

Dossier : 2200-A-2024-05



Bureau du
commissaire
au renseignement Office of
the Intelligence
Commissioner

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

[TRADUCTION FRANÇAISE]

COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT

DÉCISION ET MOTIFS

AFFAIRE INTÉRESSANT UNE AUTORISATION POUR
LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ
DE CONSERVER L'ENSEMBLE DE DONNÉES ÉTRANGER

[...]

EN VERTU DE L'ARTICLE 11.17 DE
LA LOI SUR LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ ET
DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI SUR LE COMMISSAIRE AU RENSEIGNEMENT

LE 8 AOÛT 2024

TABLE DES MATIÈRES

I. APERÇU	1
II. CONTEXTE	2
III. NORME DE CONTRÔLE.....	5
IV. ANALYSE	7
A. Les conclusions du directeur sont-elles raisonnables?.....	7
i. <i>Il s'agit d'un ensemble de données étranger</i>	<i>7</i>
ii. <i>Il est probable que la conservation de l'ensemble de données aidera le SCRS</i>	<i>9</i>
iii. <i>Le SCRS s'est acquitté de ses obligations continues conformément à l'article 11.1 de la Loi sur le SCRS</i>	<i>11</i>
iv. <i>Les dispositions relatives à la mise à jour sont raisonnables.....</i>	<i>18</i>
V. REMARQUES.....	18
A. Délai dans l'autorisation de l'ensemble de données étranger	19
B. Regroupement d'ensembles de données séparés	20
VI. CONCLUSIONS	20
ANNEXE A	

I. APERÇU

1. La présente est une décision visant à examiner les conclusions du directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou Service) autorisant le SCRS à conserver le [REDACTED] (ensemble de données étranger) conformément au paragraphe 11.17(1) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, LRC 1985, c C-23 (*Loi sur le SCRS*).
2. Le régime des ensembles de données établi dans la *Loi sur le SCRS* confère au SCRS la capacité de recueillir, de conserver et d'analyser des renseignements personnels qui ne sont pas directement et immédiatement liés aux activités qui présentent une menace pour la sécurité du Canada.
3. Le SCRS peut recueillir un ensemble de données étranger s'il est convaincu que l'ensemble de données – informations qui sont sauvegardées sous la forme d'un fichier numérique, contiennent des renseignements personnels au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC 1985, c P-21, et portent sur un sujet commun (art 11.01, *Loi sur le SCRS*) – est pertinent dans le cadre de l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu des articles 12 à 16, mais ne peut être recueilli ou conservé au titre de l'un ou l'autre de ces articles. De plus, le SCRS doit avoir des motifs raisonnables de croire que les informations sont principalement liées à des personnes qui ne sont pas des Canadiens et qui se trouvent à l'extérieur du Canada.
4. Après la collecte de l'ensemble de données, le SCRS, le ministre de la Sécurité publique ou son représentant désigné doit autoriser sa conservation, qui doit ensuite être approuvée par le commissaire au renseignement. Le directeur du SCRS a été désigné par le ministre le 11 septembre 2019 pour autoriser la conservation d'ensembles de données étrangers.
5. Le SCRS a obtenu l'ensemble de données étranger avant l'établissement du régime des ensembles de données. Il est donc réputé avoir été recueilli par le SCRS le 13 juillet 2019, lorsque l'article 96 de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* est entré en vigueur. Le 11 octobre 2019, le directeur a reçu une demande du SCRS afin de délivrer une autorisation pour sa conservation. Le directeur a délivré l'autorisation (autorisation) le 15 juillet 2024. Je

reviens sur l'effet d'un délai considérable dans la délivrance d'une autorisation dans mes remarques.

6. Le 19 juillet 2024, le Bureau du commissaire au renseignement a reçu l'autorisation pour que je procède à l'examen et à l'approbation selon la *Loi sur le commissaire au renseignement*, LC 2019, c13, art 50 (*Loi sur le CR*).
7. Après avoir effectué mon examen, je suis convaincu que les conclusions du directeur relatives à la conservation de l'ensemble de données étranger sont raisonnables avec la condition que l'autorisation soit valide pendant une période d'un an. Par conséquent, j'approuve l'autorisation de conserver l'ensemble de données étranger conformément à l'alinéa 20(2)a) de la *Loi sur le CR*.
8. Le 20 juin 2024, les modifications au régime des ensembles de données de la *Loi sur le SCRS* sont entrées en vigueur. Par conséquent, pendant mon examen, j'ai appliqué la version actuelle de la *Loi sur le SCRS*.

II. CONTEXTE

9. Les informations contenues dans l'ensemble de données étranger, y compris son origine et une description de son contenu, et les étapes suivies durant son évaluation, se trouvent dans l'annexe classifiée de la présente décision (annexe A). J'inclus ces informations dans une annexe classifiée pour deux raisons. Premièrement, cela empêchera qu'une partie importante de la présente décision soit caviardée, ce qui facilitera la lecture de sa version publique. Deuxièmement, cela permettra de s'assurer que la nature des faits dont j'ai été saisi, qui autrement ne seraient accessibles que dans le dossier, est incluse dans la décision.
10. Le régime des ensembles de données établi dans les articles 11.01 à 11.25 de la *Loi sur le SCRS* confère au SCRS le pouvoir de conserver un ensemble de données étranger. Bien que les informations dans un ensemble de données ne soient pas directement et immédiatement

liées à une menace pour la sécurité du Canada, elles doivent être pertinentes dans le cadre de l'exercice des fonctions du SCRS en vertu des articles 12 à 16 (art 11.01, *Loi sur le SCRS*).

11. Conformément au paragraphe 11.17(1) de la *Loi sur le SCRS*, le directeur, à titre de personne désignée, peut autoriser le SCRS à conserver un ensemble de données étranger s'il conclut i) que l'ensemble de données répond à la définition d'un ensemble de données étranger, à savoir qu'il contient des renseignements personnels qui sont principalement liés à des personnes qui ne sont pas des Canadiens ou à des personnes morales non canadiennes qui se trouvent à l'extérieur du Canada, ii) qu'il est probable que la conservation de l'ensemble de données aidera le SCRS dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu des articles 12 (enquêtes sur les menaces soupçonnées), 12.1 (mesures de réduction des menaces), 15 (enquêtes pour des évaluations de sécurité ou des conseils aux ministres) ou 16 (collecte d'informations sur des personnes ou des États étrangers au Canada), et iii) que le SCRS s'est acquitté de ses obligations conformément à l'article 11.1 de la *Loi sur le SCRS*. Ces obligations exigent que le SCRS prenne des mesures raisonnables pour veiller à ce que soit supprimée de l'ensemble de données 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, et toute information qui, par sa nature ou ses attributs, est liée à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada.
12. L'autorisation de conserver un ensemble de données étranger n'est valide qu'une fois approuvée par le commissaire au renseignement dans une décision écrite. Après avoir obtenu cette approbation, les employés désignés du SCRS peuvent interroger ou exploiter l'ensemble de données étranger – et conserver les résultats – aux fins des articles 12, 12.1 et 15 dans la mesure où cela est strictement nécessaire, et aux fins de l'article 16 si cela est nécessaire pour aider le ministre de la Défense nationale ou le ministre des Affaires étrangères. L'interrogation et l'exploitation de l'ensemble de données permettent au SCRS de faire des liens et de détecter des tendances qui ne seraient autrement pas apparents avec les moyens d'enquête traditionnels.

13. Conformément à l'article 23 de la *Loi sur le CR*, le directeur a confirmé dans sa lettre de présentation m'avoir fourni tous les renseignements dont il disposait pour accorder l'autorisation en cause. Il fait remarquer que lorsque la demande de conservation de l'ensemble de données étranger a été reçue du SCRS [REDACTED], elle contenait les informations suivantes :

- i. L'ébauche de l'autorisation du directeur, datée du 11 octobre 2019;
- ii. La note d'information au directeur de la part du SCRS, datée du 11 octobre 2019, demandant que le directeur délivre une autorisation pour conserver l'ensemble de données étranger, avec des annexes (la « note du SCRS »);
- iii. La note d'information à l'intention du directeur décrivant comment le SCRS gère et traite les ensembles de données visés à l'article 11 aux fins de sauvegarde et de récupération, datée du 11 octobre 2019;
- iv. La désignation du directeur par le ministre, conformément au paragraphe 11.16(1) de la *Loi sur le SCRS*, datée du 11 septembre 2019;

14. Le directeur indique que des documents complémentaires ont subséquemment été ajoutés au dossier après qu'il a donné au Service l'ordre de prendre en considération les préoccupations et les commentaires de l'ancien commissaire au renseignement. Il note que ces documents, bien qu'ils soient utiles pour éclairer ses conclusions, ne modifient pas la demande d'origine :

- v. La note d'information au directeur décrivant comment le SCRS gère et traite les ensembles de données visés à l'article 11 aux fins de sauvegarde et de récupération, datée du [REDACTED];
- vi. [REDACTED];
- vii. [REDACTED];
- viii. L'exposé sur l'autorisation ministérielle d'ensembles de données au titre de l'article 11, daté du 10 décembre 2019;

- ix. La note d'information expliquant comment il demeure « probable » que les informations [REDACTED] contenues dans certains ensembles de données « aident » [le Service], datée du 19 juillet 2021;
- x. La note d'information au directeur concernant l'extraction des fichiers liés au Canada de l'ensemble de données étranger, datée du 6 janvier 2022;
- xi. La directive ministérielle au SCRS sur les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement [REDACTED];
- xii. Des tableaux sur les exigences en matière de renseignement conformes aux priorités et aux résultats du Canada en matière de renseignement pour 2023 à 2025.

15. Je traite d'une question concernant le contenu du dossier dans mon analyse.

III. NORME DE CONTRÔLE

16. Selon l'article 12 de la *Loi sur le CR*, le commissaire au renseignement procède à un examen quasi judiciaire des conclusions sur lesquelles repose une autorisation ministérielle afin de déterminer si ces conclusions sont raisonnables.

17. La jurisprudence du commissaire au renseignement établit que la norme de la décision raisonnable, qui s'applique aux contrôles judiciaires des mesures administratives, est la même qui s'applique à mon examen.

18. Comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada, lorsqu'elle procède à un contrôle judiciaire de la décision raisonnable, une cour de révision doit commencer son analyse à partir des motifs du décideur administratif (*Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21 au para 79). Au paragraphe 99 de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov], la Cour suprême du Canada a décrit de manière succincte ce qui constitue 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.

19. Les contraintes factuelles et juridiques pertinentes peuvent inclure le régime législatif applicable, l'incidence de la décision et les principes d'interprétation des lois. De fait, pour comprendre ce qui est raisonnable, il faut prendre en considération le contexte dans lequel la décision faisant l'objet du contrôle a été prise ainsi que l'environnement législatif dans lequel elle est examinée. 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*.
20. Un examen de la *Loi sur le CR* et de la *Loi sur le SCRS*, ainsi que des débats législatifs connexes, montre que le législateur a créé le rôle du 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 les droits et libertés des Canadiens. J'estime que le législateur m'a attribué un rôle de gardien afin de maintenir cet équilibre. Dans mon examen des conclusions du ministre, je dois soigneusement déterminer si les intérêts importants des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada, notamment en matière de vie privée, ont été dûment pris en compte et pondérés, et je dois m'assurer que la primauté du droit est pleinement respectée.
21. En ce qui concerne l'autorisation de conserver un ensemble de données étranger, lorsque le commissaire au renseignement est convaincu (*satisfied* en anglais) que les conclusions en cause du directeur sont raisonnables, il « approuve » l'autorisation (art 20(2)a), *Loi sur le CR*). À l'inverse, lorsque ces conclusions sont déraisonnables, il « n'approuve pas » l'autorisation (art 20(2)c), *Loi sur le CR*). Le commissaire au renseignement peut aussi approuver la conservation d'un ensemble de données étranger, avec des conditions, s'il est convaincu que, eu égard à l'ajout de conditions, les conclusions en cause sont raisonnables (art 20(2)b), *Loi sur le CR*).

IV. ANALYSE

22. Au terme de l'article 17 de la *Loi sur le CR*, je suis tenu d'examiner le caractère raisonnable des conclusions formulées par le directeur en vertu du paragraphe 11.17(1) de la *Loi sur le SCRS* sur lesquelles repose sa détermination. Le paragraphe 11.17(1) énonce trois critères obligatoires qui, de l'avis du directeur, ont été satisfaits :

- i. il s'agit d'un ensemble de données étranger;
- ii. il est probable que la conservation de l'ensemble de données aidera le Service dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu des articles 12, 12.1, 15 et 16;
- iii. le Service s'est acquitté de ses obligations conformément à l'article 11.1, à savoir prendre des mesures raisonnables pour que soit supprimée de l'ensemble de données toute information qui porte sur la santé physique ou mentale d'un individu et que soit extraite toute information liée à un Canadien.

A. Les conclusions du directeur sont-elles raisonnables?

i. Il s'agit d'un ensemble de données étranger

23. Un ensemble de données étranger doit comporter principalement des informations liées à un individu qui n'est pas Canadien et qui se trouve à l'extérieur du Canada ou à une personne morale qui n'a pas été constituée ou prorogée sous le régime d'une loi du Canada et qui se trouve à l'extérieur du Canada (art 11.01 et art 11.07(1)c), *Loi sur le SCRS*).

24. Après la collecte d'un ensemble de données et durant la période d'évaluation (qui était de 90 jours au moment où l'ensemble de données étranger a été augmenté à 180 jours depuis l'entrée en vigueur des modifications à la *Loi sur le SCRS* en juin 2024), les employés désignés du SCRS ont la responsabilité de confirmer si un ensemble de données comporte principalement des informations liées à des personnes qui ne sont pas canadiennes qui se trouvent à l'extérieur du Canada. Étant donné le volume élevé de documents dans la plupart des ensembles de données, l'évaluation utilise généralement une combinaison de processus manuels et de processus automatisés. Bien que l'évaluation vise à cerner les informations liées à des Canadiens, certains documents, par leur nature, peuvent ne pas contenir

suffisamment d'indicateurs qui permettraient à un employé désigné du SCRS de confirmer si les informations sont liées à des Canadiens ou à des personnes qui se trouvent au Canada. Comme je l'ai mentionné dans la décision 2200-A-2024-03, l'évaluation pourrait ne pas apporter la certitude absolue qu'il n'y a pas de fichiers liés à des Canadiens (para 47). Le but de l'évaluation est plutôt d'être en mesure de confirmer avec confiance que les informations contenues dans l'ensemble de données sont principalement liées à des personnes qui ne sont pas canadiennes ou à des personnes morales non canadiennes qui se trouvent à l'extérieur du Canada.

25. En se fondant sur la note du SCRS, le directeur explique que l'ensemble de données étranger est un regroupement d'ensembles de données individuels qui contiennent des renseignements personnels. Il conclut que le regroupement répond à la définition d'un ensemble de données, car chaque ensemble de données porte sur un sujet commun. En revanche, il n'indique pas explicitement le sujet commun des informations dans le regroupement. Dans ses conclusions, le directeur affirme que les ensembles de données partagent des intérêts similaires en matière de protection de la vie privée et proviennent d'une origine commune, et qu'ils remplissent tous le critère de la « probabilité d'aider ». Cependant, la note du SCRS, sur laquelle se fonde le directeur, indique que le sujet commun [...]. Je suis convaincu que la conclusion du directeur est raisonnable à savoir que l'ensemble de données étranger répond à la définition d'un ensemble de données. J'aborderai la question de la fusion d'ensembles de données pour former un seul ensemble de données dans mes remarques.

26. Le directeur se fonde sur deux faits pour justifier sa conclusion que l'ensemble de données est un ensemble de données étranger. Premièrement, il fait référence à l'évaluation du SCRS selon laquelle l'ensemble de données contient de l'information qui se rapporte principalement à des non-Canadiens [...]. Deuxièmement, le directeur affirme que l'ensemble de données étranger comprend un type de renseignements qui pourraient être identifiés comme étant liés au Canada [...]. Toutefois, le SCRS a déterminé que toutes les informations de ce type sont de nature étrangère.

27. Le caractère raisonnable de la conclusion du SCRS repose sur l'évaluation effectuée par le SCRS. Le processus d'évaluation est décrit ci-dessous et plus en détail à l'annexe A. D'après la description de ce processus, j'estime qu'il était justifié que le directeur se fonde sur les résultats de l'évaluation. En effet, les résultats montrent que les informations sont liées à l'État étranger. Je suis convaincu que le dossier justifie la conclusion du directeur selon laquelle les informations contenues dans l'ensemble de données sont principalement liées à des personnes qui ne sont pas canadiennes et qui se trouvent à l'extérieur du Canada, et j'estime par conséquent que cette conclusion est raisonnable.

ii. Il est probable que la conservation de l'ensemble de données aidera le SCRS

28. Le dossier explique que le critère à savoir s'il est probable que la conservation de l'ensemble de données aidera le Service dans l'exercice de ses fonctions signifie qu'il existe une probabilité raisonnable que la conservation de l'ensemble de données aide le Service dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu des articles 12, 12.1, 15 et 16 de la *Loi sur le SCRS*. Il s'agit d'un seuil plus élevé qu'une simple possibilité, mais inférieur à la norme de la prépondérance des probabilités.

29. Le directeur ne dit rien sur son interprétation ou sa compréhension du seuil de la « probabilité d'aider », mais il explique comment ce seuil est atteint. Il justifie l'utilité de l'ensemble de données étranger en expliquant d'abord comment certaines activités de [REDACTED] constituent une menace pour la sécurité du Canada et comment ses activités sont liées aux priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2019-2021. [REDACTED].

30. De plus, [REDACTED].

31. Le directeur aborde le fait que, comme la demande a été soumise aux fins de décision le 11 octobre 2019, le dossier fait mention des priorités en matière de renseignement pour 2019-2021. Il a examiné les nouvelles priorités en matière de renseignement pour 2023-2025 et, bien qu'elles soient structurées différemment, les priorités pertinentes sont toujours présentes. Il a conséquemment conclu que ses conclusions demeuraient valides.

32. En se fondant sur la demande que lui a adressée le SCRS, le directeur explique qu'il est probable que l'ensemble de données étranger aide à [REDACTED]. Étant donné le sujet des fichiers de données, cette conclusion est raisonnable. Le directeur explique aussi en quoi il est probable que [REDACTED] aidera le SCRS dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu des articles 12, 12.1 et 15. Plus précisément, l'ensemble de données étranger pourrait aider à : [REDACTED]. Je note que la demande du SCRS, préparée en 2019, expliquait qu'il était probable que l'ensemble de données étranger aide également le SCRS dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu de l'article 16. Toutefois, le directeur explique dans l'autorisation que le SCRS [REDACTED].
33. De plus, la note du SCRS explique que l'ensemble de données étranger a déjà aidé le SCRS à s'acquitter de ses fonctions en vertu de l'article 12, avant l'entrée en vigueur du régime des ensembles de données en 2019.
34. Le dossier indique comment les données plus anciennes dans l'ensemble de données étranger atteignent toujours le seuil de la « probabilité d'aider ». Le SCRS estime que, même si certains ensembles de données peuvent sembler désuets, ils contiennent des informations très fiables et immuables [REDACTED]. Par conséquent, ils peuvent tout de même être utilisés [REDACTED] pour les fins décrites ci-dessus, et il demeure probable qu'ils aident le SCRS dans l'exécution de ses fonctions. Je suis d'accord avec le fait que le directeur se soit fondé sur cette justification.
35. Le directeur n'indique pas s'il est convaincu que le SCRS avait des motifs de croire que l'ensemble de données étranger était pertinent au moment de sa collecte. Cependant, vu le contexte dans lequel il a été recueilli et la nature des informations qu'il contient, il est évident que le directeur n'avait aucune réserve quant à la méthode employée par le SCRS pour exercer son pouvoir de collecte. À cet égard, j'accepte sans réserve ses conclusions.
36. Les conclusions du directeur établissent un lien entre une menace pour la sécurité du Canada, les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement et l'information contenue dans l'ensemble de données étranger. Elles montrent également comment, en raison de leur nature, les informations contenues dans l'ensemble de données peuvent aider le SCRS

dans l'exercice de ses fonctions. À la suite de mon examen des motifs invoqués par le directeur, j'estime que sa conclusion selon laquelle il est probable que la conservation de l'ensemble de données étranger aidera le Service est appuyée par son raisonnement et par le dossier, et est donc raisonnable.

iii. Le SCRS s'est acquitté de ses obligations continues conformément à l'article 11.1 de la Loi sur le SCRS

37. En vertu du paragraphe 11.1(1) de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS a deux obligations continues à l'égard d'un ensemble de données étranger. Il est tenu de prendre des mesures raisonnables pour veiller à ce que :

- a) toute information qui porte sur la santé physique ou mentale d'un individu et pour laquelle il existe une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée soit supprimée;
- b) toute information qui, par sa nature ou ses attributs, est liée à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada soit extraite.

38. Lorsque des informations liées à un Canadien sont extraites d'un ensemble de données étranger, conformément au paragraphe 11.1(2), le SCRS doit soit les détruire, soit les recueillir comme un ensemble de données canadien, soit les ajouter sous forme de mise à jour à un ensemble de données canadien.

39. Dans la décision 2200-A-2024-04, j'ai commenté l'incidence des récentes modifications législatives au paragraphe 11.1(1). Ces commentaires s'appliquent également à cette autorisation. En bref, le nouveau texte stipule que le SCRS « est tenu de prendre des mesures raisonnables pour veiller à ce que » les informations en cause soient supprimées ou extraites, alors que l'ancien texte indiquait sur le SCRS « [était] tenu » de supprimer ou d'extraire ces informations. J'ai mentionné que cette modification législative assouplissait les critères applicables, car le texte n'exige plus la certitude que les informations en cause ont été supprimées ou extraites par le SCRS. Ainsi, si les conclusions du directeur étaient raisonnables en vertu du texte précédent, j'estime qu'elles le seront aussi aux termes des lois

actuelles. Néanmoins, j'ai noté que je n'étais pas convaincu que les modifications avaient vraiment changé les obligations du SCRS selon le paragraphe 11.1(1), mais plutôt qu'elles reflétaient la façon réelle dont le SCRS remplissait ces obligations.

- a) Obligation de prendre des mesures raisonnables pour veiller à la suppression de toute information qui porte sur la santé physique ou mentale d'une personne – alinéa 1.1(1)a)

- 40. Le SCRS a effectué une évaluation [REDACTED] en tenant compte de la nature de l'ensemble de données afin de déterminer s'il y avait de l'information liée à la santé physique ou mentale d'une personne. Le SCRS a également examiné des échantillons de contenu [REDACTED] qui pourraient contenir de l'information liée à la santé. Le SCRS a déterminé qu'il n'y avait pas de tels renseignements dans les ensembles de données qui composent l'ensemble de données étranger.
- 41. Conformément à ses obligations aux termes du paragraphe 11.07(6) de la *Loi sur le SCRS*, les employés désignés du SCRS ont également effectué un examen de l'ensemble de données étranger afin de supprimer les renseignements personnels (au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) qui, de l'avis du SCRS, ne sont pas pertinents à l'exercice de ses fonctions et qui peuvent être supprimés sans nuire à l'intégrité de l'ensemble de données. Les employés n'ont pas identifié de tels renseignements.
- 42. En faisant référence à la méthodologie décrite ci-dessus, le directeur conclut que le SCRS a rempli ses obligations en vertu de l'alinéa 11.1(1)a) et confirme qu'il n'a pas décelé d'informations portant sur la santé physique ou mentale pour lesquelles il existe une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée. Le directeur reconnaît la nature continue de l'obligation du SCRS de supprimer de telles informations qui seraient découvertes ultérieurement.
- 43. D'après la nature des informations contenues dans l'ensemble de données étranger et le processus d'évaluation expliqué dans le dossier, je suis d'avis que la conclusion du directeur

à savoir que le SCRS a rempli – et continuera de remplir – ses obligations en vertu de l’alinéa 11.1(1)a) est raisonnable.

- b) Obligation de prendre des mesures raisonnables pour veiller à la suppression de toute information qui, par sa nature, est liée à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada – alinéa 11.1(1)c)

44. Comme le définit l’article 11.01 de la *Loi sur le SCRS*, un « Canadien » dans le contexte du régime d’ensemble de données s’entend d’un citoyen canadien, d’un résident permanent ou d’une personne morale constituée ou prorogée sous le régime d’une loi fédérale ou provinciale.

45. Dans son évaluation, le SCRS a désigné les informations [REDACTED] qui pouvaient être liées à un Canadien ou à une personne au Canada. Le SCRS a fait une recherche dans [REDACTED] et a déterminé qu’il y avait des données liées à des Canadiens dans l’ensemble de données étranger. Ces fichiers de données ont été extraits de l’ensemble de données et détruits.

46. Dans sa conclusion, le directeur confirme qu’il est convaincu que le SCRS a rempli ses obligations aux termes de l’alinéa 11.1(1)c) et que les fichiers liés à des Canadiens ont été détruits en conformité avec le paragraphe 11.1(2) de la *Loi sur le SCRS*. Là encore, il reconnaît la nature continue de l’obligation du SCRS d’extraire les informations liées à un Canadien ou à une personne se trouvant au Canada qui seraient découvertes ultérieurement.

47. D’après la nature des informations contenues dans l’ensemble de données étranger et la méthodologie d’évaluation du SCRS expliquée dans le dossier, je suis d’avis que la conclusion du directeur à savoir que le SCRS a rempli – et continuera de remplir – ses obligations en vertu de l’alinéa 11.1(1)c) et du paragraphe 11.1(2) est raisonnable. Toutefois, comme il est expliqué ci-dessous, les conclusions du directeur ne reposent pas sur un dossier complet.

48. Le 10 janvier 2024, j’ai reçu une lettre classifiée datée du 29 décembre 2023 du directeur expliquant que, le 21 février 2022, le SCRS avait découvert des documents de travail

concernant un ensemble de données étranger dont la conservation avait été approuvée par le commissaire au renseignement précédent. Ces documents de travail ont servi à l'évaluation de l'ensemble de données étranger en question. Certains des dossiers de travail comprenaient des informations liées au Canada. Bien que les documents n'aient pas été consultés depuis la période d'évaluation, leur conservation allait à l'encontre de l'obligation du SCRS de traiter les informations liées à des Canadiens comme l'exige le paragraphe 11.1(2), en les détruisant ou en les conservant comme un ensemble de données canadien pendant la période d'évaluation. Le directeur a expliqué que les documents ont été supprimés après leur découverte. Il était d'avis que cet incident de non-conformité n'avait pas compromis la validité de l'autorisation qu'il avait délivrée et que le commissaire au renseignement avait approuvée.

49. La lettre classifiée était accompagnée de deux notes d'information. Une des notes d'information, datée du 16 avril 2022 et préparée par la direction générale [...] (qui a depuis été restructurée sous la direction générale [...]), indiquait que des documents de travail liés à un certain nombre d'ensembles de données étrangers, et non seulement à l'ensemble de données étranger mentionné dans la lettre du 29 décembre 2023, avaient été découverts. Pour certains des ensembles de données étrangers en question, les demandes avaient déjà été soumises au directeur afin d'obtenir son autorisation pour leur conservation. En outre, le SCRS estimait que certains des documents de travail contenaient des informations concernant des Canadiens. Un des ensembles de données étrangers pour lesquels un document de travail contenant des renseignements liés à des Canadiens a été découvert est l'ensemble de données [...] – qui, d'après mon examen du dossier, semble être l'ensemble de données étranger visé par cette autorisation. La note d'information indiquait que les documents avaient été détruits en avril 2022.
50. [...] décrivait certaines mesures qu'il prendrait pour corriger l'incident de non-conformité. Une de ces mesures était de préparer une note complémentaire et de l'inclure dans les autorisations d'ensembles de données étrangers en attente dont était saisi le directeur.

51. Dans une lettre classifiée en réponse au directeur datée du 19 janvier 2024, j'ai indiqué que j'étais préoccupé par le temps qu'il a fallu pour être informé de l'incident de non-conformité. Je suis également d'accord avec le directeur quand il affirme que l'incident n'a pas eu d'incidence sur la validité de l'autorisation approuvée par l'ancien commissaire au renseignement. Parmi d'autres commentaires, j'ai noté qu'une note complémentaire serait incluse dans les autorisations en attente dont est saisi le directeur et que je m'attends à ce qu'elle soit incluse dans les dossiers dont je suis saisi.
52. Le dossier dont je suis saisi ne contient pas une telle note. De plus, le dossier ne fait pas mention de la découverte de la conservation d'informations liées à des Canadiens au-delà de la période d'évaluation et de leur suppression subséquente. Même si le SCRS a déterminé qu'une note complémentaire n'était plus nécessaire, compte tenu de ce qui précède, je me serais attendu à une explication dans le dossier. Je suis d'avis que le directeur, en qualité de décideur, aurait dû disposer des informations dans le dossier dont il était saisi et aborder l'incident dans ses conclusions.
53. En effet, je remarque que dans l'autorisation qui faisait l'objet de l'examen de l'ancien commissaire au renseignement dans la décision 2200-A-2022-03 rendue le 18 août 2022, le dossier comprenait une note sur le même incident de non-conformité. Le directeur a abordé le problème de non-conformité dans ses conclusions. Le commissaire au renseignement a mentionné le problème de non-conformité dans sa décision approuvant la conservation de l'ensemble de données étranger.
54. L'effet de l'absence d'informations dans le dossier concernant le problème de non-conformité ne peut être facilement résolu. D'une part, je suis convaincu que les conclusions du directeur – basées sur un dossier incomplet – à l'égard de l'exigence réglementaire sont raisonnables. L'ensemble de données étranger constitue un outil que le SCRS peut utiliser pour mieux s'acquitter de son mandat. D'autre part, un dossier incomplet pourrait avoir une incidence sur le caractère raisonnable des conclusions du directeur.

55. Dans un contrôle judiciaire, un dossier incomplet est généralement préoccupant à cause de l'effet potentiel sur la justice naturelle. Comme l'a souligné la Cour suprême dans le contexte d'un dossier qui ne contenait pas les transcriptions de l'audience qui s'était déroulée devant le décideur, « le déni de justice découlerait de l'insuffisance de l'information sur laquelle la cour siégeant en révision peut fonder sa décision. Par conséquent, l'appelant peut se voir nier ses moyens d'appel ou de révision » (*Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c Montréal (Ville)*, 1997 1 RCS 793 au para 80). En fin de compte, un organisme d'examen doit déterminer si les informations manquantes dans le dossier sont importantes pour la décision et s'il peut dûment trancher l'affaire sans elles.
56. Étant donné qu'aucune partie ne demande un contrôle judiciaire dans le contexte d'un examen d'une autorisation ministérielle du commissaire au renseignement, il n'y a pas de déni de justice naturelle concernant un demandeur en particulier. Néanmoins, le rôle de surveillance du commissaire au renseignement est de veiller à ce que les importants intérêts en matière de protection de la vie privée et d'autres intérêts juridiques et constitutionnels soient dûment pris en compte dans le contexte de la sécurité nationale. À titre de commissaire au renseignement, je prends mes décisions au nom des Canadiens et des personnes se trouvant au Canada. Afin que ces droits et des intérêts soient dûment pris en compte, un dossier dont le directeur et moi-même sommes saisis doit être complet.
57. En ce sens, alors que le rôle du commissaire au renseignement dans la représentation des intérêts du public canadien ne fait pas nécessairement appel aux principes de la justice naturelle à l'égard d'un demandeur en particulier, je suis d'avis qu'il suit les principes plus larges de l'équité procédurale en ce qui concerne les Canadiens et les personnes se trouvant au Canada. En effet, si des informations qui ont une influence sur les droits des Canadiens ne sont pas présentées au directeur ou prises en considération par lui, les intérêts des Canadiens ne sont pas pleinement pris en compte. Comme la majorité l'a affirmé dans *Vavilov*, « les cours de révision doivent garder à l'esprit le principe suivant lequel l'exercice de tout pouvoir public doit être justifié, intelligible et transparent non pas dans l'abstrait, mais pour l'individu qui en fait l'objet » (para 95).

58. Comme il a été mentionné, une décision de l'ancien commissaire au renseignement a pris en considération des informations relatives au même problème de conformité et a conclu qu'il n'avait pas eu d'incidence sur le caractère raisonnable des conclusions du directeur dans l'affaire dont il était saisi. Dans l'affaire dont je suis saisi, je suis au courant de ce qui semble être un incident de non-conformité, décrit en termes généraux dans une note d'information jointe à la lettre du directeur de décembre 2023. Bien que les informations au sujet du problème de non-conformité aient été présentées à un certain moment au directeur, elles n'ont pas été versées au dossier dont je suis saisi ni abordées par le directeur dans ses conclusions. Par conséquent, je ne peux pas conclure avec suffisamment de certitude que si les informations sur l'incident de non-conformité avaient été incluses dans le dossier, elles n'auraient pas eu d'incidence sur les conclusions du directeur.
59. L'alinéa 20(2)b) de la *Loi sur le CR* me confère le pouvoir d'approuver une autorisation, assortie de conditions, si je suis convaincu, eu égard à l'ajout de conditions, que les conclusions du directeur sont raisonnables. Les conditions doivent se rapporter à l'interrogation ou à l'exploitation de l'ensemble de données étranger ou à la destruction ou à la rétention de l'ensemble ou d'une partie de celui-ci.
60. Dans les circonstances, je suis d'avis qu'une condition relative à la rétention de l'ensemble de données étranger rend les conclusions du directeur raisonnables, à savoir que l'ensemble de données étranger doit être conservé pendant un an seulement, et non pendant cinq ans comme l'a autorisé le directeur. Cette condition indique que les conclusions du directeur sont raisonnables et que l'exigence réglementaire prévue à l'article 11.1 a été remplie, mais que les conclusions reposent sur un dossier incomplet. Elle indique aussi que ce que je sais des informations manquantes ne donne pas à entendre que les conclusions du directeur auraient été différentes si les informations avaient été incluses dans le dossier, tout en reconnaissant que le dossier incomplet n'est pas suffisant pour justifier une période de conservation de cinq ans. La condition reconnaît l'utilité de l'ensemble de données étranger et permet au SCRS et au directeur de demander un renouvellement de l'autorisation ministérielle pour lequel le SCRS inclut toutes les informations pertinentes dans le dossier qui est examiné par le directeur. Les Canadiens s'attendent à ce que le SCRS dispose d'outils adéquats pour mener

à bien ses activités, mais aussi à ce que les informations pertinentes à leurs intérêts soient prises en compte quand le SCRS demande l'autorisation de mener des activités.

iv. Les dispositions relatives à la mise à jour sont raisonnables

61. La *Loi sur le SCRS* exige que l'autorisation de conserver un ensemble de données étranger précise la méthode que peut employer le SCRS pour le mettre à jour. Même si la *Loi sur le SCRS* ne stipule pas explicitement que les conclusions du directeur concernant la façon dont un ensemble de données étranger peut être mis à jour sont assujetties à l'examen du commissaire au renseignement, elles font partie du contrôle judiciaire de la décision raisonnable. Comme il est établi dans la jurisprudence du commissaire au renseignement, le SCRS ne peut pas avoir carte blanche pour modifier et mettre à jour un ensemble de données après que son autorisation a été approuvée. L'examen du caractère raisonnable des conclusions relatives aux dispositions concernant la mise à jour proposées garantit que celles-ci ne changeront pas la nature de l'ensemble de données autorisé et que les mises à jour rempliront le seuil de la « probabilité d'aider » le SCRS dans le cadre de l'exécution de ses fonctions.
62. Le directeur a approuvé un type de mise à jour : la suppression d'un certain type d'information. Par conséquent, il reconnaît qu'aucun autre fichier ne pourrait être ajouté à l'ensemble de données étranger en vertu de cette disposition.
63. À mon avis, les conclusions du directeur montrent qu'il comprend la disposition relative à la mise à jour et le fait qu'elle ne changerait pas la nature de l'ensemble de données. Par conséquent, j'estime que les conclusions du directeur concernant la disposition relative à la mise à jour sont raisonnables.

V. REMARQUES

64. J'aimerais faire les deux remarques suivantes qui ne changent rien à mes conclusions concernant le caractère raisonnable des conclusions du directeur.

A. Délai dans l'autorisation de l'ensemble de données étranger

65. Alors que le directeur reconnaît le passage du temps entre la demande de conservation de l'ensemble de données étranger du SCRS et la délivrance de l'autorisation, le délai n'est pas expliqué. Dans la décision 2200-A-2023-05, j'ai fait remarquer que les longs délais pouvaient avoir un effet sur l'exigence de la « probabilité d'aider ». Le passage du temps peut rendre certains faits non pertinents et compromettre le caractère raisonnable des conclusions du directeur, parce que l'examen du caractère raisonnable consiste en partie à s'assurer que les conclusions sont ancrées dans le contexte factuel.
66. En effet, cette autorisation illustre concrètement le risque que présente un long délai entre la demande du SCRS et l'autorisation du directeur. Comme il a été mentionné, la demande du SCRS, préparée en 2019, a expliqué que l'ensemble de données étranger aiderait probablement le SCRS dans l'exercice des fonctions que lui confère l'article 16, mais le directeur explique que [REDACTED]. [REDACTED] n'a pas eu d'incidence sur le caractère raisonnable des conclusions du directeur dans ce cas, parce que j'estimais raisonnable la conclusion à savoir qu'il est probable que l'ensemble de données étranger aide le SCRS dans l'exercice de ses fonctions en vertu d'autres dispositions législatives – articles 12, 12.1 et 15. Néanmoins, si l'autorisation avait reposé uniquement sur la probabilité que l'ensemble de données aide aux fonctions conférées en vertu de l'article 16, les conclusions du directeur pourraient ne pas avoir été raisonnables, étant donné le passage du temps et le changement consécutif dans les circonstances factuelles.
67. Je reconnais que la *Loi sur le SCRS* n'impose pas de délai au directeur pour délivrer une autorisation après avoir reçu une demande du SCRS. Le législateur aurait pu imposer un délai dans les récentes modifications du régime des ensembles de données, mais il a choisi de ne pas le faire. Malgré cela, je suis d'avis que la période d'évaluation de 180 jours (précédemment 90 jours) révèle l'intention du législateur que lorsque le SCRS demande au directeur de délivrer une autorisation, la demande devrait être examinée rapidement.

68. Je comprends que cet ensemble de données étranger et l'ensemble de données étranger approuvé dans la décision 2200-A-2024-04 sont les deux derniers ensembles de données étrangers qui ont été recueillis avant l'entrée en vigueur du régime des ensembles de données en 2019 pour lesquels le SCRS a demandé une autorisation de conservation. Il ne devrait donc plus y avoir de demandes du SCRS pour lesquelles l'autorisation du directeur se fait longuement attendre. Le directeur a reconnu l'importance de réduire les délais et a indiqué que le SCRS a amélioré l'efficacité du processus.

B. Regroupement d'ensembles de données séparés

69. L'ensemble de données étranger est un regroupement d'ensembles de données séparés.

Comme il a été mentionné, la note du SCRS indique que le sujet commun est [REDACTED].

70. Lorsqu'un ensemble de données est un regroupement d'autres ensembles de données, je suis d'avis que le sujet commun doit être défini avec des limites claires et compréhensibles. Cela devrait être abordé dans les conclusions du directeur. Par exemple, l'utilisation des termes [REDACTED] pourrait être plus généralisée. En l'occurrence, je comprends, d'après le dossier, que les informations sont limitées à [REDACTED].

71. Cependant, si la compréhension d'un sujet commun devient trop incertaine ou malléable, le regroupement d'ensembles de données peut ne plus répondre à la définition dans la loi.

VI. CONCLUSIONS

72. Conformément à l'article 17 et à l'alinéa 20(2)b) de la *Loi sur le CR*, je suis convaincu que les conclusions du directeur tirées conformément au paragraphe 11.17(1) de la *Loi sur le SCRS* et sur la base desquelles la conservation de l'ensemble de données étranger a été autorisée sont raisonnables avec la condition que l'autorisation soit valide pendant un an. Par conséquent, l'autorisation assortie de la condition expire un an après la date de mon approbation.

73. Conformément à l'article 21 de la *Loi sur le CR*, une copie de la présente décision sera remise à l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement afin de l'aider à accomplir son mandat au titre 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 8 août 2024

(Original signé)

L'honorable Simon Noël, c.r.
Commissaire au renseignement