

Dossier : 2200-A-2024-02



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 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 23 MAI 2024

TABLE DES MATIÈRES

I.	APERÇU	1
II.	CONTEXTE	2
III.	NORME DE CONTRÔLE.....	4
IV.	ANALYSE	6
	A. Les conclusions du ministre sont-elles raisonnables?.....	7
	i. <i>Application du critère de pertinence (permettra de générer des résultats pertinents)</i>	8
	ii. <i>Mise en balance des objectifs de l'étendue et de la précision.....</i>	11
	iii. <i>Protection des droits à la vie privée des Canadiens et des non-Canadiens au Canada</i>	14
V.	REMARQUES.....	16
	A. Collecte et conservation d'ensembles de données au titre d'autres dispositions de la <i>Loi</i> <i>sur le SCRS</i>	16
	B. Accès aux documents confidentiels du Cabinet.....	18
	C. Modifications à venir concernant la directive ministérielle — priorités pour 2021–2023	19
VI.	CONCLUSIONS	20

I. APERÇU

1. Il s'agit d'une décision qui examine les conclusions formulées par le ministre de la Sécurité publique, des Institutions démocratiques et des Affaires intergouvernementales (le ministre) relativement à sa détermination d'une catégorie d'ensembles de données canadiens en application de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, LRC 1985, c C-23 (*Loi sur le SCRS*).
2. L'une des responsabilités les plus fondamentales d'un gouvernement est d'assurer la sécurité de ses citoyens (*Charkaoui c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9 au para 1). Le Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS ou le Service) assume une part de cette responsabilité. Pour ce faire, le SCRS enquête sur des menaces et soumet au gouvernement du Canada des rapports à cet égard. Lorsqu'il mène des enquêtes sur des menaces appréhendées à la sécurité du Canada, le SCRS dispose du pouvoir légal de recueillir et d'utiliser d'importants volumes de données électroniques liées à ces menaces.
3. Depuis l'entrée en vigueur d'une modification législative apportée à la *Loi sur le SCRS* en 2019, le SCRS dispose aussi du pouvoir légal de recueillir et d'utiliser des données électroniques qui ne sont pas liées à une menace appréhendée, même si les informations qui ne sont pas liées à une menace concernent des Canadiens et des non-Canadiens au Canada. C'est ce que l'on appelle le « régime des ensembles de données ». Il faut obtenir les autorisations requises pour recueillir et utiliser des ensembles de données canadiens. Il est possible de recueillir un ensemble de données canadien uniquement s'il appartient à une « catégorie approuvée » qui est autorisée par le ministre et ensuite approuvée par le commissaire au renseignement. Pour que le SCRS puisse conserver un ensemble de données qui a été recueilli et utiliser son information, il doit obtenir une autorisation judiciaire de la Cour fédérale du Canada.
4. Le 19 avril 2024, le directeur du SCRS a sollicité la détermination par le ministre du renouvellement d'une catégorie d'ensembles de données canadiens, soit la catégorie 2023-1. J'ai approuvé cette catégorie en juin 2023 dans la décision 2200-A-2023-03 (décision 2023-03).

5. Le 26 avril 2024, le ministre a déterminé, au titre du paragraphe 11.03(1) de la *Loi sur le SCRS*, la catégorie 2023-1, par arrêté, sa collecte étant ainsi autorisée (l'autorisation).
6. Le 29 avril 2024, le Bureau du commissaire au renseignement a reçu l'autorisation en vue de mon examen et de mon approbation sous le régime de la *Loi sur le commissaire au renseignement*, LC 2019, c 13, art 50 (*Loi sur le CR*).
7. Après examen, je suis convaincu que les conclusions formulées par le ministre en application du paragraphe 11.03(2) de la *Loi sur le SCRS* quant à la catégorie 2023-1 d'ensembles de données canadiens sont raisonnables.
8. Par conséquent, en vertu de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*, j'approuve l'autorisation ministérielle pour la catégorie 2023-1.

II. CONTEXTE

9. Le régime des ensembles de données prévu aux articles 11.01 à 11.25 de la *Loi sur le SCRS* confère au SCRS le pouvoir de recueillir, de conserver et d'analyser des renseignements personnels, au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC 1985, c. P-21, qui ne sont pas directement et immédiatement liés à des activités qui représentent une menace pour la sécurité du Canada, mais qui sont néanmoins utiles dans l'exercice des fonctions qui lui sont confiées aux articles 12 à 16 (art. 11.05 de la *Loi sur le SCRS*). L'acquisition d'ensembles de données selon l'article 11 de la *Loi sur le SCRS* ne permet pas de contourner l'obligation prévue à l'article 21 de cette loi d'obtenir un mandat.
10. Le terme « ensemble de données » est défini dans la *Loi sur le SCRS* et s'entend d'un ensemble d'informations sauvegardées sous la forme d'un fichier numérique qui portent sur un sujet commun (art 2, *Loi sur le SCRS*). Les ensembles de données canadiens contiennent des informations non accessibles au public au moment de la collecte et comportant principalement (*predominantly* en anglais) — interprété par le SCRS comme étant plus de 50 % de son contenu — des informations liées à des Canadiens, à d'autres individus se

trouvant au Canada ou à des entreprises canadiennes (art 11.07(1)b), *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.

11. J'ai présenté dans des décisions antérieures relatives à des catégories d'ensembles de données canadiens le processus à suivre ainsi que les mécanismes de responsabilité qui se trouvent dans le régime des ensembles de données auxquels il faut satisfaire avant que le SCRS puisse recueillir, conserver et utiliser des ensembles de données canadiens. En somme, le ministre doit déterminer les catégories d'ensembles de données canadiens et le commissaire au renseignement doit ensuite approuver ces catégories. Par la suite, le SCRS peut recueillir un ensemble de données canadien lorsqu'il est convaincu qu'il appartient à la catégorie approuvée. Lorsque l'ensemble de données a été recueilli, le SCRS l'évalue pour confirmer qu'il s'agit effectivement d'un ensemble de données canadien et qu'il appartient à une catégorie approuvée.
12. Si le SCRS souhaite conserver l'ensemble de données en vue de son interrogation ou de son exploitation future, il doit alors obtenir une autorisation judiciaire d'un juge désigné de la Cour fédérale. Dès lors qu'une autorisation judiciaire est accordée, les employés désignés du SCRS peuvent procéder à l'interrogation ou à l'exploitation de l'ensemble de données canadien, et conserver les résultats, pour l'application des articles 12 (enquête sur les menaces) et 12.1 (mesures pour réduire les menaces) dans la mesure où cela est strictement nécessaire, et pour l'application de l'article 16 (collecte d'information sur des étrangers ou des États étrangers au Canada) au besoin pour prêter assistance au ministre de la Défense nationale ou au ministre des Affaires étrangères.
13. Par conséquent, lorsque le ministre détermine des catégories d'ensembles de données canadiens, c'est l'étape initiale qui peut amener le SCRS à conserver d'importantes quantités d'informations qui ne sont pas liées à une menace qui ont trait à des Canadiens et à des personnes au Canada. L'examen du commissaire au renseignement fait en sorte que cette

étape est entamée d'une façon qui tient compte des intérêts en matière de protection de la vie privée de Canadiens et de personnes au Canada.

14. Conformément à l'article 23 de la *Loi sur le CR*, le ministre a confirmé dans sa lettre de présentation m'avoir fourni tous les renseignements dont il disposait pour accorder l'autorisation en cause. Le dossier comprend donc ce qui suit :

- a) L'autorisation datée du 26 avril 2024;
- b) La note d'information du sous-ministre de Sécurité publique Canada à l'intention du ministre, datée du 26 avril 2024;
- c) La note d'information du directeur du SCRS au ministre datée du 19 avril 2024;
- d) La demande datée du 12 avril 2024 et ces cinq annexes :
 - i) [REDACTED]
 - ii) Exemples d'ensembles de données qui seraient inclus et exclus de la catégorie proposée;
 - iii) Mesures et autorisations qui protègent les droits en matière de vie privée des Canadiens;
 - iv) Directive ministérielle au SCRS;
 - v) Copies des politiques opérationnelles pertinentes du SCRS;
- e) Les copies des décisions pertinentes du commissaire au renseignement (la décision 2200-A-2023-01 et la décision 2023-03).

III. NORME DE CONTRÔLE

15. Selon l'article 12 de la *Loi sur le CR*, le commissaire au renseignement procède à un examen quasi judiciaire des conclusions du ministre sur lesquelles une autorisation ministérielle, en l'espèce une détermination d'une catégorie d'ensembles de données canadiens, est accordée afin de déterminer si ces conclusions sont raisonnables.

16. 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 que celle qui s'applique à mon examen.

17. Comme l'indique la Cour suprême du Canada, lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la décision raisonnable, la 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, la Cour 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.

18. Les contraintes factuelles et juridiques pertinentes peuvent inclure le régime législatif applicable, l'incidence de la décision et les principes d'interprétation des lois. En effet, pour comprendre ce qui est raisonnable, il est nécessaire de tenir compte du contexte dans lequel la décision faisant l'objet du contrôle a été prise, tout comme de celui dans lequel elle est contrôlée. Il est donc nécessaire de comprendre le rôle du commissaire au renseignement, qui est un élément essentiel du régime législatif instauré par la *Loi sur le CR* et la *Loi sur le SCRS*.

19. Un examen de la *Loi sur le CR* et de la *Loi sur le SCRS*, ainsi que des débats législatifs, 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 en matière de sécurité nationale et de renseignement, et le respect de la primauté du droit ainsi que 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.

20. Lorsque le commissaire au renseignement est convaincu (*satisfied* en anglais) que les conclusions en cause du ministre sont raisonnables, il « approuve » l'autorisation (art 20(1)a), *Loi sur le CR*). À l'inverse, lorsque ces conclusions sont déraisonnables, il « n'approuve pas » l'autorisation (art 20(1)b), *Loi sur le CR*).

IV. ANALYSE

21. Le 19 avril 2024, le directeur du SCRS a présenté au ministre une demande écrite pour solliciter le renouvellement de la catégorie d'ensembles de données canadiens appelée la catégorie 2023-1 (la demande). Le ministre s'est fondé sur la demande ainsi que sur le mémorandum du sous-ministre et a tenu compte de la décision 2023-03 rendue l'année dernière pour accorder l'autorisation.
22. La catégorie proposée dans l'autorisation énonce trois critères qui définissent la catégorie et qui doivent donc être remplis avant que des ensembles de données puissent être recueillis. Je constate que les mêmes critères définissaient la catégorie dans l'autorisation de l'année dernière :
- a) Le Service croit raisonnablement que l'ensemble de données est [...]
 - b) [...]
 - c) [...]
23. Comme il a été établi dans la jurisprudence du commissaire au renseignement et réitéré récemment dans la décision 2200-A-2024-01, une approbation antérieure du commissaire au renseignement ne signifie pas que les mêmes activités, ou une même catégorie dans le cas qui nous occupe, seront automatiquement approuvées de nouveau. Chaque autorisation ministérielle est différente et est examinée sur la base du dossier qui lui est propre. Un certain nombre de considérations pourraient avoir changé entre les autorisations. En outre, s'il y a lieu, de nouvelles demandes devraient inclure des exemples actualisés.

24. Le dossier dont je suis saisi comporte des différences mineures par rapport à l'année dernière. Il y a de nouveaux exemples de ce qui constitue [...] et l'autorisation interdit expressément la collecte de renseignements biométriques – à la suite d'une remarque que j'ai faite dans la décision 2023-03 pour souligner que [...] n'a pas ouvert la porte à la collecte de renseignements biométriques. Le dossier comprend également les nouvelles versions des exigences et des priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, et le SCRS a mis à jour certains exemples fournis dans la justification et en ce qui a trait à l'application du critère de pertinence.
25. Il ressort du dossier que l'information dans les ensembles de données pourrait être utilisée par le SCRS pour [...] pertinents en ce qui a trait à l'exercice des fonctions du SCRS. Le dossier indique comment les critères prescrits par la loi ont été remplis. En outre, il présente la description et la portée de la catégorie, y compris des exemples d'ensembles de données qui seraient inclus ou exclus de la catégorie; la justification selon laquelle la catégorie soutient le SCRS dans l'exercice de ses fonctions au titre des articles 12, 12.1 et 16; ainsi que les mesures en place en matière de conformité et de protection des renseignements personnels.
26. Je dois, conformément à l'article 16 de la *Loi sur le CR*, trancher la question de savoir si les conclusions formulées par le ministre au titre du paragraphe 11.03(2) de la *Loi sur le SCRS* et en fonction desquelles une catégorie d'ensembles de données canadiens a été déterminée selon le paragraphe 11.03(1) de cette loi sont raisonnables.

A. Les conclusions du ministre sont-elles raisonnables?

27. Le régime de la *Loi sur le SCRS* applicable aux ensembles de données canadiens fonctionne par étape et chaque étape comporte un seuil juridique de plus en plus élevé. La première étape est la détermination d'une catégorie (permettra de générer des résultats pertinents); la deuxième est la collecte par le SCRS (convaincu que l'ensemble de données est pertinent); la troisième est la conservation qui doit être autorisée par un juge désigné de la Cour fédérale (probable qu'elle aidera); et la dernière étape est l'interrogation ou l'exploitation et

l'intégration des résultats dans les bases de données opérationnelles du SCRS (en ce qui concerne les articles 12 et 12.1 — strictement nécessaire; pour ce qui est de l'article 16 — dans la mesure nécessaire afin de prêter assistance). Le contexte et les détails supplémentaires recueillis à chaque étape permettront, s'ils sont suffisants, au SCRS de procéder à la collecte, à la conservation et à l'utilisation de l'ensemble de données. Cependant, même si le SCRS remplit le critère de la première étape, il ne pourra pas nécessairement respecter le critère qui lui permettrait de conserver un ensemble de données canadien. Un juge désigné se chargera de cette étape importante conformément à l'article 11.13 de la *Loi sur le SCRS*.

28. Pour déterminer une catégorie d'ensembles de données canadiens — la première étape — le ministre doit conclure que l'interrogation ou l'exploitation d'un ensemble de données visé par la catégorie permettra de générer des résultats pertinents en ce qui a trait à l'exercice des fonctions du SCRS qui lui sont conférées en vertu des articles 12, 12.1 et 16 de la *Loi sur le SCRS* (art 11.03(2), *Loi sur le SCRS*).

i. Application du critère de pertinence (permettra de générer des résultats pertinents)

29. Bien que la *Loi sur le SCRS* ne définit pas le terme « pertinent » [...] l'énoncé de politique du SCRS [...]. Selon cette politique, [...] (soulignement ajouté)).

30. Comme je l'ai précisé dans ma décision 2023-03 de juin 2023, le critère de pertinence en droit n'est pas élevé. J'estime effectivement que la définition du SCRS constitue une interprétation raisonnable du critère.

31. Lorsqu'on détermine une catégorie d'ensembles de données canadiens, le critère de pertinence s'applique aux fonctions du SCRS qui lui sont conférées en vertu des articles 12, 12.1 et 16 de la *Loi sur le SCRS*. Ainsi, le sujet des ensembles de données susceptibles d'appartenir à la catégorie proposée devrait avoir un lien avec les fonctions en question et montrer comment il peut aider le SCRS. Le SCRS doit fournir au ministre des informations convaincantes et spécifiques à cet égard pour lui permettre d'en arriver à cette conclusion.

32. J'estime que le ministre a reçu ces faits, qui reflètent ceux qui avaient été versés au dossier de l'année dernière. Dans ses conclusions, qui reposent sur la demande du SCRS, le ministre précise que l'objet principal de l'interrogation ou de l'exploitation d'un ensemble de données qui appartiendrait à la catégorie proposée [...]. Étant donné que les ensembles de données appartenant à la catégorie doivent [...], l'assertion du ministre selon laquelle les ensembles de données de la catégorie [...] est raisonnable.
33. En outre, le ministre affirme que [...] permettra de générer des résultats pertinents en ce qui a trait à l'exercice des fonctions du SCRS qui lui sont conférées en vertu des articles 12, 12.1 et 16. En effet, selon l'un des trois critères qui définissent la catégorie proposée, un ensemble de données doit avoir un lien avec [...], est dérivé des exigences en matière de renseignement du gouvernement pour 2023-2025 ainsi que des priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2023-2025 approuvées par le Cabinet. Les exigences et les priorités en matière de renseignement servent de base à la directive ministérielle adressée au Service canadien du renseignement de sécurité sur les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, qui oriente le SCRS dans l'exercice de ses fonctions. [...] sont par conséquent directement liés à l'exercice des fonctions du SCRS.
34. Je constate que même si l'exigence du gouvernement en matière de renseignement peut être modifiée, le SCRS a confirmé que [...] entrant dans le champ d'application de la catégorie 2023-1 ne sera pas modifié. J'y reviendrai plus tard dans mes remarques.
35. Qui plus est, en ce qui concerne le deuxième critère, compte tenu du mandat de [...], il est logique qu'ils conservent ou recueillent des renseignements également utiles au mandat du SCRS. Dans ses motifs, le ministre explique que la nature de la source des renseignements — ces [...] dans l'exercice de son mandat conformément aux articles 12, 12.1 et 16.
36. Le raisonnement du ministre quant au critère repose sur la croyance selon laquelle les informations dans les ensembles de données étaient en lien avec [...]. Si le ministre n'utilise aucunement le terme « pertinent » dans ses motifs, ce qui aurait été préférable, il précise toutefois que les ensembles de données dans la catégorie proposée « pourraient aider » le SCRS à faire progresser des enquêtes. Il ressort clairement de ses conclusions qu'il était

convaincu que le critère de pertinence (« permettra de générer des résultats pertinents ») a été rempli. Il a tenu compte du lien entre les fonctions du SCRS d'une part et [REDACTED] des ensembles de données d'autre part.

37. J'estime que le ministre a raison de conclure que l'interrogation ou l'exploitation des ensembles de données appartenant à la catégorie proposée pourraient générer des résultats pertinents en ce qui a trait à l'exercice des fonctions du SCRS. Une chaîne d'analyse rationnelle étaye son raisonnement et ses conclusions, qui prennent appui sur les trois critères qui définissent la catégorie proposée d'ensembles de données, sont logiques et étayées par des exemples au dossier.
38. Mon contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne s'arrête toutefois pas là. Comme je l'ai précisé dans ma décision antérieure concernant la détermination d'une catégorie d'ensembles de données canadiens (décision 2023-03), mon rôle à titre de commissaire au renseignement m'oblige à tenir compte des contraintes juridiques et factuelles pour trancher la question de savoir si les conclusions du ministre sont raisonnables :

Le critère énoncé à ce paragraphe est clairement de savoir si « l'exploitation ou l'interrogation d'ensembles de données visés par cette catégorie permet 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 ».

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.

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. (aux para 40-42).

39. Par conséquent, même si une catégorie proposée d'ensembles de données canadiens remplit le critère de pertinence, soit qu'ils permettront de générer des résultats pertinents en ce qui a trait à l'exercice des fonctions du Service, cela ne signifie pas pour autant que les conclusions du ministre sont raisonnables.
40. Pour que les conclusions du ministre soient raisonnables, elles doivent refléter l'objet du régime des ensembles de données, notamment de permettre au SCRS de recueillir et de conserver des informations qui ne sont pas liées à une menace, tout en veillant à ce que ce pouvoir soit exercé de façon raisonnable. Le ministre doit donc établir des limites claires pour circonscrire les limites de chaque catégorie d'ensembles de données afin d'établir un équilibre raisonnable entre l'acquisition d'informations utiles, d'une part, et l'atteinte aux intérêts en matière de vie privée des Canadiens et des personnes au Canada, d'autre part. Comme les ensembles de données appartenant à la catégorie proposée comprendraient des informations relatives au Canada, les conclusions du ministre doivent comporter des considérations importantes concernant la protection des renseignements personnels des Canadiens et des personnes au Canada et expliquer les mesures en place pour les protéger.

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

41. Le ministre a circonscrit la catégorie au moyen des trois critères que l'ensemble de données doit remplir [...].
42. Comme je l'ai précisé dans ma décision de juin 2023, lorsqu'il s'agit d'évaluer si une catégorie est déraisonnablement étendue, ce qui importe, c'est l'effet cumulatif des critères. Je suis convaincu que même si les critères de la catégorie sont étendus en soi, ils comportent des limites internes qui confèrent une précision utile. En effet, l'ensemble de données provient [...].

43. De plus, l'effet cumulatif des critères définissant la catégorie permet au ministre et à moi-même de non seulement comprendre l'information qui pourrait être recueillie, mais aussi l'information qui ne serait pas comprise dans un ensemble de données appartenant à la catégorie proposée. Les exemples permettent au ministre d'en tirer des faits convaincants et éclairants qui démontrent comment les ensembles de données sont pertinents pour les fonctions du SCRS. Ils s'accordent aussi avec la désignation et la description de la catégorie en question. La catégorie exclut spécifiquement les renseignements biométriques tels que les empreintes digitales et l'ADN.
44. Dans son mémorandum à l'intention du ministre, le sous-ministre de Sécurité publique Canada affirme que l'autorisation ministérielle accordée l'année dernière renfermait une incohérence. Au début de cette autorisation, le ministre avait ainsi désigné la catégorie « [e]nsembles de données [...] ». De plus, dans l'autorisation, en expliquant comment la catégorie était limitée, le ministre a expliqué que « [l]a catégorie proposée est limitée à [...], obligeant ainsi le SCRS à ne pas conserver de renseignements qui ne seront probablement pas utiles à [...] dans le cadre de ses enquêtes licites ». (soulignement ajouté).
45. Dans son mémorandum, le sous-ministre explique que l'incohérence qui se trouvait dans l'autorisation accordée l'année dernière n'a pas été interprétée de façon à restreindre la catégorie uniquement à [...]. Cette incohérence a été rectifiée dans l'autorisation ministérielle accordée cette année et le ministre ne précise plus que la catégorie proposée « est limitée à » [...]. Le ministre affirme plutôt que « la catégorie proposée doit inclure [...] » (soulignement ajouté). La catégorie proposée autorise donc le SCRS à recueillir des ensembles de données qui ne sont pas uniquement limités à [...], mais doivent les inclure. Je remercie et félicite le SCRS et le sous-ministre d'avoir clairement soulevé et tiré au clair cette question pour le compte du ministre et pour mon compte. Exposer le pourquoi de modifications apportées à des demandes écrites contribue à la transparence et renforce la confiance entre le SCRS, le ministre et le commissaire au renseignement, ce qui est essentiel pour avoir un processus de surveillance efficace.

46. Les conclusions du ministre expliquent davantage que les ensembles de données appartenant à la catégorie proposée ne se limiteraient pas uniquement à [...]. Il souligne que ces ensembles de données peuvent également inclure d'autres renseignements que le Service estime raisonnablement [...]. De tels renseignements peuvent inclure [...]. (soulignement ajouté)
47. J'estime que la conclusion du ministre selon laquelle la catégorie proposée permettrait la collecte d'ensembles de données canadiens qui peuvent contenir « d'autres renseignements » ne la rend pas déraisonnablement étendue. Les ensembles de données, au sens de la *Loi sur le SCRS*, peuvent contenir de grands volumes de renseignements. En outre, le SCRS n'aura vraisemblablement pas de contrôle sur les renseignements qui se trouvent dans un ensemble de données qu'il n'a pas créé lui-même. Par conséquent, la collecte d'ensembles de données contenant uniquement [...] serait trop restrictive et potentiellement contre-productive. En effet, cela signifierait que si l'ensemble de données comprenait des renseignements qui n'était pas [...], l'ensemble de données ne pourrait pas être recueilli. Par exemple, [...] ne répondrait pas aux critères.
48. Cependant, pour bien mettre en balance les objectifs de l'étendue et de la précision, je veux être clair quant aux limites de ce qui constitue « d'autres renseignements ». Je n'impose pas de nouvelle limite. Je fixe les limites qui découlent nécessairement des conclusions du ministre.
49. Le ministre ajoute les « autres renseignements » à titre de renseignements qui se distinguent de [...]. Le critère [...] – par opposition aux deux autres critères – permet de recueillir des renseignements contenant les intérêts des Canadiens et des personnes au Canada en matière de protection de la vie privée. Les « autres renseignements » ne peuvent pas élargir ce critère. Le résultat logique des conclusions du ministre suppose que les « autres renseignements » ne peuvent pas élargir ce critère. L'aboutissement logique des conclusions du ministre suppose que les « autres renseignements » ne peuvent pas comprendre de renseignements à l'égard desquels les Canadiens ont une attente raisonnable de protection en matière de vie privée. En fait, les conclusions du ministre dans lesquelles la catégorie est circonscrite seraient vaines si des ensembles de données contenant d'« autres renseignements » à l'égard desquels les

Canadiens ont une attente raisonnable de protection en matière de vie privée pourraient être recueillis tant et aussi longtemps qu'une partie de [...] est également incluse. Le critère [...] n'ouvre pas la voie à la collecte d'autres renseignements à l'égard desquels les Canadiens ont des droits à la vie privée.

50. Par conséquent, les ensembles de données qui pourraient appartenir à la catégorie proposée ne doivent pas seulement contenir [...]. Cependant, tout « autre renseignement » au sens du dossier ne peut pas comporter de renseignements à l'égard desquels des Canadiens ou des personnes au Canada ont une attente raisonnable de protection en matière de vie privée. Faute de quoi, le SCRS devrait se pencher sur la question de savoir si une nouvelle catégorie devrait être déterminée par le ministre.

51. Compte tenu de ce qui précède, j'estime que le ministre a raisonnablement défini la catégorie. Celle-ci a été circonscrite d'une façon qui permet la collecte d'ensembles de données qui pourraient être pertinents tout en ayant des limites très précises.

iii. Protection des droits à la vie privée des Canadiens et des non-Canadiens au Canada

52. Même si le ministre détermine la catégorie à cette étape initiale, celle-ci peut, comme je l'ai indiqué précédemment, mener à la collecte et à la conservation de grands volumes d'informations relatives au Canada. Voilà pourquoi l'une des questions principales que le ministre devrait examiner est celle de savoir si des mesures de protection suffisantes ont été instaurées pour protéger les droits à la vie privée des Canadiens.

53. Le dossier comporte 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*; ce document a été légèrement modifié par rapport au document semblable qui était dans le dossier de l'année dernière. 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. Seuls les employés désignés par le directeur peuvent évaluer, interroger ou exploiter des ensembles de données canadiens (art 11.06, *Loi sur le SCRS*). Avant d'être désignés, ces employés doivent réussir un

programme de formation obligatoire au cours duquel les mécanismes et les obligations du SCRS en matière de protection des renseignements personnels conservés dans les ensembles de données leur sont expliqués.

54. En outre, le SCRS a présenté la directive ministérielle et les parties de ses politiques et lignes directrices opérationnelles qui régissent la collecte, la conservation et l'utilisation des ensembles de données de l'article 11. Ces documents permettent de reconnaître les types d'ensembles de données recueillis par le SCRS ainsi que 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, notamment pour en limiter l'accès et veiller à ce que les employés qui y ont accès suivent les procédures appropriées par souci des droits à la vie privée. Le SCRS 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. Je signale toutefois que des références aux dispositions précises des politiques dans les documents écrits seraient utiles dans le cadre d'autorisations futures.

55. Dans ses conclusions, le ministre fait référence aux documents que le SCRS lui a fournis dans lesquels il explique les « diverses mesures de protection et limites ». Il a affirmé croire que ces mesures de protection sont « solides ». Étant donné que la catégorie proposée permettrait de recueillir des informations non liées à une menace qui ont trait à des Canadiens, il est crucial que ces mesures de protection soient extrêmement solides. Les informations ne peuvent être consultées et utilisées qu'en conformité avec la *Loi sur le SCRS*, et les mesures de protection doivent assurer le respect des exigences de cette loi. J'estime que le ministre s'est suffisamment penché sur la question et que les faits étayaient sa croyance selon laquelle le cadre stratégique en place a établi des mesures de protection des droits à la vie privée des Canadiens et des personnes au Canada. Le document sur les mesures et les autorisations est utile et bien que le ministre ait pu développer ses pensées davantage dans ses conclusions, il avait raison de se fonder sur ce document.

56. Compte tenu de ce qui précède, je suis convaincu que les conclusions que le ministre a formulées au titre du paragraphe 11.03(2) de la *Loi sur le SCRS* sont raisonnables. Ses conclusions donnent des motifs suffisants quant à la façon dont la catégorie proposée pourrait générer des résultats pertinents en ce qui a trait à l'exercice des fonctions du SCRS. De plus, même s'il a défini la catégorie proposée de façon générale pour permettre la collecte d'ensembles de données qui pourraient être utiles, les critères sont néanmoins conçus pour limiter la portée de la catégorie. Je suis convaincu que les employés désignés du SCRS devraient être en mesure de comprendre les limites de la catégorie proposée. Enfin, j'estime que le ministre a suffisamment tenu compte, dans ses conclusions, des mesures en place pour protéger les droits à la vie privée des Canadiens et des personnes au Canada.

V. REMARQUES

57. J'aimerais faire trois remarques supplémentaires pour faciliter l'examen et la rédaction des prochaines autorisations ministérielles, qui ne modifient pas mes conclusions concernant le caractère raisonnable des conclusions du ministre.

A. Collecte et conservation d'ensembles de données au titre d'autres dispositions de la *Loi sur le SCRS*

58. Le régime des ensembles de données a été élaboré en réponse à la décision *X (Re)*, 2016 CF 1105, aussi appelée la décision *Données connexes*. Dans cette décision, alors que j'étais juge désigné à la Cour fédérale, j'ai conclu que le SCRS n'avait pas le pouvoir législatif de conserver des données connexes (des renseignements de tiers et des métadonnées pour lesquels le contenu a été détruit) des renseignements recueillis conformément à un mandat lorsque ces données n'étaient pas liées à des menaces à la sécurité du Canada et n'étaient d'aucune utilité à une enquête, des poursuites, à la défense nationale ou aux affaires internationales.

59. Bien que la collecte en soi puisse avoir été légale — dans cette affaire, selon un mandat — elle permettait de recueillir des renseignements qui n'étaient pas directement liés à une menace. Le SCRS ne disposait pas du pouvoir nécessaire de conserver ces informations, car

leur conservation n'était pas « strictement nécessaire », comme l'exige l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*.

60. Le régime des ensembles de données comporte maintenant un outil qui permet au SCRS de recueillir et de conserver légalement des renseignements personnels qui ne sont pas directement et immédiatement liés à une menace, mais qui pourraient néanmoins être utiles. Depuis l'établissement du régime d'ensembles de données avec l'adoption de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*, LC 2019, c 13, le SCRS a présenté et obtenu des autorisations pour conserver six ensembles de données étrangers et deux ensembles de données canadiens. [REDACTED].
61. Il ressort clairement du dossier, en particulier des politiques du SCRS, que le Service recueille et conserve des ensembles de données hors du cadre du régime des ensembles de données prévu à l'article 11. Il ressort du dossier que le SCRS peut notamment recueillir et conserver un ensemble de données qui est strictement nécessaire pour faire enquête sur une menace à la sécurité du Canada, conformément au rôle qui lui est conféré par l'article 12. En effet, il appert du dossier que l'article 11 de la *Loi sur le SCRS* est invoqué en dernier ressort : un ensemble de données sera recueilli ou conservé dans le cadre du régime de l'article 11 que s'il ne peut pas être recueilli ou conservé au titre d'une autre disposition législative.
62. L'application du régime des ensembles de données, ainsi que la collecte et la conservation d'ensembles de données de façon générale, est donc tributaire de sa bonne application par les employés du SCRS — comme dans le cas d'autres pouvoirs énoncés dans la *Loi sur le SCRS*. Cela met en valeur l'importance de la formation des employés pour s'assurer qu'ils comprennent l'autorité législative suivant laquelle un ensemble de données devrait être recueilli.
63. Plus important encore, cela souligne aussi l'importance pour le SCRS de veiller à ce qu'il comprenne et applique à juste titre les autorisations à l'égard des ensembles de données — notamment le critère « strictement nécessaire » prévu à l'article 12 — puisqu'il n'y a pas de cadre de surveillance pour la collecte et la conservation d'ensembles de données hors du

cadre du régime des ensembles de données énoncé à l'article 11. Le rôle de surveillance du commissaire au renseignement ne vise que le régime des ensembles de données énoncé à l'article 11. La nature des ensembles de données — le fait qu'ils peuvent contenir de grands volumes d'information, que divers types d'informations peuvent être intimement liées (par exemple, canadiens/étrangers, liés/non liés à une menace) peut ajouter un degré de complexité pour déterminer si un cadre légal s'applique à la collecte ou à la conservation de l'ensemble de données ou quel cadre s'applique.

B. Accès aux documents confidentiels du Cabinet

64. Dans la décision 2023-03 rendue l'année dernière, j'ai fait une remarque concernant l'accès aux documents confidentiels du Cabinet. Bien que j'aie reconnu ne pas être autorisé par la loi à consulter les documents confidentiels du Cabinet, j'ai expliqué qu'il faudrait se demander si ces documents privilégiés, même une version expurgée, pourraient être fournis dans le cadre de demandes à l'avenir. Cela me permettrait de mieux comprendre le dossier dans la mesure où il s'applique aux activités opérationnelles du SCRS. Qui plus est, si le ministre s'est appuyé sur des documents privilégiés pour accorder l'autorisation, il serait utile, voire nécessaire dans certains cas, de pouvoir les consulter pour établir si les conclusions du ministre étaient raisonnables.
65. Dans la note d'information à l'intention du ministre datée du 26 avril 2024, le sous-ministre de Sécurité publique Canada précise que le ministère va explorer la possibilité de remettre au commissaire au renseignement des documents confidentiels du Cabinet à l'avenir. En effet, comme indiqué, le gouvernement a effectivement donné accès à des documents confidentiels du Cabinet dans le cadre de plusieurs enquêtes publiques très médiatisées récentes.
66. Je salue cette initiative. La communication de ces documents au commissaire au renseignement n'en fait pas des documents accessibles au public. De plus, en permettant l'accès aux documents confidentiels du Cabinet dans le cadre de plusieurs enquêtes publiques, on a montré que cette communication peut être effectuée dans l'intérêt de l'examen et de la surveillance de la sécurité nationale. Si l'examen législatif de la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* est entamé, j'encourage le législateur à se demander s'il y

aurait lieu d'autoriser la communication de documents confidentiels du Cabinet au commissaire au renseignement pour faciliter une surveillance efficace.

C. Modifications à venir concernant la directive ministérielle — priorités pour 2021–2023

67. Le SCRS a remis un [...] par rapport à la catégorie d'ensembles de données canadiennes déterminée par le ministre. [...] est dérivé des exigences en matière de renseignement du gouvernement pour 2023-2025 et des priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement pour 2023-2025 approuvées par le Cabinet. Cependant, la directive ministérielle à l'intention du SCRS pour 2021–2023 n'a pas encore été remplacée et elle demeure en vigueur jusqu'à ce qu'une nouvelle directive soit émise.
68. Le SCRS s'attend à ce que le ministre émette la directive mise à jour directive sous peu en fonction des nouvelles priorités en matière de renseignement que le Cabinet a approuvées pour 2023–2025. La note d'information du sous-ministre à l'intention du ministre précise que le fait que la directive du ministre ne soit pas en vigueur pour les priorités actuelles en matière de renseignement ne devrait pas avoir d'incidence sur la détermination du ministre ou sur l'approbation du commissaire au renseignement puisque ces priorités et les besoins en renseignement ressemblent à leurs versions antérieures.
69. Cette assertion fait partie du contexte factuel qui a éclairé ma décision. Les besoins de renseignement, les priorités et la directive ministérielle étaient essentiels quant au caractère raisonnable des conclusions du ministre en établissant la façon dont les ensembles de données dans la catégorie proposée pouvaient être pertinents à l'exercice des fonctions du SCRS. Étant donné qu'une nouvelle directive ministérielle du ministre orientera la façon dont le SCRS exercera ses activités et s'appliquera donc à la catégorie approuvée, une copie devrait être acheminée à mon bureau pour qu'elle soit versée au dossier original. Il y a lieu d'énoncer clairement toute modification apportée à la directive du ministre mise à jour qui aurait été pertinente dans le cadre de mon processus décisionnel.

VI. CONCLUSIONS

70. D'après mon examen du dossier, je suis convaincu que les conclusions formulées par le ministre au titre de l'article 11.03 de la *Loi sur le SCRS* quant à la détermination d'une catégorie d'ensembles de données canadiens, soit la catégorie 2023-1, sont raisonnables.
71. J'approuve donc l'autorisation ministérielle de la catégorie 2023-1 datée du 26 avril 2024 conformément à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur le CR*.
72. Comme le ministre l'a indiqué, et en vertu de l'article 11.03 de la *Loi sur le SCRS*, cette autorisation expire un an après la date de mon approbation.
73. Tel qu'il est prescrit à l'article 21 de la *Loi sur le CR*, une copie de la présente décision sera fournie à l'Office de la surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement afin de l'aider à accomplir les éléments de son mandat prévus aux alinéas 8(1)a) à c) de la *Loi sur l'Office de la surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, LC 2019, c 13, art 2.

Le 23 mai 2024

(Original signé)

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