



Office de surveillance des activités
en matière de sécurité nationale et de
renseignement

National Security and
Intelligence Review
Agency

OSSNR

**Rapport annuel de 2019 sur la
communication d'information au
titre de la *Loi sur la communication
d'information ayant trait à la sécurité
du Canada***

L'organisme d'examen indépendant du Canada pour
toutes les activités en matière de sécurité nationale et
de renseignement

Canada 

24 novembre, 2020

L'honorable Bill Blair, C.P., député
Ministre de la Sécurité publique et de la
Protection civile
269, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0P8



Monsieur le Ministre,

Au nom de l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), j'ai le plaisir de vous présenter notre premier rapport sur la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC). Comme il est prévu à l'article 39(1) de la *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale* (la Loi), notre rapport renferme des renseignements concernant les communications d'information en vertu de la LCISC au cours de la dernière année civile. L'examen de ces communications a aussi été effectué en vertu de l'alinéa 8(1) (b) de la Loi, qui autorise l'OSSNR à examiner l'exercice par un ministère de toute activité liée à la sécurité nationale.

Conformément à l'alinéa 52(1)(b) de la Loi, notre rapport a été rédigé après la consultation des administrateurs généraux concernés, afin de s'assurer qu'il ne contient pas d'informations dont la divulgation est préjudiciable à la sécurité nationale, à la défense nationale ou aux relations internationales ou de renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat ou du notaire ou par le privilège relatif au litige.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ian Holloway', written over a horizontal line.

L'honorable Ian Holloway, C.P., C.D., c.r.
Président intérimaire

Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de
renseignement

 **Table des matières**

Résumé	ii
Sommaire	iii
Contexte	1
Le rapport	2
Inquiétudes suscitées par l'ancienne LCISC	3
Un cadre légal pour l'échange d'information	4
La LCISC en contexte	6
Communications à l'OSSNR	6
Obligation légale de signaler les communications à l'OSSNR	7
Fréquence des communications	7
Types de communications	9
Autres observations	10
Systèmes et formation	11
Conclusion : Les prochaines étapes	13
Notes de fin	14

Résumé

En 2019, le Parlement a promulgué la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC) pour améliorer l'échange de renseignements et d'informations ayant trait à la sécurité nationale. La LCISC est conçue pour favoriser une meilleure reddition de comptes, en clarifiant les attributions respectives dans le processus de communication et en modifiant le pouvoir particulier au titre duquel les institutions fédérales peuvent communiquer cette information. L'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) est chargé de passer en revue ce qui se communique et de produire des rapports annuels sur la question. La LCISC a été invoquée 114 fois pour communiquer de l'information dans la période visée, soit du 21 juin au 31 décembre 2019. La première impression de l'OSSNR est que les ministères et organismes font de bons progrès en vue d'intégrer cette nouvelle autorisation légale. Cette information a surtout été reçue par la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité, et envoyée par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et Affaires mondiales Canada. La teneur de cette information varie, mais il s'agit surtout de renseignements personnels : nom, âge, caractéristiques physiques, lieu, et résidence. Certaines exigences de la LCISC sont appliquées différemment d'un ministère/organisme à l'autre. Par exemple, l'institution qui communique une information n'est pas toujours aussi précise avec le destinataire quant à l'exactitude, la fiabilité ou l'origine de celle-ci. De plus, quand ils décident s'il convient ou non de communiquer une information, les ministères et organismes diffèrent dans leur façon d'appliquer le critère de contribution, c'est-à-dire de juger si la communication aidera le destinataire à exercer sa compétence et ses attributions à l'égard des activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada. En outre, l'OSSNR a identifié des demandes d'information qui étaient larges de nature, lui faisant craindre que trop de renseignements personnels auraient pu être communiqués par inadvertance. Enfin, l'OSSNR a constaté deux cas où des ministères ou organismes ont détruit ou renvoyé de l'information allant au-delà des demandes initiales ou dont ils n'avaient pas besoin pour exercer leur compétence. L'OSSNR a constaté que l'information communiquée s'accompagnait de mises en garde.

Sommaire

1. La *Loi sur la communication d'information relative à la sécurité du Canada* (LCISC) favorise la communication de certaines informations entre les institutions fédérales afin de protéger le pays contre les activités qui portent atteinte à sa sécurité nationale. La LCISC a été mise à jour récemment, non seulement pour améliorer l'échange de renseignements et d'informations relatives à la sécurité nationale, mais encore pour encourager une meilleure reddition de comptes en clarifiant les attributions respectives des intervenants dans le processus et en modifiant le pouvoir particulier au titre duquel les institutions fédérales peuvent communiquer cette information.
2. Notre organisation, l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), est chargée par sa loi habilitante de soumettre au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile un rapport annuel sur les communications effectuées au titre de la LCISC. Par la présente, nous remplissons cette obligation, en même temps que nous faisons un survol de la LCISC et des obligations qu'elle a créées pour les ministères et les organismes fédéraux.
3. Puisque l'entrée en vigueur de la LCISC ne remonte qu'à juin 2019, le présent rapport ne couvre qu'une période de six mois; ce sera toutefois une année civile complète qui sera couverte à compter du prochain rapport. De plus, vu le caractère inédit de la pandémie de COVID-19 et ses répercussions sur notre travail, il n'a pas été possible de passer en revue toutes les communications d'informations effectuées en 2019 en vertu de la LCISC à temps pour déposer le présent rapport. Nous poursuivons toutefois le travail d'analyse, et entendons publier nos conclusions dans le rapport de l'année prochaine.
4. Au deuxième semestre de 2019, les ministères et organismes ont fait 114 communications au titre de la LCISC. Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) est l'auteur de presque 50% de celles-ci, adressées surtout au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et à la Gendarmerie royale du Canada (GRC). L'information communiquée est variable, mais consiste généralement en des renseignements personnels : nom, âge, caractéristiques physiques, lieu et résidence.
5. La coordination de la mise en œuvre de la LCISC incombe principalement à Sécurité publique Canada. Nous y reviendrons l'année prochaine, mais notre première impression est que les institutions progressent bien en vue d'intégrer cette nouvelle autorisation légale.

6. Enfin, nous avons le plaisir d'annoncer que nous avons établi les bases d'une collaboration avec le Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) pour l'examen annuel de la LCISC de l'année prochaine. La Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement dit que l'Office peut coordonner ses activités avec celles du CPVP. Cette façon de procéder nous permettra d'analyser plus en profondeur les communications d'information en vertu de la LCISC, dans le but de produire un rapport conjoint OSSNR-CPVP en 2021.

Contexte

7. L'échange d'information en temps utile et de manière efficace est essentiel pour évaluer et atténuer les menaces, lesquelles peuvent être complexes et d'ampleur mondiale en plus d'évoluer rapidement. En général, les ministères et organismes s'échangent de l'information en vertu des cadres légaux propres à leurs mandats respectifs et conformément à ceux-ci. Les communications doivent aussi respecter la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP). Celle-ci porte que les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale ne peuvent être communiqués à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, hormis entre autres pour un usage compatible avec les fins auxquelles les renseignements ont été recueillis ou préparés. Cette exception est ce que la LPRP appelle plus simplement « usage compatible » (art. 8).
8. Les échanges d'information sont une question problématique au moins depuis les années 1980. Ils ressortent comme tels dans les travaux du juge Major et de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat commis contre le vol 182 d'Air India (CEMIAAI)¹, qui abordent la question. La Commission (2010) a conclu que l'inefficacité des échanges d'information (ceux-ci auraient manqué de structure, de cohérence et de coordination)² entre les organismes canadiens avait effectivement contribué à la tragédie.
9. En 2010, le gouvernement a publié son Plan d'action – Réponse du gouvernement du Canada à la CEMIAAI.³ Celui-ci donnerait lieu à la LCISC, entrée en vigueur en 2015 pour faciliter les échanges d'information dans une optique de sécurité nationale. En 2019, cette même loi a été rebaptisée (en anglais) et révisée en réponse aux inquiétudes du grand public et de plusieurs intervenants.⁴
10. La LCISC accorde aux institutions fédérales une autorisation indépendante de communiquer de l'information pour protéger le pays contre les activités qui porteraient atteinte à sa sécurité. Elle vise à améliorer l'efficacité des échanges de renseignement et d'information ayant trait à la sécurité nationale, en clarifiant les attributions dans le processus de communication et en modifiant l'autorisation légale particulière qui permet aux institutions fédérales de communiquer cette information.
11. Les échanges d'information au titre de la LCISC ne représentent qu'un faible pourcentage de ceux effectués dans l'intérêt de la sécurité nationale : la majorité continuent de se faire sous le régime des lois qui gouvernent les ministères concernés et aussi de la LPRP, en particulier de sa disposition sur les usages compatibles.

Le rapport

- 12.** Sa loi habilitante⁵ veut que l'OSSNR soumette au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile un rapport annuel sur les communications d'information effectuées au titre de la LCISC. Le présent rapport remplit cette obligation légale en même temps qu'il est une composante essentielle des mesures de reddition de comptes prévues à ladite loi. Ce rapport et le rapport annuel public de l'OSSNR représentent des instruments importants par lesquels l'Office espère contribuer à rendre plus transparentes les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement réalisées par les ministères et organismes fédéraux.
- 13.** L'OSSNR devait évaluer dans quelle mesure les communications au titre de la LCISC en 2019 étaient légales, raisonnables et nécessaires. La situation sans précédent créée par la pandémie de COVID-19 n'a pas épargné les travaux de l'OSSNR, l'Office annonce à regret ne pas avoir terminé cette évaluation à temps pour la date de tombée; cependant il poursuit ses analyses, et compte inclure les résultats dans le rapport de l'année prochaine. Celui de cette année aura donc plutôt pour objet d'exposer au Parlement et à la population du Canada ce qu'est la LCISC et comment elle s'articule avec les autres mécanismes juridiques pour l'échange d'information; de dresser un portrait général des communications effectuées dans la période couverte par le rapport; d'énoncer les attentes et les intentions de l'OSSNR pour l'avenir; et d'expliquer pourquoi l'Office considère l'échange d'information comme un enjeu crucial.
- 14.** L'OSSNR a le plaisir d'annoncer qu'il a beaucoup progressé en ce qui consiste à établir les bases d'une collaboration avec le CPVP pour l'examen de l'année prochaine. Cette collaboration, conformément à la Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement et à la LPRP, devrait se traduire par un rapport plus exhaustif sur les communications d'information sous le régime de la LCISC;⁶ on évitera non seulement le dédoublement des tâches, mais l'expertise en sécurité nationale de l'OSSNR et celle en protection des renseignements personnels du CPVP, dont le mandat est de faire respecter la LPRP, se compléteront. L'objectif est de produire, en 2021, un rapport conjoint OSSNR-CPVP sur les communications faites sous la LCISC.

Inquiétudes suscitées par l'ancienne LCISC

15. Comme on l'a vu, la LCISC actuelle est l'aboutissement des consultations du gouvernement sur la sécurité nationale menées en 2016⁷ et de l'étude du projet de loi au Parlement. Ces démarches ont révélé que la LCISC originale faisait craindre aux intervenants et au grand public des échanges trop abondants de renseignements personnels, sans mécanismes adéquats pour la reddition de comptes. Plusieurs commentateurs ont pressé le gouvernement de durcir les critères légaux pour partager de l'information, trouvant que le seuil de pertinence (« se rapporte aux compétences ») était trop bas. Plusieurs ont aussi réclamé que la réception d'information soit régie par un critère de nécessité et de proportionnalité, et que le projet de loi soit amendé pour inclure une définition précise des « menaces envers la sécurité du Canada », inspirée de celle dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.
16. En 2017, l'organisme de surveillance du SCRS à l'époque (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)), a publié un rapport concernant les effets de l'ancienne LCISC sur les échanges d'information entre le SCRS et ses partenaires nationaux.⁸ La même année, le CPVP a publié son propre rapport sur la Loi, où il cherchait entre autres à déterminer si les ministères et organismes avaient pratiqué une gestion de risques adéquate pour connaître, et limiter autant que possible, les effets des échanges sur la protection de la vie privée.⁹ Le CSARS comme le CPVP ont noté des lacunes générales dans les suivis et la conservation de documents; ils se sont dits inquiets de l'absence d'exigences précises à cet égard dans l'ancienne LCISC, exigences qu'ils jugeaient essentielles pour un contrôle rigoureux des échanges d'information.
17. En réponse à ces préoccupations, il a été ajouté au préambule du projet de loi que la communication d'information devrait respecter la LPRP et les autres textes de loi sur la protection de la vie privée, ainsi que la *Charte canadienne des droits et libertés* (« la Charte »). À cela s'ajouteraient une révision de l'ancien seuil de pertinence; une nouvelle obligation, pour l'institution fédérale destinataire et pour celle qui communique l'information, d'effectuer des contrôles durant tout le processus de communication; ainsi que des règles sur la conservation des documents et la production de rapports. Dans son travail d'analyse sur les communications de 2019 (qui se poursuit), l'OSSNR accorde une attention particulière aux points qui précèdent pour déterminer si toutes les exigences légales ont été respectées.

Un cadre légal pour l'échange d'information

- 18.** Aujourd'hui, la LCISC dit dans son préambule « qu'un pouvoir explicite facilitera la communication d'information responsable et efficace, de façon à protéger la sécurité du Canada ». Elle précise aussi qu'aucun ministère ou organisme ne peut l'invoquer pour procéder à une communication interdite par une autre loi fédérale. De plus, la LCISC ne contient pas d'autorité légale qui permettrait aux ministères ou organismes de *collecter* de l'information.
- 19.** Sous le régime de la LCISC, un ministère ou organisme qui s'apprête à communiquer une information doit d'abord vérifier que le destinataire figure dans la liste des 17 destinataires autorisés à l'annexe 3,¹⁰ et être convaincu que cette action « aidera à l'exercice de la compétence ou des attributions de l'institution fédérale destinataire [...] à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada » [al. 5(1)a)]. Surtout, il n'est pas permis de communiquer de l'information sur des activités de défense d'une cause, de protestation, de manifestation d'un désaccord ou d'expression artistique, sauf si elles ont un lien avec une activité portant atteinte à la sécurité du Canada. L'incidence de la communication sur le droit à la vie privée d'une personne doit être « limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances » [al. 5(1)b)]. Enfin, l'institution qui communique doit fournir « des renseignements sur l'exactitude de l'information et sa fiabilité quant à la façon dont celle-ci a été obtenue » [paragr. 5(2)].
- 20.** La Loi impose aussi des obligations particulières au ministère ou organisme destinataire. En particulier, celui-ci doit vérifier les « renseignements personnels »¹¹ reçus, afin de détruire ou de retourner promptement tous ceux qui ne sont pas nécessaires à l'exercice de sa compétence ou de ses attributions à l'égard des activités portant atteinte à la sécurité du Canada, sauf si la conservation de ces renseignements est légalement exigée. Ainsi, cette obligation ne s'applique pas à certains organismes d'exécution de la loi, comme la GRC, s'ils ont des obligations de communication au titre de lois criminelles.¹² De plus, conformément au paragraphe 5.1(3) de la LCISC, cette obligation ne s'applique pas au SCRS à l'égard de ceux de ces renseignements qui se rapportent aux termes de l'article 12 de la Loi sur le SCRS (lequel lui confère le mandat de recueillir l'information et les renseignements sur les menaces envers la sécurité du Canada).

MODÈLE DE COMMUNICATION D'INFORMATION DE LA LCISC

AVANT LA COMMUNICATION

Une institution fédérale demande de l'information auprès d'une autre institution fédérale. L'institution destinataire doit figurer à l'annexe 3 de la Loi.

Une institution fédérale, de sa propre initiative, décide de communiquer de l'information à une institution fédérale qui figure à l'annexe 3 de la Loi.

L'information que l'institution fédérale envisage de communiquer concerne des activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada telles qu'elles sont définies à l'article 2 de la Loi.

TEST DE COMMUNICATION

L'institution qui communique l'information est convaincue :

a) que la communication aidera à l'exercice de la compétence ou des attributions de l'institution fédérale destinataire prévues par une loi fédérale ou une autre autorité légitime; et

b) que l'incidence de la communication sur le droit à la vie privée d'une personne sera limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances. *(Alinéas 5(1)(a) et 5(1)(b)).*

AUTRES EXIGENCES

Copie à l'OSSNR

En ce qui a trait à l'exigence de conservation de documents, une copie de chaque dossier de communication envoyée ou reçue doit être remise annuellement à l'OSSNR. (Paragraphe 9[3])

Destruction ou remise

L'institution destinataire détruit ou remet à l'expéditeur, dès que possible après leur réception, les renseignements personnels qui lui sont communiqués et qui ne sont pas nécessaires à l'exercice de sa compétence ou de ses attributions prévues par une loi fédérale ou une autre autorité légitime à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada. (Paragraphe 5.1 [1])

(suite)

Exactitude et fiabilité

L'institution fédérale qui communique de l'information en vertu du paragraphe (1) doit également fournir, au moment de la communication, des renseignements sur l'exactitude de l'information et la fiabilité quant à la façon dont celle-ci a été obtenue. (Paragraphe 5[2])

Conservation de documents

L'institution fédérale détruit ou remet à l'expéditeur, dès que possible après leur réception, les renseignements personnels, au sens de l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui lui sont communiqués au titre de l'article 5 et qui ne sont pas nécessaires à l'exercice de sa compétence ou de ses attributions prévues par une loi fédérale ou une autre autorité légitime à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada (paragraphe 5.1[1]) à moins que la conservation ne soit légalement exigée. (Paragraphe 5.1[2]).

SCRS - Exception

Les exigences de conservation de documents ne s'appliquent pas au Service canadien du renseignement de sécurité à l'égard des renseignements qui se rapportent à l'exercice de ses fonctions aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. (Paragraphe 5.1[3]).

La LCISC en contexte

21. À l'heure actuelle, l'échange d'information régi par la LCISC ne constitue qu'une petite fraction de l'ensemble de l'information ayant trait à la sécurité nationale communiquée entre les ministères et organismes du gouvernement fédéral. Toutes communications de renseignements personnels par le gouvernement fédéral doit être conforme à la Charte. D'ailleurs, l'article 8 de la Charte garantit le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, et s'applique aux cas dans lesquels une personne peut raisonnablement s'attendre au respect de sa vie privée. L'autorisation d'échanger de l'information ne signifie pas nécessairement que cet échange respectera la norme établie par l'article 8, et cette dimension doit être évaluée au cas par cas. La LPRP régit toute manipulation de renseignements personnels par les ministères et organismes du gouvernement fédéral. La LCISC, quant à elle, est plus spécifique et s'applique à la communication d'information ayant trait à la sécurité nationale. Les deux lois vont de pair.
22. Il existe en outre des dispositions particulières qui autorisent l'échange d'information. Par exemple, le paragraphe 19(2) de la Loi sur le SCRS autorise la communication d'informations obtenues par le SCRS, et les articles 43, 44 et 46 de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* (LCST) autorisent la communication d'informations obtenues par le Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Ces deux textes de loi précisent que les informations doivent avoir été obtenues dans le cadre des fonctions propres à chaque organisme, et dans des circonstances précises. D'autres dispositions autorisent ce type de communication d'informations, notamment dans la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur la sûreté des déplacements aériens*. À ces autorisations légales, l'article 8 de la LCISC ajoute que les informations peuvent aussi être communiquées en vertu d'une prérogative de la Couronne ou de précédents en common law. Une grande partie des échanges d'information dans un contexte de sécurité nationale est effectuée conformément aux dispositions de la LPRP. La GRC, par exemple, se réfère à la LPRP pour communiquer des renseignements personnels dans certains contextes, dont celui des programmes qui coordonnent l'échange de renseignements personnels, comme le Service des renseignements criminels et le Centre d'information de la police canadienne, qui sont administrés dans le cadre du mandat d'application de la loi de la GRC.

Communications à l'OSSNR

- 23.** La tenue adéquate des dossiers est un aspect crucial de la reddition de comptes, car l'incapacité d'étayer la communication et la réception d'information et d'en faire le suivi nuirait à la fonction d'examen, tant interne qu'externe.
- 24.** En vertu du paragraphe 9(1) de la LCISC, les ministères et les organismes doivent tenir des dossiers sur les informations qu'ils ont reçues ou communiquées. Ces dossiers doivent comprendre des données de base, dont celles auxquelles se fient les institutions pour être certaines qu'elles détiennent l'autorisation de communiquer l'information. Les institutions qui reçoivent de l'information doivent indiquer dans leurs dossiers si l'information en question a été détruite ou renvoyée à l'expéditeur. En vertu du paragraphe 9(3) de la LCISC, une copie des dossiers doit être fournie à l'OSSNR dans les 30 jours qui suivent la fin de chaque année civile.

Obligation légale de signaler les communications à l'OSSNR

- 25.** L'OSSNR a reçu dans les délais prescrits des documents de tous les organismes qui ont communiqué ou reçu de l'information. Cependant, l'Office a relevé des divergences de sorte que, dans une minorité de cas, le nombre de communications ne correspondaient pas aux réceptions d'information enregistrées. L'OSSNR a demandé, et obtenu, des explications relatives à ces divergences et est satisfait que celles-ci peuvent être attribuées à la nouveauté du régime et non à une tentative de dissimulation des communications ou des réceptions d'information. L'OSSNR est conscient des efforts constants déployés par les ministères et organismes, sous la direction de Sécurité publique Canada, pour corriger la situation. Dans le prochain rapport, l'OSSNR s'attend à découvrir moins, ou aucune, divergences dans le nombre de communications reçu. L'Office a demandé et obtenu l'accès aux communications de la part des ministères et organismes ayant communiqué ou reçu de l'information. L'obligation de fournir une copie de toutes les communications et réceptions en plus des « documents préparés » pour chaque communication, comme l'énonce la LCISC, permet à l'OSSNR d'évaluer complètement si les institutions concernées ont respecté les exigences qui leur sont prescrites.

Fréquence des communications

- 26.** Au cours des six derniers mois de l'année 2019, les ministères et les organismes ont signalé avoir invoqué 114 fois la LCISC pour communiquer de l'information. À titre de comparaison, pendant les six mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la première version de la LCISC en 2015, les institutions visées avaient signalé l'avoir invoquée aux mêmes fins 58 fois.¹³

Communication d'information au titre de la LCISC en 2019

Un total de 114 communications ont été fournies et reçues par les ministères du gouvernement du Canada en 2019. Le tableau ci-dessous indique par qui et à qui les communications ont été fournies et reçues, et le volume des communications d'information au titre de la LCISC en 2019.

Ministère d'origine	Nombre de communications fournies	Ministère de réception
Agence des services frontaliers du Canada	2	Gendarmerie royale du Canada
Agence des services frontaliers du Canada	1	Service canadien du renseignement de sécurité
Affaires mondiales Canada	23	Service canadien du renseignement de sécurité
Affaires mondiales Canada	3	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
Affaires mondiales Canada	1	Sécurité publique Canada
Affaires mondiales Canada	15	Gendarmerie royale du Canada
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada	17	Service canadien du renseignement de sécurité
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada	5	Centre de la sécurité des télécommunications
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada	1	Forces armées canadiennes / Défense nationale
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada	36	Gendarmerie royale du Canada
Gendarmerie royale du Canada	4	Agence du revenu du Canada
Gendarmerie royale du Canada	1	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
Gendarmerie royale du Canada	1	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
Gendarmerie royale du Canada	3	Affaires mondiales Canada
Transports Canada	1	Gendarmerie royale du Canada

27. Comme on peut s'y attendre, les principaux destinataires des communications en vertu de la LCISC ont été la GRC et le SCRS, tous deux mandatés pour mener des enquêtes dans un contexte de sécurité nationale. Leurs mandats respectifs leur donnent des pouvoirs étendus pour recueillir et conserver de l'information en appui à leurs enquêtes, car la LCISC en soi ne confère pas le pouvoir de recueillir de l'information.

28. La communication d'information en vertu de la LCISC peut être proactive ou en réponse à une demande en particulier. Dans beaucoup de cas, la GRC et le SCRS ont présenté des demandes à leurs partenaires gouvernementaux pour obtenir de l'information pertinente pour leurs enquêtes en cours. L'information a par la suite été communiquée en vertu de la LCISC.

29. Environ la moitié des communications effectuées en vertu de la LCISC en 2019 étaient attribuables à IRCC. Encore ici, on pouvait s'y attendre, étant donné que le mandat d'IRCC comprend la collecte de renseignements personnels à propos de Canadiens, de résidents permanents et d'étrangers en vertu de la LIPR, de la *Loi sur la citoyenneté* et du Décret sur les passeports canadiens. En général, les documents

recueillis au cours d'une demande d'immigration au Canada faisaient souvent l'objet de la communication. IRCC a aussi fourni de l'information à propos du statut de personnes au Canada. Selon l'OSSNR, une grande proportion de l'information communiquée par IRCC correspondrait à la définition de « renseignements personnels » énoncée dans la LPRP, et qui est incluse dans la LCISC.

- 30.** Un peu plus du tiers des communications étaient liées à Affaires mondiales Canada (AMC). L'information a été obtenue dans le cadre de la prestation d'une assistance consulaire à des Canadiens ou de la communication avec les autorités du pays hôte à sujet d'affaires consulaires. Dans la majorité des cas, l'AMC a communiqué proactivement l'information en cause.

Types de communications

- 31.** Le contenu des communications varie, mais il concerne généralement des renseignements personnels : nom, âge, description physique, lieu et résidence. Comme il a été mentionné plus tôt, certaines communications ne concernaient que le statut d'une personne au Canada. D'autres communications comprenaient de l'information sur la famille et les relations. Quelques communications contenaient des renseignements personnels sur des personnes liées à une enquête. Dans la majorité des cas, l'AMC a communiqué proactivement l'information en cause.

Exemples de scénarios classifiés de communications en vertu de la LCISC

1. Demande de communication adressée à IRCC de la part de la GRC

La GRC a entrepris une enquête sur une personne qui a présenté une demande de citoyenneté et dont les finances pourraient être liées à des investissements dans le terrorisme. La GRC a demandé à IRCC des descripteurs, des renseignements biographiques, des antécédents professionnels et d'autres sélecteurs connus qui pourraient appuyer l'enquête.

2. Demande de communication adressée à IRCC de la part de la GRC

La GRC a entrepris une enquête sur des personnes qu'ils soupçonnaient d'être des intervenants au sein d'une organisation terroriste. La GRC recherchait des renseignements d'identification (noms complets, citoyenneté, état civils, photos, etc.) pour ces personnes, en plus de renseignements sur leur emplacement et les façons de communiquer avec elles et avec des gens de leurs familles dans le cadre de l'enquête.

3. Demande de communication adressée à IRCC de la part du CST

La demande de communication du CST visait à confirmer si une personne donnée avait la citoyenneté canadienne ou un autre statut au Canada. Ces renseignements aident le CST, car le CST n'a pas l'autorisation de cibler des citoyens canadiens. IRCC a communiqué l'information demandée, à condition que la vie privée de ces personnes soit protégée lors de communications avec des tiers.

4. Communication de la GRC à l'Agence du revenu du Canada (ARC)

La GRC communique de l'information relative à des organismes de bienfaisance enregistrés et des personnes liées à ces organismes dans certains contextes. Cela comprend la confirmation qu'un organisme ou une personne font, ou ont fait, l'objet d'une enquête. L'ARC est chargée de protéger l'intégrité du système d'enregistrement des organismes de bienfaisance au Canada. Cette information l'aide à détecter et à gérer les risques associés à l'exploitation des organismes de bienfaisance au Canada par des terroristes.

32. Un très petit nombre de communications ciblaient plus qu'une personne à la fois. Ces situations semblent représenter un gain d'efficacité, puisque les motifs de la demande ou de la communication étaient les mêmes. Néanmoins, l'OSSNR portera une attention particulière à ces types de communications lors d'évaluations à venir, étant donné les risques éventuels qui y sont associés.

Autres observations

33. Les communications étaient accompagnées de conditions liées à l'utilisation et à la communication d'information; l'OSSNR n'a noté aucune objection aux conditions des demandeurs. En ce qui a trait aux énoncés accompagnant la communication quant à l'exactitude, la fiabilité et l'origine de l'information, on a constaté peu de constance. En bref, la quantité de détails variait d'une communication à l'autre. C'est une constatation importante étant donné les conclusions de la Commission O'Connor, selon lesquelles de l'information erronée au sujet de Maher Arar avait été communiquée à des partenaires à l'étranger. L'OSSNR espère constater l'observation d'une norme plus stricte à ce sujet de la part de tous les ministères et organismes l'an prochain.

34. De plus, il y a eu des cas où une demande de nature trop générale aurait pu entraîner la communication involontaire de renseignements personnels superflus. Pour que la LCISC soit appliquée de façon responsable, les ministères et les organismes doivent agir avec précaution pendant tout le processus et ainsi veiller à ce que l'incidence de la communication sur le droit de la vie privée soit limitée

à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances. Cela devient particulièrement difficile quand les demandes ne sont pas précises ou quand leur portée est trop vaste. Il convient de signaler que l'OSSNR a constaté deux cas où des ministères ou organismes ont détruit ou renvoyé de l'information allant au-delà des demandes initiales ou dont ils n'avaient pas besoin pour exercer leur compétence. L'OSSNR portera une attention particulière à cette question dans les prochaines analyses.

- 35.** Enfin, la LCISC précise que l'institution fédérale qui communique de l'information doit être convaincue que la communication « aidera à l'exercice de la compétence ou des attributions de l'institution fédérale destinataire [...] à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada. » C'est ce qu'on appelle le « critère de la contribution significative. »
- 36.** L'OSSNR a remarqué que l'application de ce critère variait beaucoup d'une communication à l'autre. Certains ministères et organismes appliquent le critère d'une façon différente selon les circonstances de chaque communication. D'autres appliquent le critère de façon uniforme en utilisant des énoncés génériques pour plusieurs différentes demandes. L'institution qui communique l'information a la responsabilité d'être convaincu que l'information qu'il communique contribuera au mandat de l'institution destinataire. Les demandes d'information devraient comprendre une explication suffisamment détaillée et nuancée pour assurer une certitude en ce sens au ministère ou à l'organisme qui communique l'information. L'OSSNR surveillera de près cet élément dans ses examens à venir.

Systemes et formation

- 37.** Sécurité publique Canada a endossé un rôle de chef de file dans la promotion de la coopération entre les institutions en ce qui a trait à la communication visée par la LCISC. Le Ministère a mis sur pied le Centre de coordination stratégique sur la communication d'information, qui est voué à appuyer les institutions fédérales dans l'application de la LCISC, à accroître les connaissances en matière de communication de l'information au sein du gouvernement, et à mieux informer le public au sujet de la communication d'information ayant trait à la sécurité nationale. Le Ministère a également formé un groupe de travail qui regroupe des représentants des institutions fédérales énumérées à l'annexe 3 de la LCISC.
- 38.** Vers la fin de 2019, Sécurité publique Canada a produit un guide détaillé de 92 pages intitulé *Un guide étape par étape sur la communication d'information responsable*.¹⁴ Il fournit des renseignements en contexte pour encourager une meilleure compréhension de l'objectif de la LCISC. Le guide contient du matériel de soutien qui viendra aider à la mise en œuvre concrète de la Loi, et ainsi assurer l'uniformité dans toutes les institutions fédérales quant aux processus de

communication d'information et de conservation des dossiers. Le guide explique par exemple les mesures qui doivent être prises pour communiquer et recevoir de l'information visée par la LCISC, et il comprend des listes de vérification et des modèles de documents de tenue de dossier et de communication d'information. Il explique également en détail le mandat des 17 ministères et organismes énumérés dans la LCISC. Il s'agit d'un outil de travail pour les institutions fédérales qui communiquent de l'information, car ces mandats doivent être compris avant qu'on communique l'information. De façon générale, le guide représente bien tous les efforts qui ont été déployés pour sensibiliser le gouvernement à la LCISC et l'inciter à l'invoquer. L'OSSNR encourage les ministères et les organismes qui ont recours à la LCISC à utiliser les documents, y compris les gabarits, conçus par Sécurité publique Canada.

- 39.** Depuis juillet 2019, Sécurité publique Canada organise des séances de formation et d'information à propos de la LCISC. De juillet 2019 à février 2020, 14 séances ont attiré environ 245 participants. Lors de ces séances, on a raconté l'histoire de la LCISC, on a expliqué son utilisation, et on a présenté aux participants des scénarios de cas possibles. Les participants ont formulé des commentaires très positifs. En raison de la pandémie de la COVID-19, la formation est maintenant offerte virtuellement.
- 40.** Tous les ministères et organismes énumérés dans la LCISC en tant que destinataires possibles ont reçu les documents d'orientation de la part de Sécurité publique Canada, et des représentants de toutes les institutions fédérales qui ont activement communiqué de l'information ont participé à la formation. Les documents de formation ont également été remis aux membres du groupe de travail. Ces efforts assurent une plus grande uniformité d'une institution fédérale à l'autre, ce qui vient appuyer les responsabilités de l'OSSNR en matière d'examen. La formation s'adressant aux autres ministères et organismes qui pourraient recevoir de l'information visée par la LCISC était prévue pour le printemps 2020, mais a été remise à plus tard en raison de la pandémie.
- 41.** Sécurité publique Canada a encouragé les ministères et organismes à créer leurs propres documents d'orientation pour faire connaître les exigences de la LCISC associées à leur contexte unique et les responsabilités qui leur sont propres lors de la manipulation de cette information. Certaines institutions ont déjà créé des documents d'orientation expliquant comment invoquer la LCISC pour justifier la communication d'information, en complément aux documents de formation fournis par Sécurité publique Canada. Par exemple, IRCC a créé un document d'orientation pour appuyer l'application responsable de la LCISC, tout comme le CST. Dans le cadre des prochains examens, l'OSSNR évaluera les mesures prises par les ministères et organismes pour appuyer et former leur personnel.

Conclusion : Les prochaines étapes

42. L'an prochain, l'examen de l'OSSNR sur la LCISC tiendra compte de deux principales préoccupations soulevées lors des débats publics à propos de cette loi, soit qu'elle autoriserait la communication de trop de renseignements personnels et que les renseignements seraient communiqués sans mécanisme redditionnel adéquat. Plus précisément, le rapport annuel contiendra un examen détaillé des communications visées par la LCISC pour vérifier que les exigences et les limites de la loi sont respectées lorsque de l'information est communiquée. Comme il a été indiqué plus tôt, cet examen sera effectué en collaboration avec le CPVP et comprendra, conformément au mandat du CPVP, une évaluation du respect de la LPRP par les ministères et organismes dans le cadre de leurs communications au titre de la LCISC.

43. Dans son analyse, l'OSSNR s'attendra à ce que les ministères et les organismes se soient conformés aux seuils et aux exigences établis dans la LCISC et dans la LPRP, ainsi qu'aux autres lois applicables à la communication et à la réception d'information. Par exemple, cette analyse inclura une évaluation des aspects suivants:

- La communication a contribué à l'exercice de la compétence et des attributions de l'institution destinataire.
- La communication a eu une incidence sur le droit de la vie privée au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances.
- Les ministères et organismes ont détruit ou renvoyé les renseignements personnels qui n'étaient pas nécessaires à l'exercice de leur compétence ou de leurs attributions.
- Des énoncés ont été fournis à propos de l'exactitude et de la fiabilité de l'information.

L'OSSNR portera une attention particulière aux restrictions de communication d'information liées aux activités licites de défense d'une cause, de protestation, de manifestation d'un désaccord ou d'expression artistique.

44. L'OSSNR s'attendra également à ce que les ministères et les organismes continuent de respecter les exigences de la LCISC en matière de conservation de documents et de production de rapports, à ce qu'ils aient pris des mesures raisonnables pour concevoir des politiques, des procédures et des formations ou orientations nécessaires pour assurer la conformité à la LCISC, et enfin à ce qu'ils observent en tout temps les politiques et procédures établies. L'analyse de l'OSSNR reposera donc sur les observations initiales faites au sujet des communications visées par la LCISC effectuées en 2019, telles décrites ci-haut.

1. « Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, Rapport Final », 17 juin 2010.
2. Consultez par exemple le volume 2, partie 1 « Avant l'attentat à la bombe, » section 4.4 « Lacunes dans les échanges d'information, » et le volume 4, section 3.4 « Utilisation du renseignement dans la sûreté de l'aviation ».
3. « Plan d'action: Réponse du gouvernement du Canada à la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, » décembre 2010.
4. Pour une discussion complète sur les changements apportés dans la version révisée de la LCISC, consultez le document d'information préparé par Sécurité publique Canada, « Adoption par le Parlement du projet de loi C-59: la Loi de 2017 sur la sécurité nationale - Respecter les engagements pris à l'égard de l'ancien projet de loi C-51: Aperçu des nouvelles mesures. »
5. *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, L.C. 2019, ch. 13, paragr. 39(1).
6. Le paragraphe 37(5) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise le Commissaire à la protection de la vie privée à coordonner les activités qu'il mène en vertu du paragraphe 37(1) avec celles que mène l'OSSNR au titre de l'un ou l'autre des alinéas 8(1)a) à c) de la Loi sur l'OSSNR pour éviter tout double emploi. Au titre du paragraphe 37(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Commissaire à la protection de la vie privée peut, à sa discrétion, tenir des enquêtes quant aux renseignements personnels qui relèvent des institutions fédérales pour le contrôle d'application des articles 4 à 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ce qui comprend l'examen des communications par des institutions fédérales en vertu de l'article 5 de la LCISC pour garantir leur conformité à l'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.
7. « Canada, Notre sécurité, nos droits : Livre vert sur la sécurité nationale, document d'information, » 2016.
8. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, « Rapport annuel du CSARS de 2016-2017, » Section 2 : Études, la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*.

9. Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Examen de la mise en œuvre et du mode d'application de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, 2017.
10. Voir la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC), article 3. Cet article définit la communication d'information « entre les institutions fédérales. »
11. La LCISC définit les « renseignements personnels » par les mêmes termes que ceux trouvés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : « Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable », notamment « tout numéro ou symbole, ou toute autre indication identificatrice, qui lui est propre. »
12. LCISC, alinéa 5.1(2).
13. Chambre des communes, « Assurer la sécurité nationale du Canada tout en protégeant le droit à la vie privée des Canadiens, » : Examen de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC), Chapitre 4, « Utilisation et application jusqu'à présent de la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada, » Chambre des communes, mai 2017.
14. LCISC, alinéa 5(1)a).

