ministre par le commissaire au renseignement; 3) évaluation de l'ensemble de données canadien recueilli par l'employé désigné au SCRS; 4) autorisation accordée de conservation d'un ensemble de données canadien par un juge désigné de la Cour fédérale.

17. Aux fins du présent examen, je soulignerai seulement le rôle du ministre ainsi que mon rôle à titre de commissaire au renseignement selon ce que prévoient la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur le CR*.

i) ***Détermination de catégories d'ensembles de données canadiens – ministre de la Sécurité publique***

18. Le SCRS peut seulement faire la collecte d'ensembles de données canadiens qui appartiennent à une catégorie approuvée. Le premier niveau redditionnel est celui de la détermination ministérielle des catégories d'ensembles de données canadiens. Conformément au paragraphe 11.03(1) de la *Loi sur le SCRS*, le ministre doit, au moins une fois par année, déterminer les catégories d'ensembles de données canadiens dont la collecte est autorisée.

19. Aux fins de cette détermination, le ministre doit conclure, en application du paragraphe 11.03(2) de la *Loi sur le SCRS*, que l'exploitation ou l'interrogation d'un ensemble de données visées par une catégorie permettra de générer des résultats pertinents en ce qui a trait à l'exercice des fonctions qui lui sont conférées par les articles 12 (informations et

¹ *Commissaire au renseignement – décision et motifs*, 15 février 2023, dossier : 2200-A-2023-01, pages 7 à 13.

renseignements), 12.1 (mesures pour réduire les menaces envers la sécurité du Canada) et 16 (collecte de renseignements concernant des États étrangers et des personnes au Canada qui ne sont pas citoyens canadiens ou résidents permanents).

20. Après la détermination par le ministre des catégories d'ensembles de données canadiens, le commissaire au renseignement est avisé en vue d'un examen et d'une approbation prévus par sa propre loi constitutive (suivant le paragraphe 11.03(3) de la *Loi sur le SCRS*).

ii) ***Approbation de catégories après un examen quasi judiciaire des conclusions du ministre – commissaire au renseignement***

21. L'article 12 de la *Loi sur le CR* charge celui-ci de soumettre à un examen quasi judiciaire les conclusions ministérielles à la base de la détermination d'une catégorie d'ensembles de données canadiens et de juger si ces conclusions sont raisonnables.

22. L'article 16 de la *Loi sur le CR* précise relativement à la détermination de catégories d'ensembles de données canadiens que le commissaire doit examiner si les conclusions formulées en application du paragraphe 11.03(2) de la *Loi sur le SCRS* sur lesquelles repose cette détermination suivant son paragraphe 11.03(1) sont raisonnables.

23. Pour que l'examen du commissaire au renseignement soit approprié, le ministre a l'obligation devant la loi (en vertu de l'article 23 de la *Loi sur le CR*) de fournir tous les renseignements dont il disposait à titre de décideur pour parvenir à sa détermination. Comme l'établit la jurisprudence applicable au commissaire au renseignement, cela comprend tout renseignement verbal consigné, dont ceux des séances d'information ministérielles². Le commissaire au renseignement n'a cependant pas droit aux documents confidentiels du Cabinet (suivant l'article 26 de la *Loi sur le CR*).

² *Commissaire au renseignement – décision et motifs*, 27 juillet 2022, dossier : 2200-A-2022-02, page 10.

24. La détermination de catégories d'ensembles de données canadiens n'est valide qu'une fois approuvée par le commissaire au renseignement dans une décision écrite. Cela crée un autre niveau redditionnel à l'égard des types d'ensembles de données canadiens dont le régime des ensembles de données autorise la collecte par le SCRS.
25. Conformément à l'article 23 de la *Loi sur le CR*, le ministre a confirmé dans sa lettre d'accompagnement que tous les documents dont il disposait pour parvenir à sa détermination m'avaient été fournis. Ainsi, le dossier dont je dispose comprend ce qui suit :
- a) détermination ministérielle datée du 4 mai 2023;
 - b) mémorandum du 21 mars 2023 du sous-ministre au ministre de la Sécurité publique;
 - c) mémorandum du 17 mars 2023 du directeur du SCRS au ministre;
 - d) demande du 17 mars 2023 et ses cinq annexes;
 - e) copie distincte des principaux documents dans une reliure destinée à la séance hebdomadaire d'information du ministre du 3 mai 2023.
26. Je remarque qu'il n'y a pas au dossier de procès-verbaux ni de comptes rendus pour les séances d'information ministérielles du 3 mai 2023. J'en conclus que n'y ont pas été soulevées des questions de fond ou nouvelles auxquelles se serait attaché le ministre.

IV. NORME DE CONTRÔLE

27. La *Loi sur le CR* exige que le commissaire examine si les conclusions du ministre sont raisonnables. La jurisprudence applicable au commissaire au renseignement établit que mon examen relève de la norme de la décision raisonnable dans son application au contrôle judiciaire des mesures administratives.
28. Au paragraphe 99 de son arrêt dans l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov], la Cour suprême du Canada décrit brièvement en quoi consiste une décision raisonnable :

La cour de révision doit s'assurer de bien comprendre le raisonnement suivi par le décideur afin de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. Elle doit donc se demander si la décision possède les caractéristiques d'une

décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci.

29. Les contraintes factuelles et juridiques pertinentes peuvent par exemple inclure le régime législatif applicable, l'incidence de la décision et les principes d'interprétation des lois. En fait, il est nécessaire, pour comprendre ce qui est raisonnable, de tenir compte du cadre dans lequel la décision contrôlée a été rendue et de celui dans lequel la révision a eu lieu. Il est donc nécessaire de comprendre le rôle du commissaire au renseignement, qui fait partie intégrante du régime législatif institué par la *Loi sur le CR* et la *Loi sur le SCRS*.
30. L'examen de ces lois et le débat législatif consacré à la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* montrent que le législateur a créé la fonction de commissaire au renseignement afin qu'il serve de mécanisme indépendant permettant d'assurer un juste équilibre entre les mesures prises par le gouvernement à des fins de sécurité nationale et le respect de la primauté du droit et des droits et libertés des Canadiens. Pour maintenir cet équilibre, je considère que le Parlement m'a attribué un rôle de gardien et de surveillant des autorisations ministérielles.
31. Cela veut dire que dans le cadre de son examen quasi judiciaire, le commissaire au renseignement doit prendre en considération les objectifs du régime législatif ainsi que le rôle de la ministre et le sien. Je dois donc examiner attentivement et soupeser les intérêts importants en matière de vie privée et les autres intérêts des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada qui pourraient être visés par l'autorisation faisant l'objet de mon examen.
32. Lorsque le commissaire au renseignement est convaincu que les conclusions en cause de la ministre sont raisonnables, il « approuve » l'autorisation (alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*. À l'inverse, lorsque ces conclusions sont déraisonnables, il « n'approuve pas » l'autorisation (alinéa 20(1)b) de la *Loi sur le CR*.
33. La décision du commissaire au renseignement peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale du Canada sur présentation d'une demande en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7.

V. ANALYSE

34. L'article 16 de la *Loi sur le CR* exige que j'examine le caractère raisonnable des conclusions formulées par le ministre en application du paragraphe 11.03(2) de la *Loi sur le SCRS* sur lesquelles repose sa détermination.

i) ***Les conclusions du ministre sont-elles raisonnables?***

a) *Conditions applicables à une catégorie approuvée d'ensembles de données canadiens*

35. Dans ma décision de février 2023 sur les catégories d'ensembles de données canadiens, j'ai jugé que les conclusions du ministre sur les quatre catégories proposées étaient déraisonnables pour deux raisons. D'abord, l'étendue des quatre catégories était excessive. Les catégories n'étaient pas assez précises et ne comportaient pas de paramètres suffisants pour faire comprendre qu'un ensemble de données ne serait pas inclus dans une catégorie. J'ai cité une décision de la Cour fédérale, *Canadian Security Intelligence Service Act (CA) (Re)*, 2022 FC 645 [*Décision ensembles de données canadiens de la CF*], dans une affaire où le SCRS avait demandé l'autorisation judiciaire de conserver deux ensembles de données canadiens appartenant aux catégories approuvées à l'époque. Le juge Mosley fait observer dans cette décision que les catégories [TRADUCTION] « sont d'une étendue exceptionnelle [...] et que, en vérité, il est difficile de voir comment toute collecte de renseignements personnels pourrait être exclue vu cette étendue ».

36. Je convenais avec le SCRS que les [TRADUCTION] « catégories doivent être à la fois précises et suffisamment étendues pour que le Service soit guidé dans ses activités de collecte d'ensembles de données », mais en jugeant que le dossier n'étayait pas cette affirmation.

37. Ensuite, le dossier manquait de détails sur les mesures déjà adoptées pour protéger les droits à la vie privée des Canadiens et satisfaire aux exigences législatives du régime des ensembles de données. Il indiquait bel et bien que les dispositions législatives applicables seraient observées

dans le respect des droits à la vie privée dans l'information canadienne, mais il demeurerait muet sur les mesures bien précises à prendre.

38. Le dossier qui m'est présenté répond directement et de façon satisfaisante à ces deux préoccupations.

i. Mise en balance des objectifs de l'étendue et de la précision

39. La question de l'étendue excessive soulevée dans ma décision de février 2023 intéresse directement mon rôle de gardien à titre de commissaire au renseignement.

40. La *Loi sur le CR* prévoit que je dois examiner selon la norme de la décision raisonnable les conclusions formulées par le ministre en application du paragraphe 11.03(2) de la *Loi sur le SCRS*. Le critère énoncé à ce paragraphe est clairement de savoir si « l'exploitation ou l'interrogation d'ensembles de données visées par cette catégorie permettra de générer des résultats pertinents en ce qui a trait à l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu des articles 12, 12.1 et 16 ».

41. Il reste que l'évaluation des conclusions ministérielles au regard de ce critère n'a rien d'un exercice machinal. Les contraintes factuelles et juridiques applicables aux conclusions me guident dans cet examen.

42. Plus précisément, la détermination de catégories d'ensembles de données canadiens est le premier pas par lequel le SCRS devient un jour capable de conserver des renseignements sur les Canadiens et les personnes au Canada sans lien avec des menaces. Son incidence sur les droits à la vie privée des Canadiens et des personnes au Canada risque d'être énorme et flagrante. Il est primordial de veiller à ce que ce large pouvoir s'exerce en toute responsabilité. Mon rôle de gardien m'impose donc de garder à l'esprit, dans l'application de la norme de la décision raisonnable et l'évaluation des conclusions ministérielles par rapport au critère du paragraphe 11.03(2), le rôle que je joue à titre de commissaire au renseignement, ainsi que l'incidence de mes décisions sur les droits à la vie privée des Canadiens et des personnes au

Canada. C'est s'assurer que les catégories d'ensembles de données canadiens ne sont pas plus étendues que ce qui est prescrit et voulu par le législateur.

43. Le dossier révèle que, depuis ma décision de février 2023, le SCRS a considérablement analysé et mûri par ses réflexions un cadre de principe et d'intérêt pratique pour la détermination de catégories d'ensembles de données canadiens. Le SCRS souhaite que mon examen de la catégorie proposée dans la présente demande oriente mieux la façon dont le ministre pourra déterminer à l'avenir des catégories d'ensembles de données canadiens.

44. Il est instructif de comparer les catégories respectivement proposées dans la présente demande et celle de février 2023. Les catégories alors proposées étaient plus étendues par trois critères que la catégorie ici visée. Cumulativement, une catégorie excessivement étendue a été créée. Pour appartenir à la catégorie qui était proposée par exemple [REDACTED] un ensemble de données canadien aurait eu à renfermer des renseignements conformes aux trois critères suivants :

- a) [REDACTED]
- b) [REDACTED]
[REDACTED]; et
- c) [REDACTED] – tel est le cas lorsque le SCRS est raisonnablement d'avis que le contenu de l'ensemble de données pourrait
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

45. Cumulativement, la catégorie proposée comprendrait des ensembles de données contenant [REDACTED] sur les Canadiens après compilation par [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] S'il n'est pas trop difficile de déterminer si un ensemble de données aurait appartenu à la catégorie proposée, il est plus ardu, ainsi que l'a fait remarquer le juge Mosley dans la *Décision*

ensembles de données canadiens de la CF, de conceptualiser, vu l'étendue de la catégorie, en quoi un ensemble de données canadien n'appartiendrait pas à cette catégorie dans la mesure où il serait [REDACTED]

[REDACTED]

46. Dans la nouvelle catégorie proposée d'ensembles de données canadiens qui m'est présentée, le SCRS répond aux préoccupations en matière d'étendue en prévoyant les trois critères suivants qui confèrent une plus grande précision à la catégorie :

a) Le Service juge raisonnablement que l'ensemble de données est [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

b) [REDACTED]

[REDACTED]

c) [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

47. À mon avis, si chaque critère est étendu en soi, il n'en est pas moins caractérisé par une limite interne : l'ensemble de données a pour origine [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] Cette limite interne signifie que chaque critère représente un sous-ensemble d'une catégorie étendue. Cumulativement, les critères appliqués confèrent une précision utile.

48. Je fais remarquer que la définition d'un critère comme petit sous-ensemble d'une catégorie étendue n'est pas obligatoire pour qu'une catégorie d'ensembles de données canadiens soit jugée raisonnable, mais une telle définition ferait plus aisément comprendre l'applicabilité de la catégorie aux fonctions du SCRS.
49. Plus il y aura de critères définissant une catégorie d'ensembles de données, plus la catégorie sera précise. Toutefois, le nombre de critères n'est pas déterminant. Lorsqu'il s'agit d'évaluer si une catégorie est déraisonnablement étendue, ce qui importe, c'est l'effet cumulatif des critères. Ajoutons qu'une catégorie d'ensembles de données canadiens à approuver devra sans doute être comprise non seulement selon les renseignements à recueillir, mais aussi selon l'information qui ne serait pas incluse dans les ensembles de données de la catégorie.
50. L'illustration par des exemples bien concrets des ensembles de données de la catégorie à inclure et à exclure aiderait également à apaiser toute préoccupation en matière d'étendue. Le ministre en tire des faits convaincants et éclairants qui démontrent en quoi les ensembles de données sont pertinents pour les fonctions du SCRS. Le dossier qui m'est présenté contient un certain nombre de ces exemples. Je signale aussi que le diagramme à l'annexe II du dossier est fort utile comme outil. Il cite des exemples précis pour les trois critères de la catégorie, ce qui montre bien que le SCRS serait seulement capable de faire la collecte d'un ensemble de données conforme aux trois critères en question.
51. Je mentionne enfin que, selon la jurisprudence applicable au commissaire au renseignement, les exemples illustrant les ensembles de données appartenant à une catégorie doivent s'accorder avec la désignation et la description de la catégorie en question.

ii. Protection des droits à la vie privée des Canadiens

52. Comme je l'ai mentionné dans ma décision de février 2023³, le SCRS sait généralement ou devrait savoir comment il entend protéger les droits à la vie privée des Canadiens, et cette

³ Précitée, note 1, pages 10 et 21.

indication devrait figurer dans la demande adressée au ministre. Au moment d'identifier ou d'organiser un ensemble de données canadien, un employé désigné doit, conformément à l'alinéa 11.07(5)d) de la *Loi sur le SCRS*, prévoir « l'utilisation de techniques de révision liées à la protection de la vie privée ». Il est bon que le Service définisse des mesures bien précises comme des techniques, des procédures et un cadre interne de protection de la vie privée de manière à expliquer comment les droits des Canadiens dans ce domaine seront sauvegardés. Il doit également veiller à ce que des garanties appropriées et conformes à la *Charte* soient prises en considération.

53. Le dossier qui m'est présenté indique que le SCRS a tenu compte de mes recommandations sur les droits à la vie privée en préparant un document sur les *mesures et les autorisations liées aux ensembles de données canadiens recueillis sous le régime des ensembles de données qui protège les droits à la vie privée des Canadiens* (le *Document sur les mesures et les autorisations*). Ce document décrit et explique les dispositions législatives et les politiques et procédures visant la protection des droits à la vie privée des Canadiens et des personnes au Canada.
54. Je remarque que, préalablement à la préparation de ce document, le SCRS a consulté le Centre de la sécurité des télécommunications pour mieux comprendre les types de renseignements dont il tient compte dans ses considérations relatives à la vie privée pour ce qui est des autorisations ministérielles examinées et approuvées par le commissaire au renseignement. J'apprécie ce que je reçois comme information sur la collaboration entre les deux organismes canadiens de sécurité nationale et je les en félicite. Comme le soulignent les décisions des tribunaux et les organismes d'examen de la sécurité nationale et du renseignement, il importe, dans ce contexte de la sécurité du pays et du renseignement, qu'organismes et ministères ne travaillent pas en vase clos, ce qui vaut non seulement pour le partage des renseignements de fond, mais aussi pour les processus, les procédures et les pratiques exemplaires.
55. Outre le *Document sur les mesures et les autorisations*, le SCRS a présenté les instructions du ministre et les parties des politiques et des lignes directrices opérationnelles qui régissent la collecte, la conservation et l'utilisation des ensembles de données de l'article 11 (régime des

ensembles de données). Ces documents aident à reconnaître les types d'ensembles de données recueillis par le SCRS avec les exigences et les considérations qui y sont liées. Ils guident aussi les employés dans la collecte, la conservation, l'interrogation et l'exploitation des ensembles de données. Ils expliquent pourquoi seuls les employés désignés au SCRS peuvent évaluer et utiliser les ensembles de données canadiens par souci des droits à la vie privée. Le Service actualise et affine régulièrement et ponctuellement les politiques en question et, au besoin, se dote d'instruments de politique nouveaux ou complémentaires. Tous ces documents sont extrêmement utiles à mon examen des conclusions du ministre.

56. Enfin, mon examen du dossier indique que le mémoire présenté au ministre par le directeur du SCRS et les conclusions ministérielles donnent des détails sur les mesures qu'adoptera le Service pour protéger la vie privée des Canadiens. Il ressort également de cet examen comment les ensembles de données canadiens recueillis et conservés doivent être stockés et gérés indépendamment de toutes les autres données recueillies et conservées par le SCRS, et ce, pour de bonnes garanties conformes à la *Charte*.

b) Application du critère seuil

57. Pour déterminer une catégorie d'ensembles de données canadiens, le ministre doit conclure que « l'exploitation ou l'interrogation d'ensembles de données visées par cette catégorie pourrait générer des résultats pertinents (« *could lead to results* ») en ce qui a trait à l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu des articles 12, 12.1 et 16 » (non souligné dans l'original). Ceci est le critère seuil énoncé dans le dossier qui m'est présenté.

58. Toutefois, je remarque que la *Loi sur le SCRS* renferme la formulation française suivante à l'article 11.03 :

Le ministre peut déterminer une catégorie d'ensembles de données canadiens dont la collecte est autorisée s'il conclut que l'exploitation ou l'interrogation d'ensembles de données visées par cette catégorie permettra de générer des résultats pertinents en ce qui a trait à l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu des articles 12, 12.1 et 16. (non souligné dans l'original)

59. La version anglaise définit le critère seuil au conditionnel (« *could lead to results* »), mais la version française emploie plus directement le futur (« permettra de générer des résultats »), ce qui pourrait être interprété en anglais comme « *will lead to results* ». Cet écart possible entre l'anglais et le français de cette disposition n'est pas traité au dossier ni dans ma décision de février 2023⁴. La question n'a pas non plus été soulevée dans les décisions antérieures du commissaire au renseignement sur les catégories d'ensembles de données canadiens. Elle pourrait être examinée dans le prochain examen législatif devant porter sur la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*.
60. Dans la mesure où la version française peut s'interpréter différemment de la version anglaise, je distingue deux interprétations possibles, à savoir i) un sens étroit où un ensemble de données appartenant à la catégorie approuvée *mènera nécessairement* aux résultats jugés pertinents (« permettra ») et ii) un sens large où il faudrait seulement qu'un ensemble de données canadien puisse mener à des résultats pertinents (« *could lead to* »).
61. Dans les questions d'interprétation de la loi aux fins d'un examen selon la norme de la décision raisonnable, mon rôle est d'établir si l'interprétation donnée par le ministre est raisonnable (suivant l'arrêt *Vavilov* au paragraphe 123). Pour éclairer cette analyse dans l'optique de la décision raisonnable, il serait bon à mon avis de tenir compte ici des principes de l'interprétation des lois bilingues. En toute déférence au ministre, il faut bien dire que l'interprétation qu'il donne aura à respecter le texte, le contexte et l'objet des dispositions examinées.
62. Dans l'interprétation des dispositions divergentes d'une loi bilingue, l'analyse se fait en deux étapes (*R c Daoust*, 2004 CSC 6 [*Daoust*]). Il faut d'abord établir s'il y a antinomie entre les versions française et anglaise en ce qui concerne les dispositions en cause. C'est que, en première étape, il est alors nécessaire de voir si l'une ou les deux versions sont ambiguës, c'est-à-dire sont « raisonnablement susceptible[s] de donner lieu à plus d'une interprétation ». Si aucune des deux versions n'est ambiguë, le sens commun favorisera normalement la version la plus restrictive (*Daoust*, paragraphe 29).

⁴ *Précitée*, note 1.

63. La seconde étape consiste à vérifier si le sens commun est conforme à l'intention législative suivant les règles ordinaires d'interprétation (*Daoust*, paragraphe 30).
64. Selon moi, il serait raisonnable pour le ministre d'interpréter une antinomie entre la version française et la version anglaise, l'une au sens étroit et l'autre large, et de conclure qu'aucune de ces versions n'est ambiguë. Si l'interprétation étroite était adoptée comme sens commun, le SCRS exigerait, pour qu'un ensemble de données soit recueilli, une connaissance préalable des résultats de l'interrogation ou de l'exploitation de cet ensemble. Toutefois, le SCRS ne connaît pas en gros ce que sera l'information d'un ensemble de données au moment de sa collecte.
65. Le but avec le régime des ensembles de données est que le SCRS ait accès à une information non liée aux menaces qui pourrait néanmoins se révéler utile à son mandat. L'application du sens étroit au paragraphe 11.03(2) de la *Loi sur le SCRS* rendrait tout simplement inapplicable tout le concept législatif de catégories d'ensembles de données. Il est donc raisonnable que le ministre ait retenu le sens large, interprétation qui s'inscrit dans l'esprit et l'intention de la création du régime des ensembles de données.
66. La catégorie proposée est en lien avec des résultats pertinents du point de vue de l'exercice des fonctions qui sont conférées au SCRS en vertu des articles 12, 12.1 et 16 de la *Loi sur le SCRS*. Si cette même loi ne définit pas le terme « pertinent » (« *relevant* » au paragraphe 11.03(2)) de la version anglaise), le dossier comporte l'énoncé de politique [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Selon cette politique, [REDACTED]
[REDACTED] (non souligné dans l'original)
67. Le paragraphe 11.03(2) n'est pas la seule disposition du régime des ensembles de données qui soit assujettie au critère seuil des « résultats pertinents » en ce qui a trait à l'exercice des fonctions » du Service (« *relevant* » en anglais). Ce critère seuil compte aussi parmi les

exigences que formule le paragraphe 11.05(1) de la *Loi sur le SCRS* pour la collecte d'un ensemble de données :

Sous réserve du paragraphe (2), le Service peut recueillir un ensemble de données s'il est convaincu que l'ensemble de données est utile dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu des articles 12 à 16. (non souligné dans l'original)

68. Selon l'anglais du paragraphe 11.05(1), le critère seuil applicable à un ensemble de données est qu'il soit « *relevant to the performance of its duties and functions* ».

69. À l'alinéa 11.07(6)a) de la *Loi sur le SCRS*, il est énoncé que, pendant la période d'évaluation, un employé désigné est tenu de supprimer les renseignements personnels qui, selon le Service, ne sont pas pertinents dans le cadre de l'exercice de ses fonctions (non souligné dans l'original). La formulation anglaise est la suivante : « *is not relevant to the performance of its duties and functions* ».

70. Je fais remarquer que le législateur formule le critère seuil de conservation des ensembles de données différemment à l'article 11.13 (ensembles de données canadiens exigeant une autorisation judiciaire) et à l'article 11.17 (ensembles de données étrangers exigeant l'autorisation du ministre et l'approbation du commissaire au renseignement). Il s'agit de se demander « s'il est probable que la conservation de l'ensemble de données aidera le Service dans l'exercice des fonctions ». La formulation anglaise est la suivante : « *is likely to assist the Service in the performance of its duties and functions* ».

71. Le critère de pertinence en droit n'est pas élevé. Selon moi, il est bon d'examiner comment la pertinence est comprise dans d'autres contextes, ce qui permet de mieux comprendre comment cette notion s'applique ici. En matière de preuve, la Cour suprême a expliqué que, « [p]our déterminer la pertinence, il faut examiner le lien logique entre la preuve proposée et le fait qu'elle vise à établir [...] Autrement dit, la question à se poser est celle de savoir si l'élément de preuve accroît ou diminue la probabilité de l'existence d'un fait » (*R c Calnen*, 2019 CSC 6, au para 108). Dans la communication de la preuve en matière civile, la pertinence « correspond à une notion d'utilité pour la conduite de l'instance » (*Glegg c Smith & Nephew Inc*,

2005 CSC 31, au para 23, citant *Westinghouse Canada Inc c Arkwright Boston Manufacturers Mutual Insurance Co*, 1993 CanLII 4242 (QC CA)). En l'espèce, le critère de la pertinence est lié aux fonctions du SCRS selon les articles 12, 12.1 et 16 de la *Loi sur le SCRS*. Ainsi, l'objet des ensembles de données susceptibles d'appartenir à la catégorie devrait être en lien avec les fonctions en question.

72. Plus concrètement, j'estime que le SCRS doit fournir au ministre des informations convaincantes et spécifiques lui permettant de tirer une telle conclusion.

73. À mes yeux, le ministre a bel et bien reçu ces informations. L'objet de la catégorie des ensembles de données canadiens, plus précisément en tant que lien avec [REDACTED] signifie que les ensembles de données appartenant à cette catégorie pourraient logiquement mener à des résultats pertinents pour les fonctions du SCRS. En fait, comme les articles 12 et 12.1 de la *Loi sur le SCRS* sont en lien avec une menace pour la sécurité nationale et l'article 16 en lien avec la collecte de renseignements étrangers, un ensemble de données avec de l'information en lien avec [REDACTED] répond à l'exigence de résultats pertinents pour les fonctions du Service qu'énoncent ces articles.

74. J'ajoute que, comme [REDACTED]
[REDACTED] il est logique qu'ils conservent ou recueillent des renseignements également utiles au mandat du SCRS. Enfin, le ministre explique [REDACTED]
[REDACTED]

75. Le dossier donne également divers exemples de la façon dont l'information des ensembles de données appartenant à la catégorie proposée pourrait mener à des résultats pertinents pour le SCRS. Plus précisément, le ministre décrit un objet principal pour l'interrogation ou l'exploitation d'une base de données, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] comme pouvant mener à des résultats pertinents pour les fonctions conférées par les articles 12, 12.1 et 16.

76. À mon avis, le dossier et les conclusions du ministre fournissent des motifs suffisants pour expliquer en quoi le seuil est atteint. En effet, dans ses conclusions, le ministre énonce les trois critères pour la catégorie proposée. Selon moi, le ministre a compris – et plus important encore, les employés désignés du SCRS comprendront – qu’un nombre limité d’ensembles de données particuliers feront partie de cette catégorie d’ensembles de données canadiens. Il explique aussi que la recherche dans les ensembles de données de cette catégorie et leur exploitation pourraient aboutir à des résultats pertinents pour l’exercice des fonctions du SCRS énoncées aux articles 12, 12.1 et 16 de la *Loi sur le SCRS*.
77. J’ai relevé une légère divergence dans la formulation par le ministre d’une partie de ses conclusions lorsqu’il définit les limites de la catégorie. Il pourrait s’ensuivre une confusion quant à l’[TRADUCTION] « origine » et au « lien » de l’ensemble de données, lesquels sont des critères essentiels de la catégorie.
78. Lorsqu’il décrit la catégorie et expose ses motifs, le ministre mentionne dans ses conclusions que l’information recueillie doit [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Cette formulation est conforme à la demande préparée par le SCRS.
79. Toutefois, lorsqu’il explique davantage les limites de la catégorie, le ministre indique alors que [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] L’inversion des termes [TRADUCTION] « origine » et « lien » vient changer la signification de ces deux critères de la catégorie proposée et désaligne partiellement les conclusions du ministre par rapport au reste du dossier. Cela dit, j’estime qu’une seule inversion des termes n’est pas révélatrice de la compréhension ni de l’intention du ministre et ressemble plutôt à une coquille de rédaction.
80. En fait, le dossier et le reste des conclusions du ministre indiquent qu’il a compris que les limites précises de la catégorie doivent s’aligner sur le titre de celle-ci.

81. Je suis donc convaincu que les conclusions du ministre sont raisonnables. En vertu de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, j'approuve la détermination par le ministre de la catégorie 2023-1 comme catégorie d'ensembles de données canadiens.

VI. REMARQUES

82. Comme l'indique le mémoire du directeur du SCRS au ministre, j'ai fait dans ma décision de février 2023 trois remarques pour faciliter l'examen et la rédaction futurs des déterminations ministérielles. La première portait sur les deux ensembles de données canadiens approuvés à des fins de conservation par la Cour fédérale. Le SCRS a indiqué qu'il tâcherait de traiter de l'utilité opérationnelle de ces ensembles dans une future présentation sur les catégories. Pour ce qui est de la deuxième observation au sujet des *Instructions du ministre à l'intention du Service canadien du renseignement de sécurité : Reddition de comptes*, je suis heureux d'apprendre que, lorsqu'une version modifiée ou nouvelle du document sera produite, il sera question dans le cadre redditionnel du rôle du commissaire au renseignement. Enfin, je comprends que l'intention du SCRS est de préparer une séance d'information pour moi et mon personnel qui n'est pas directement lié à un examen précis et qui m'assistera dans l'exercice de mes attributions.
83. J'aimerais faire deux observations de plus qui ne viennent rien changer à la conclusion que j'ai tirée sur le caractère raisonnable des conclusions du ministre.

i) *Accès aux documents confidentiels du Cabinet*

84. Comme il a été mentionné, si le ministre a l'obligation devant la loi de fournir tous les renseignements dont il disposait dans sa détermination de la catégorie 2023-1 d'ensembles de données canadiens, le commissaire au renseignement n'a pas de droit d'accès aux documents confidentiels du Cabinet.
85. Le dossier indique que le document [REDACTED] [REDACTED] présenté au ministre ne m'a pas été remis et j'ai apprécié en avoir été informé.

86. Je reconnais ne pas être autorisé par la loi à consulter les documents approuvés par le Cabinet, mais dans la mesure où les renseignements qu'ils présentent sont pris en considération par le ministre et touchent à ses conclusions, il y aurait lieu de se demander, au nom des principes du droit administratif, si de tels renseignements ou leurs parties les plus utiles ne pourraient pas être versés au dossier remis au commissaire au renseignement. Il est en effet possible de prévoir une version expurgée ou non classifiée d'un document privilégié. Un exemple en est les *instructions du ministre à l'intention du Service canadien du renseignement de sécurité sur les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2021-2023*. Ce document a été approuvé le 28 juin 2021 par le Cabinet et inclut au dossier. Le ministre s'est appuyé sur ce même document dans sa détermination de la catégorie 2023-1. Cela me permet de mieux comprendre les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement et l'obligation faite au SCRS de mener des activités opérationnelles pour les mettre à exécution. C'est aussi un renforcement pour les conclusions du ministre lorsqu'il déclare que l'exploitation ou l'interrogation d'ensembles de données visées par la catégorie 2023-1 permettra de générer des résultats pertinents pour les fonctions du SCRS.

ii) **Renseignements biométriques**

87. Dans la catégorie 2023-1 approuvée, une exigence est que [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Il m'apparaît clairement, à en juger par le dossier qui m'est présenté et selon ma compréhension de ce dossier, que [REDACTED] est distinct des renseignements biométriques, qui sont des mesures biologiques pouvant servir à établir l'identité des personnes comme la lecture rétinienne et les empreintes digitales. La catégorie 2023-1 a seulement à voir avec [REDACTED] Si le SCRS désirait inclure des ensembles de données biométriques dans la catégorie, il sera nécessaire d'obtenir la détermination d'une nouvelle catégorie par le ministre et mon approbation ultérieure.

iii) *Conservation d'un ensemble de données canadien*

88. Pour conserver légalement un ensemble de données canadien recueilli, le SCRS doit recevoir une autorisation judiciaire de la Cour fédérale (conformément à l'article 11.13 de la *Loi sur le SCRS*).
89. Le juge désigné peut autoriser la conservation d'un ensemble de données canadien s'il est convaincu que cette conservation est susceptible d'aider le SCRS dans l'exercice des fonctions que lui confèrent les articles 12, 12.1 et 16 de la *Loi sur le SCRS*. Il doit aussi être convaincu que le Service s'en est tenu à ses obligations permanentes énoncées à l'article 11.1 :
- a) supprimer toute information qui porte sur la santé physique ou mentale d'un individu et pour lequel il existe une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée; b) supprimer toute information protégée par le secret professionnel de l'avocat ou du notaire. Lorsqu'un ensemble de données canadien est créé par extraction d'un autre ensemble de données, il est plus difficile, je le note, pour le SCRS, le ministre et la Cour de bien voir si les obligations à l'article 11.1 ont été respectées.
90. De plus, dans le cas des décisions rendues par la Cour fédérale en matière de conservation d'ensembles de données canadiens, il serait bon que le commissaire au renseignement en reçoive copie en raison des indications qu'elles peuvent donner sur l'interprétation du régime des ensembles de données.

VII. CONCLUSIONS

91. Après examen du dossier présenté, je suis convaincu que les conclusions du ministre sont raisonnables pour ce qui est de la détermination d'une nouvelle catégorie d'ensembles de données canadiens appelée catégorie 2023-1 conformément à l'article 11.03 de la *Loi sur le SCRS*.
92. Par conséquent, j'approuve, conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, la détermination ministérielle de la catégorie 2023-1 datée du 4 mai 2023.

93. Ainsi que l'indique le ministre et comme le prévoit l'article 11.03 de la *Loi sur le SCRS*, la présente détermination vient à expiration un an après le jour de mon approbation.
94. Comme le prescrit l'article 21 de la *Loi sur le CR*, copie de la présente décision sera remise à l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement aux fins de son mandat en vertu des alinéas 8(1)a) à c) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, LC 2019, c 13, art 2.

Le 1^{er} juin 2023

(Original signé)

L'honorable Simon Noël, C.R.
Commissaire au renseignement