



National Security
and Intelligence
Review Agency

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

**EXAMEN DES
COMMUNICATIONS
D'INFORMATION PAR
DES INSTITUTIONS
FÉDÉRALES AU TITRE DE
LA *LOI SUR LA
COMMUNICATION
D'INFORMATION AYANT
TRAIT À LA SÉCURITÉ DU
CANADA EN 2021***

OSSNR // Examen n° 2022 – 06 NON CLASSIFIÉ

Table des matières

1.	SOMMAIRE.....	3
2.	INTRODUCTION	4
	Objet de l'examen.....	6
	Objectifs de l'examen.....	7
	Méthodologie.....	8
3.	ANALYSE.....	8
	Seuils à respecter avant de communiquer de l'information aux institutions fédérales au titre de la LCISC.....	9
	a) Compétence ou attributions relatives aux activités portant atteinte à la sécurité du Canada.....	9
	b) Le droit à la vie privée n'est pas touché plus que ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances	13
	Déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité	16
	Conservation de documents	17
	Formation sur la LCISC.....	19
4.	CAPACITÉ DE RÉPONDRE AUX ATTENTES ET FOURNITURE DE L'INFORMATION	20
5.	CONCLUSION	21
	ANNEXE A. Histoire de la LCISC.....	22
	Commission d'enquête sur l'affaire Air India.....	22
	Enquête Arar.....	24
	Réponse du gouvernement : La LCISC	26
	La LCISC (nouvelle version).....	27
	ANNEXE B. LA LCISC EN CHIFFRES	30
	Nombre total de communications au titre de la LCISC.....	30
	Total de communications proactives.....	30
	Communications proactives par AMC.....	31
	ANNEXE C. CADRE JURIDIQUE DE LA LOI SUR LA COMMUNICATION D'INFORMATION AYANT TRAIT À LA SÉCURITÉ DU CANADA (LCISC)	32
	Institutions fédérales qui peuvent recevoir de l'information en vertu de la LCISC.....	32
	ANNEXE D. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	36
	Conclusions.....	36

Recommandations 36

1. SOMMAIRE

1. Le présent rapport présente les résultats d'un examen réalisé par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) relativement aux communications d'information faites par des institutions fédérales au titre de la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC)¹, dans le contexte de la troisième année de la mise en application des dispositions de la LCISC. En l'occurrence, l'examen de l'OSSNR porte plus particulièrement sur les communications proactives d'Affaires mondiales Canada (AMC).

2. La LCISC vise à encourager et à faciliter la communication d'information entre les institutions fédérales afin de protéger le Canada contre des activités qui menacent la sécurité nationale ou qui y portent atteinte, sous réserve de certaines conditions. La LCISC impose un critère en deux temps qui doit être respecté avant toute communication d'information : la communication d'information doit aider à l'exercice de la compétence ou des attributions de l'institution destinataire à l'égard des activités portant atteinte à la sécurité du Canada²; l'incidence de la communication d'information sur le droit à la vie privée d'une personne doit se limiter à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances³. La LCISC comporte également des dispositions et des principes directeurs s'appliquant à la gestion des communications d'information, notamment, aux déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité ainsi qu'aux obligations en matière de conservation des documents.

3. L'OSSNR a relevé des sources de préoccupation qui mettent en évidence la nécessité d'améliorer les formations. En outre, l'OSSNR est d'avis qu'il existe des risques de méprise, lorsqu'il s'agit d'établir si la LCISC constitue le mécanisme devant s'appliquer à certaines communications d'information relative à la sécurité nationale. Certaines communications ont posé problème dans la mesure où elles ne remplissaient pas le critère en deux temps imposé par la LCISC avant que les informations soient communiquées. Il s'avère qu'à défaut de répondre à ce critère, certaines communications de renseignements personnels contrevenaient aux dispositions de la LCISC. Du reste, deux des communications ne comprenaient aucune

¹ *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, L.C. 2015, ch. 20, art. 2, [LCISC] <https://laws.justice.gc.ca/fra/lois/s-6.9/>. La LCISC est entrée en vigueur le 21 juin 2019. La LCISC actuelle a remplacé une loi qui portait le même nom en français (*Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*) et qui a été en vigueur du 1^{er} août 2015 au 20 juin 2019.

² LCISC, alinéa 5(1)a).

³ LCISC, alinéa 5(1)b).

déclaration relative à l'exactitude et à la fiabilité, ce qui est contraire aux prescriptions de la LCISC. Pour ce qui concerne la conservation des documents, l'OSSNR recommande que les ministères documentent de façon simultanée l'information contenant les éléments appelés à garantir que la communication d'information n'aura, sur le droit à la vie privée d'une personne, qu'une incidence se limitant à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances⁴.

4. L'OSSNR déclare avoir eu accès à tous les renseignements nécessaires à la conduite du présent examen.

2. INTRODUCTION

5. Lorsque les ministères fédéraux omettent de communiquer cohéremment, responsablement et en temps opportun des informations relatives à la sécurité nationale, des conséquences graves et tragiques risquent de s'ensuivre; c'est d'ailleurs ce que montrent les enquêtes réalisées dans l'affaire Maher Arar et l'affaire Air India⁵. En tant qu'organe chargé de surveiller l'application du cadre de reddition de comptes en matière de sécurité nationale du Canada, l'OSSNR doit préparer un rapport portant sur les communications d'information sous le régime de *la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC) réalisées durant l'année civile précédente⁶. La présente est le seul rapport d'examen de l'OSSNR qui doit être rendu public et déposé devant la Chambre des communes et le Sénat⁷, ce qui témoigne de l'importance que le Parlement accorde aux examens indépendants et à la responsabilisation, lorsqu'il s'agit des communications d'information relative à la sécurité nationale.

⁴ LCISC, alinéa 9(1)e).

⁵Canada, Secrétariat pour l'examen d'Air India, [Leçons à retenir : Rapport de l'honorable Bob Rae, conseiller indépendant de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India](#), par Bob Rae, (Ottawa, Secrétariat pour l'examen d'Air India, 2005), p. 26. Voir également le [Rapport sur les événements concernant Maher Arar, Analyse et recommandations](#), de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006), p 359. Pour un exposé complet sur l'élaboration de la LCISC, voir l'annexe A –Contexte.

⁶ *Loi sur l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement*, L.C. 2019, ch. 13, art. 2 (Loi sur l'OSSNR), paragraphe 39(1).

⁷ Loi sur l'OSSNR, paragraphe 39(2).

6. D'ailleurs, le titre intégral de la LCISC décrit très bien la fin officielle de cette loi : *Loi visant à encourager et à faciliter la communication d'information entre les institutions fédérales afin de protéger le Canada contre des activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada*⁸.

7. La LCISC régit les modalités selon lesquelles les institutions fédérales⁹ communiquent les informations, y compris les renseignements personnels, qui ont trait aux activités portant atteinte à la sécurité du Canada, à un groupe restreint d'institutions fédérales exerçant un mandat de protection de la sécurité nationale. Les communications d'information sont faites soit proactivement, à l'instigation d'une institution fédérale, soit en réponse à une demande présentée par une institution autorisée à recevoir de l'information au titre de la LCISC.

8. Il importe de noter que la LCISC n'est qu'un simple outil. Elle n'est utile que dans la mesure où elle est reconnue et appliquée en temps réel. À l'évidence, ses effets positifs reposent sur la façon dont les individus et les institutions en interprètent et en appliquent les dispositions. Les institutions fédérales autorisées à communiquer de l'information au titre de la LCISC doivent donc demeurer vigilantes lorsqu'il s'agit d'information pouvant avoir une incidence sur la sécurité nationale, même dans le cas d'activités exécutées aux moins élevés des niveaux opérationnels. Après avoir reconnu des informations ayant trait à des enjeux relevant de la sécurité nationale, les ministères doivent d'abord établir s'ils sont autorisés à communiquer ces informations. Ils doivent ensuite déterminer à quelles entités ces informations peuvent être communiquées en s'assurant de faire le nécessaire pour minimiser toute incidence sur le droit à la vie privée des personnes.

9. Lorsqu'il est question de communiquer de l'information à d'autres institutions nationales, les ministères et organismes fédéraux dont le mandat principal est de veiller sur la sécurité nationale peuvent généralement s'appuyer sur leur propre cadre juridique et ne sont donc pas tenus de s'en remettre aux dispositions de la LCISC. Dans certains de ses rapports précédents, l'OSSNR a d'ailleurs noté que pour plusieurs de ces institutions, les communications d'information au titre de la LCISC ne représentaient qu'une faible part de leurs communications d'information à l'intention d'organisations nationales¹⁰.

⁸ Voir également la [Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada](#), L.C. 2015, ch. 20, art. 2 et art. 3.

⁹ Le terme « institution fédérale » se définit semblablement au même terme employé dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, sous réserve des exclusions énoncées à l'annexe 1 de la LCISC. Voir la LCISC au paragraphe 2(1).

¹⁰ Voir [L'examen de la OSSNR et du CPVP des communications d'information par des institutions fédérales au titre de la loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada en 2020](#) (Examen des communications au titre de la LCISC en 2020), p. 20.

10. L'OSSNR comprend le rôle important que tient la LCISC dans le cadre général de la sécurité nationale. Or, l'OSSNR soulève quelques réserves quant à l'application rigoureuse des dispositions de la LCISC, notamment, de ses principes directeurs, et quant à la communication de renseignements personnels. Qui plus est, l'OSSNR a la compétence voulue pour examiner toutes les communications d'information dans l'ensemble du gouvernement du Canada et, de ce point de vue, l'OSSNR est en mesure de reconnaître les tendances et les enjeux récurrents. Cette perspective – dont aucun des autres ministères fédéraux ne peut se prévaloir en soi – permet à l'OSSNR de tirer des conclusions et de formuler des recommandations aptes à renforcer les mesures de communication d'information dans la sphère de la sécurité nationale.

Objet de l'examen

11. Lorsqu'il s'est agi d'établir l'objectif du présent examen, l'OSSNR a tenu compte des préoccupations soulevées lors de l'examen réalisé l'année précédente. Or, dans le cadre de l'examen visant les communications d'information au titre de la LCISC en 2020, un examen que l'OSSNR a mené conjointement avec le Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP), on a remarqué que la majorité des communications faites par les ministères fédéraux – près de 99 % – respectaient les exigences minimales s'appliquant aux communications d'information au titre de la LCISC. Autrement dit, les institutions à l'origine des communications avaient recueilli suffisamment de preuves pour être convaincues du bien-fondé des communications, pour savoir que l'information à communiquer allait aider à l'exercice de la compétence ou des attributions de l'institution destinataire à l'égard des activités portant atteinte à la sécurité du Canada, et pour être rassurées sur le fait que l'incidence des communications d'information sur le droit à la vie privée d'une personne se limiterait à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances.

12. Or, les quelques communications d'information qui ont soulevé des préoccupations étaient celles qui avaient été fournies proactivement à l'institution destinataire¹¹. C'est pourquoi l'OSSNR a choisi de se concentrer sur cette catégorie pour l'examen des communications d'information réalisées en 2021 au titre de la LCISC. En 2021, la majorité des communications proactives étaient issues d'Affaires mondiales Canada (AMC). L'OSSNR s'est donc penché plus particulièrement sur les communications proactives faites par AMC en 2021, lesquelles constituaient un échantillon suffisamment représentatif.

¹¹ Examen des communications au titre de la LCISC en 2020, p. 5.

13. En plus d'analyser ces communications d'information du point de vue des exigences minimales de la LCISC, le présent examen a évalué d'autres exigences importantes prévues à la LCISC, lesquelles ont pour objet de veiller à ce que les communications d'information relatives à la sécurité nationale se fassent responsablement. Au nombre de ces exigences, notons que les communications d'information doivent s'accompagner d'énoncés attestant l'exactitude et la fiabilité de l'information communiquée, sans compter que les institutions à l'origine des communications sont tenues de préparer et de conserver les documents comportant une description des renseignements sur lesquels elles s'appuient pour être convaincues que lesdites communications répondent aux critères d'autorisation énoncés dans la LCISC.

14. L'échantillon examiné n'était composé que de communications issues d'AMC, mais il faut savoir que bon nombre des conclusions et des recommandations ont été formulées à titre indicatif et dans des termes généraux, et qu'elles peuvent, dans plusieurs cas, s'avérer utiles à toutes les institutions appelées à communiquer de l'information au titre de la LCISC.

Objectifs de l'examen

15. Le présent examen avait principalement pour objectif d'évaluer les communications d'information proactives au titre de la LCISC.

16. Plus précisément, l'examen visait à établir si AMC :

- a) était convaincu, avant toute communication d'information, que ladite communication aiderait à l'exercice de la compétence ou des attributions de l'institution fédérale destinataire prévues par une loi fédérale ou une autre autorité légitime à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada, tel qu'il est stipulé à l'alinéa 5(1)a) de la LCISC;
- b) était convaincu, avant toute communication d'information, que l'incidence de la communication sur le droit à la vie privée d'une personne serait limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances, tel qu'il est stipulé à l'alinéa 5(1)b) de la LCISC;
- c) avait fourni, au moment de procéder à la communication d'information, des renseignements sur l'exactitude de l'information et la fiabilité quant à la façon dont celle-ci avait été obtenue, tel qu'il est stipulé au paragraphe 5(2) de la LCISC;
- d) avait conservé les documents contenant une description des renseignements sur lesquels le ministère s'était appuyé pour être convaincu que lesdites communications répondaient aux critères d'autorisation énoncés dans la LCISC, tel qu'il est stipulé à l'alinéa 9(1)e) de la LCISC.

Méthodologie

17. L'OSSNR a eu accès à 195 communications d'information auprès de ministères fédéraux ayant déclaré avoir communiqué ou reçu de l'information au titre de la LCISC entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021. L'OSSNR a donc procédé à un examen préliminaire de toutes les communications auxquelles il avait eu accès¹².

18. L'OSSNR s'est concentré, pour les besoins du présent examen, sur les communications d'information proactives d'AMC uniquement. AMC a recensé 16 communications d'information proactives sur les 44 communications faites au titre de la LCISC en 2021. Toutefois, pendant l'examen du matériel fourni par AMC, l'OSSNR a remarqué que trois de ces dossiers étaient en fait des demandes d'information présentées par un autre ministère, et non des communications d'information au titre de la LCISC. Par conséquent, l'OSSNR a retiré ces trois dossiers de l'échantillon d'examen et n'a donc analysé que les 13 communications restantes, qu'AMC avait déclarées comme étant des communications d'information proactives.

19. En outre, l'OSSNR a envoyé à AMC cinq demandes d'information complémentaires concernant les communications d'information à examiner et a évalué tous les documents fournis.

3. ANALYSE

20. En cours d'examen, l'OSSNR a relevé des éléments positifs au sujet des communications d'information, éléments qu'il se propose de mettre en évidence dans le présent rapport. Or, les communications d'information proactives constituent un aspect important du régime de la LCISC, et les conclusions et recommandations formulées dans la présente auront ainsi pour objet d'accroître le degré de conformité aux dispositions de la LCISC.

¹² Voir l'annexe B pour obtenir de plus amples détails sur les communications d'information au titre de la LCISC, qui ont eu lieu en 2021.

Seuils à respecter avant de communiquer de l'information aux institutions fédérales au titre de la LCISC

a) **Compétence ou attributions relatives aux activités portant atteinte à la sécurité du Canada**

21. L'alinéa 5(1)a) de la LCISC exige que les ministères fassent le nécessaire pour être convaincus qu'une communication d'information « 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 à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada ».

22. La définition du terme « activité portant atteinte à la sécurité du Canada » est énoncée au paragraphe 2(1) de la LCISC et vise, notamment, l'espionnage et le terrorisme. Or, elle exclut des activités, notamment, les activités de défense d'une cause ou de protestation qui ne sont pas menées en conjonction avec des activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada.

23. Pendant le présent examen, l'OSSNR a analysé chacune des communications d'information dans l'échantillon ainsi que les documents connexes pour établir si AMC avait fait le nécessaire, avant toute communication d'information, pour être convaincu que l'information à communiquer contribuerait au champ de compétence du ministère destinataire à l'égard des activités portant atteinte à la sécurité du Canada, tel qu'il est énoncé dans la LCISC.

24. Dans 12 des 13 communications d'information examinées, AMC avait acquis la certitude que la communication d'information répondait à ces exigences. De plus, pour chacune de ces 12 communications d'information, AMC avait non seulement documenté que le destinataire avait la compétence requise, mais avait également établi dans quelle mesure l'information aiderait l'exercice de cette compétence à l'égard des activités portant atteinte à la sécurité du Canada, tel qu'il est exigé par la LCISC. À titre d'exemple, voir l'encadré 1. L'information contenue dans le dossier de communication d'information appuie le propos de cet énoncé.

Encadré 1 : Exemple d'un énoncé tiré d'une communication d'information montrant qu'AMC avait la conviction que les dispositions énoncées à l'alinéa 5(1)a) de la LCISC avaient été respectées¹³

La communication d'information d'AMC aidera le SCRS à s'acquitter de ses responsabilités au titre de l'article 12 de la Loi sur le SCRS, lesquelles requièrent que le SCRS enquête sur des activités dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elles posent une menace pour la sécurité du Canada. L'alinéa 2a) de la Loi sur le SCRS stipule que la notion de « menaces envers la sécurité du Canada » englobe les menaces ou les actes « [d]'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage ». Le SCRS recueille, analyse et conserve des renseignements dans la mesure où il est strictement nécessaire de le faire, pour ensuite faire rapport auprès du gouvernement du Canada et lui prodiguer des conseils. Dans la présente situation, la communication d'information d'AMC permettra au SCRS d'exercer sa responsabilité au titre de l'article 12 de la Loi sur le SCRS, à savoir d'enquêter et de produire un rapport sur les menaces pour la sécurité du Canada, tel qu'il est énoncé à l'alinéa 2a) de la Loi sur le SCRS. Plus précisément, la communication d'information permettra d'évaluer le risque d'une menace d'espionnage [contre les intérêts du Canada à l'étranger].

25. Toutefois, l'OSSNR a observé que pour une des douze communications d'information, AMC a consulté plus d'information que ce qui était nécessaire pour déterminer si la communication d'information était autorisée en vertu de la LCISC. Cette communication d'information est décrite ci-dessous.

Communication 1

26. Un pays étranger a fourni de l'information à l'Administration centrale d'AMC concernant une personne ayant des liens avec le Canada. Ce pays a également demandé qu'AMC achemine l'information aux autorités compétentes. AMC a ensuite rencontré des représentants du SCRS et leur a montré l'information qu'il détenait de sorte à établir si celle-ci permettrait au SCRS d'exercer son mandat à l'égard de la sécurité nationale. Le SCRS a examiné l'information et a confirmé que

¹³ Dans le présent rapport, l'information mise entre crochets a été modifiée par l'OSSNR de sorte à protéger les renseignements potentiellement préjudiciables.

celle-ci s'avérait utile pour son enquête. Le SCRS n'a pas enregistré cette communication dans son fonds d'information.

27. À la suite de cette consultation, AMC a conclu que certains des documents n'avaient pas trait à une activité portant atteinte à la sécurité du Canada dans la mesure où ces documents contenaient [Traduction] « une part importante de renseignements personnels n'ayant aucun lien avec [le sujet de l'enquête] et se rapportant à des facteurs considérés comme étant conformes à la loi canadienne, notamment, la liberté d'expression (sans intention déclarée de commettre des actes de violence) et la liberté de réunion pacifique. » Par la suite, AMC a formellement communiqué au SCRS seulement une partie des documents consultés précédemment. Pour ce qui a trait à cette communication formelle, AMC s'est déclaré convaincu par rapport aux exigences stipulées à l'alinéa 5(1)a) de la LCISC.

28. AMC a indiqué à l'OSSNR que le guide de Sécurité publique Canada sur la communication d'information responsable (guide de SP)¹⁴ constituait son principal document d'orientation en matière de politique relativement à la LCISC. L'OSSNR note que le guide de SP encourage les institutions fédérales à [Traduction] « contacter l'institution destinataire désignée avant la communication de l'information afin de déterminer non seulement si l'information est liée à des activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada, mais aussi comment cette information contribue au mandat de sécurité nationale de l'institution destinataire¹⁵. » Il ne faut pas interpréter cet énoncé comme s'il donnait l'autorisation de consulter plus d'information que nécessaire, compte tenu de la possibilité que de l'information n'étant aucunement visée par les dispositions de la LCISC soit incluse.

29. Au cours de sa consultation auprès du SCRS, AMC s'est enquis d'information qu'il a ensuite évaluée comme n'ayant rien à voir avec des activités portant atteinte à la sécurité du Canada, tel qu'il est énoncé dans la LCISC, et qui a été retirée de la communication d'information formelle au titre de la LCISC. La consultation consistait, entre autres, à montrer l'intégralité du fonds d'information d'AMC au SCRS, ce qui représentait une information plus que suffisante pour obtenir, de la part du SCRS, la conviction que l'information était pertinente. L'information utilisée dans les consultations devrait être limitée à l'information nécessaire pour obtenir une confirmation par le destinataire potentiel que l'information contribue à la réalisation de son mandat et a trait aux activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada.

¹⁴ *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada : Un guide étape par étape sur la communication d'information responsable* (décembre 2019) (Guide de SP)

¹⁵ Guide de SP, p. 19.

30. En outre, quoique 12 des 13 communications d'information satisfaisaient aux exigences énoncées à l'alinéa 5(1)a) de la LCISC, une d'entre elles n'y satisfaisait pas. L'OSSNR aborde cette communication d'information ci-dessous.

Communication 2

31. De son propre chef, une personne à l'étranger a déclaré être membre du gouvernement de ce pays et a fourni de l'information à un responsable de l'ambassade du Canada concernant une menace alléguée. AMC a communiqué cette information ainsi que les renseignements personnels, notamment, les coordonnées de ladite personne, au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) en faisant valoir que cette communication d'information était autorisée en vertu de la LCISC. Toutefois, AMC n'a pas tenté de savoir si la communication d'information respectait les deux seuils exigés aux alinéas 5(1)a) et 5(1)b) de la LCISC avant de communiquer l'intégralité de ladite information. Au cours du présent examen, AMC a expliqué à l'OSSNR que c'est à tort que la communication d'information avait été faite au titre de la LCISC et qu'en la circonstance, celle-ci aurait dû s'appuyer sur une autre source d'autorité pour se justifier, à savoir la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou encore la prérogative de la Couronne. L'OSSNR n'a pas vérifié si l'un ou l'autre de ces deux mécanismes aurait pu être évoqué à juste titre. Néanmoins, cet exemple montre deux choses : a) qu'il y a un risque de confusion lorsqu'il s'agit d'établir si la LCISC constitue le mécanisme qu'il convient d'appliquer dans certains cas de communication d'information ayant trait à la sécurité nationale; b) que la confusion, dans le cas présent, a mené à une invocation inappropriée de la LCISC pour justifier la communication d'information.

Conclusion n° 1 : L'OSSNR conclut que dans 12 des 13 communications d'information examinées, AMC avait acquis la certitude que la communication d'information aiderait 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, tel qu'il est exigé à l'alinéa 5(1)a) de la LCISC.

Conclusion n° 2 : L'OSSNR conclut que, sans qu'ils aient d'abord mené une analyse en application de l'alinéa 5(1)a) de la LCISC, les ministères risquent de communiquer de l'information qui n'est pas liée au mandat en matière de sécurité nationale de l'institution bénéficiaire ou à l'égard des activités portant atteinte à la sécurité du Canada.

Conclusion n° 3 : L'OSSNR conclut que dans une 1 des 13 communications d'information, AMC a consulté plus d'information que nécessaire pour obtenir une confirmation que la communication contribuait au mandat du SCRS ou qu'elle avait trait aux activités portant atteinte à la sécurité du Canada.

Recommandation n° 1 : L'OSSNR recommande que les consultations soient limitées à l'information nécessaire pour obtenir une confirmation par le bénéficiaire potentiel que l'information contribue à son mandat et a trait aux activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada.

b) Le droit à la vie privée n'est pas touché plus que ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances

32. L'alinéa 5(1)b) de la LCISC exige que les institutions qui communiquent soient convaincues 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.

33. Les 13 communications proactives comprenaient des renseignements personnels, définis dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹⁶, c'est-à-dire de l'information permettant d'identifier un individu, comme un nom, des coordonnées, des antécédents ou des soupçons sur l'individu.

34. Le Guide de SP oriente le type d'analyse nécessaire avant la communication de renseignements personnels. Plus particulièrement, le Guide de PS indique que la [traduction]

¹⁶ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C., 1985, ch. P-21

« question de savoir si l'information ayant une incidence sur le droit à la vie privée d'une personne est considérée comme "raisonnablement nécessaire" dépendra des circonstances propres à chaque cas. Les considérations pertinentes incluent les facteurs contextuels, comme le type et la nature de l'information en question et l'objectif de la communication¹⁷. »

35. À la suite de la demande d'information additionnelle de l'OSSNR, AMC a expliqué être convaincu que l'incidence des communications proactives en question sur le droit à la vie privée d'une personne est limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances.

36. Entre autres, AMC a expliqué que dans 8 des 13 communications, AMC a déterminé qu'une partie de l'information qu'il envisageait de communiquer ne s'inscrivait pas dans le mandat de l'institution destinataire. Pour les mêmes communications, AMC a ajouté avoir déterminé qu'une partie de l'information dans ses fonds d'information n'aidait pas à l'enquête de l'institution ou ne correspondait pas à la demande d'information initiale de l'institution destinataire. Par exemple, dans l'une des communications, seul le déplacement d'un individu à l'étranger a été communiqué au SCRS puisque l'information touchait ses responsabilités relativement à une question de sécurité nationale. D'autre information dans les fonds d'information d'AMC, comme l'information concernant d'autres individus, n'a pas été incluse dans la communication puisqu'AMC a déterminé qu'elle n'était pas pertinente.

37. De même, AMC a expliqué que dans 2 des 13 communications, AMC a déterminé qu'une partie de l'information devait être communiquée au ministère destinataire et a donc été incluse dans la communication. L'information plus détaillée qui n'était pas liée aux activités portant atteinte à la sécurité du Canada n'a pas été communiquée. Par exemple, dans l'une des deux communications, seule l'information relative à une présumée activité d'espionnage a été communiquée au SCRS, tandis que l'information détaillée sur certaines activités personnelles et certains comportements a été retenue.

38. L'OSSNR a constaté que des 13 communications d'information contenues dans l'échantillon, trois communications ne satisfaisaient pas aux exigences énoncées à l'alinéa 5(1)b) de la LCISC.

39. Dans la Communication 2, décrite ci-dessus, AMC a communiqué de l'information reçue d'un individu qui, de son propre chef, a fourni de l'information à un représentant d'une ambassade du Canada à l'étranger. AMC n'a pas mené d'analyse au titre de la LCISC, notamment à savoir si

¹⁷ Guide de SP, p. 18.

l'incidence de la communication sur le droit à la vie privée est limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances, et a donc communiqué l'information en entier au SCRS. AMC a expliqué à l'OSSNR que c'est à tort que la communication d'information avait été faite au titre de la LCISC et a été autorisée en vertu d'une autre source d'autorité pour se justifier, à savoir la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou encore la prérogative de la Couronne. L'OSSNR n'a pas vérifié si l'un ou l'autre de ces deux mécanismes aurait pu être évoqué à juste titre.

Communications 3 et 4

40. Une ambassade du Canada à l'étranger a reçu des captures d'écran provenant d'un groupe privé sur les médias sociaux. Les captures d'écran comprenaient de l'information sur un mouvement politique dans un autre pays. Elles comprenaient aussi les coordonnées de tous les membres du groupe. Or, même si le groupe publiait des affiches sur le mouvement et de l'information sur des manifestations au Canada, aucune menace, précise ou générale, n'était présente dans le matériel. Cependant, d'après l'information contenue dans les captures d'écran et le contexte général des manifestations, des événements antérieurs et des médias libres, AMC a déterminé que l'information contribuait à l'exercice de la compétence ou des attributions de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et du SCRS, à l'égard des activités portant atteinte à la sécurité du Canada.

41. AMC a communiqué toute l'information à la GRC et au SCRS. Le seul élément caviardé était le nom et les coordonnées de l'individu qui a fourni l'information à AMC.

42. AMC a expliqué à l'OSSNR qu'elle avait conclu que l'alinéa 5(1)b) de la LCISC était satisfait puisque le ministère n'avait pas trouvé d'attente raisonnable en matière de vie privée dans le contenu du groupe privé sur les médias sociaux. L'OSSNR souligne qu'AMC n'a pas tenu compte de tous les facteurs pertinents qui lui permettraient d'être convaincu 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. Par conséquent, la communication d'information ne répondait pas à la deuxième exigence du paragraphe 5(1) de la LCISC. La communication des renseignements personnels des membres du groupe ne satisfaisait donc pas aux exigences de la LCISC.

Conclusion n° 4 : L'OSSNR conclut que, dans 10 des 13 communications, AMC était convaincu que l'incidence de la communication sur le droit à la vie privée d'une personne serait limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances, tel qu'il est stipulé à l'alinéa 5(1)b) de la LCISC.

Déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité

43. Dans le Rapport Arar, on indique que « [l]e fait de partager de l'information non fiable ou inexacte ne permet guère de repérer les menaces réelles et graves envers la sécurité nationale et d'y parer, et peut causer un préjudice irréparable à des particuliers¹⁸. »

44. La communication d'information responsable et efficace est un élément central des principes directeurs de la LCISC. Les institutions qui communiquent doivent fournir, au titre du paragraphe 5(2) de la LCISC, des renseignements sur l'exactitude de l'information et la fiabilité quant à la façon dont celle-ci a été obtenue, au moment de la communication.

45. Étant donné la valeur contextuelle qu'apportent les déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité aux communications, les déclarations précises et complètes qui se rapportent précisément aux circonstances de la communication peuvent contribuer à empêcher de fausses perceptions et à veiller à ce que les institutions destinataires comprennent bien l'exactitude et la fiabilité de l'information communiquée.

46. AMC s'appuyait sur le Guide de SP comme principal document d'orientation stratégique relatif à la LCISC. Le Guide de SP stipule que de veiller à ce que l'information communiquée soit le plus exacte, complète et à jour que possible est un élément clé de la communication d'information responsable et efficace¹⁹.

47. AMC a informé l'OSSNR que les organismes partenaires peuvent mieux vérifier l'exactitude de l'information et la fiabilité de sa source qu'AMC. L'OSSNR convient que, dans certaines circonstances, AMC possède des moyens limités pour effectuer les vérifications. Néanmoins, la LCISC exige que chaque communication soit accompagnée de déclarations relatives à

¹⁸ Rapport Arar (Analyse et recommandations), p. 365.

¹⁹ Guide de SP, p. 19.

l'exactitude et à la fiabilité; ces déclarations doivent être claires et propres au contexte pour être satisfaisantes.

48. Comme exemple d'une déclaration complète, AMC a fourni le paragraphe suivant :

[traduction] L'information communiquée par AMC a été obtenue dans le cadre de contacts entre des représentants d'AMC et la [source connue et crédible X et une autre personne]. AMC n'est pas en mesure de déterminer l'exactitude et la fiabilité de l'information ci-dessus fournie aux représentants d'AMC par [ces personnes]. AMC estime que [la source X] est très crédible et qu'elle fournit probablement de l'information fiable.

Dans cet exemple, la déclaration a fait une distinction entre l'exactitude et la fiabilité de l'information communiquée, selon la source de l'information. La communication indique quelle information est fournie par quelle source.

49. Dans l'ensemble, 11 des 13 communications étaient accompagnées de déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité. Toutefois, deux communications ne comprenaient pas la déclaration exigée par la LCISC. Ces omissions n'étaient pas liées à l'incapacité d'AMC de vérifier l'exactitude et la fiabilité de l'information.

Conclusion n° 5 : L'OSSNR conclut que 2 des 13 communications ne comprenaient aucune déclaration relative à l'exactitude et à la fiabilité, ce qui est contraire au paragraphe 5(2) de la LCISC.

Recommandation n° 2 : L'OSSNR recommande que les déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité soient claires et propres aux circonstances de la communication afin d'offrir le contexte le plus utile et satisfaisant pour l'institution destinataire.

Conservation de documents

50. L'alinéa 9(1)e) de la LCISC demande que les institutions qui communiquent de l'information préparent une description des renseignements sur lesquels elles se sont fondées

pour conclure que la communication était autorisée par la LCISC, y compris que l'incidence de la communication sur le droit à la vie privée sera limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances, dans le cadre de leurs obligations en matière de conservation de documents énoncées dans la LCISC.

51. Le Guide de SP définit les étapes d'une communication, qui comprennent la création d'un document décrivant les renseignements sur lesquels se fonde une institution qui communique de l'information pour conclure que la communication était autorisée par la LCISC. De plus, l'Annexe A : Gabarit pour la conservation des dossiers à l'intention des institutions communiquant de l'information en vertu de la LCISC du Guide de SP, qui aide les ministères à répondre aux obligations en matière de conservation de documents des institutions qui communiquent de l'information en vertu de la LCISC, comporte un champ permettant aux ministères de décrire ces renseignements. Elle réitère les exigences stipulées aux alinéas 5(1)a) et b) de la LCISC selon lesquelles l'institution qui communique de l'information doit être convaincue que la communication aidera au mandat de l'institution destinataire en matière de sécurité nationale et que l'incidence de la communication sur le droit à la vie privée de la personne sera limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances.

52. L'examen des communications au titre de la LCISC réalisé en 2020 a révélé que les documents d'AMC décrivant les renseignements sur lesquels il se fonde pour conclure que certaines communications d'information au SCRS faites en réponse à une demande étaient robustes. Cette observation était fondée sur le fait que les documents d'AMC contenaient des renseignements fournis par le SCRS pour faciliter l'évaluation d'AMC, y compris des détails sur les répercussions possibles sur le ou les sujets de la demande.²⁰

53. Durant l'examen de cette année, l'OSSNR a demandé qu'AMC décrive la façon dont elle a été convaincue que la communication était autorisée conformément aux deux exigences minimales. L'OSSNR a aussi demandé qu'AMC fournisse tous les documents justificatifs sur lesquels AMC s'est appuyé dans son évaluation. AMC a fourni des explications à la suite des demandes de l'OSSNR à ce sujet, renvoyant à des documents justificatifs. En fonction d'un examen des documents fournis, l'OSSNR observe qu'AMC pourrait améliorer ses pratiques s'il articulait simultanément et expressément les renseignements sur lesquels il s'est fondé pour être convaincu que l'incidence des communications sur le droit à la vie privée d'une personne sera limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances.

²⁰ Examen des communications au titre de la LCISC en 2020, p. 35.

Recommandation n° 3 : L'OSSNR recommande que tous les ministères communiquant de l'information préparent simultanément des descriptions des renseignements sur lesquels ils se sont fondés pour conclure que les communications étaient autorisées par la LCISC.

Formation sur la LCISC

54. AMC a eu recours à quatre documents PowerPoint distincts en 2021 pour former les employés au sujet de la LCISC.

55. Le cours Gouvernance, accès, sécurité technique et espionnage (GATE) était offert à tous les employés qui partent en affectation comme cours préparatoire centré sur la sensibilisation à la sécurité de l'information à AMC. Le cours ne donnait pas d'exemples ou de scénarios pratiques, mais expliquait que toute communication d'information en vertu de la LCISC devait passer par l'administration centrale d'AMC.

56. De plus, un exposé fourni par le directeur général de la Direction générale du renseignement à la majorité des chefs de mission partant en affectation comme cours préparatoire sur la sécurité et le soutien du renseignement ne fournissait aucun exemple explicatif ou scénario, mais indiquait que toute communication d'information en vertu de la LCISC devait passer par l'administration centrale.

57. Enfin, les services juridiques du ministère de la Justice ont fourni deux exposés : un pour les agents du Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale (PERSM) partant en affectation afin de présenter les politiques et pratiques en matière de communication de l'information, y compris plusieurs diapositives sur la LCISC, et l'autre pour des groupes d'employés à l'Administration centrale pour présenter les politiques et pratiques en matière de communication de l'information. L'OSSNR fait remarquer que chaque exposé ne comprenait qu'un ou deux exemples illustrant les éléments à prendre en considération dans le cadre d'une communication au titre de la LCISC.

58. Des quatre exposés, trois comprenaient un éventail d'information sur les exigences en matière de conservation de documents. Cependant, l'information présentée dans les exposés se

limitait principalement à réitérer les exigences stipulées dans la LCISC, et aucun exemple pratique ou scénario n'a été présenté. De même, bien que ces exposés aient réitéré les exigences stipulées dans la LCISC d'inclure des déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité, aucun exemple pratique n'a été fourni.

Conclusion n° 6 : L'OSSNR conclut que la formation d'AMC sur la LCISC est dépourvue des exemples illustratifs nécessaires pour fournir aux employés les principes sur lesquels s'appuyer pour répondre à leurs obligations au titre de la LCISC.

Recommandation n° 4 : L'OSSNR recommande d'ajouter des exemples et des scénarios illustratifs dans la formation sur la LCISC, y compris sur les exigences minimales sur la communication, les déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité et les exigences en matière de conservation de documents.

4. CAPACITÉ DE RÉPONDRE AUX ATTENTES ET FOURNITURE DE L'INFORMATION

59. Tous les ministères ont respecté la date limite pour la fourniture de l'information à l'OSSNR.

60. Les paragraphes 9(1) et 9(2) de la LCISC énoncent les obligations en matière de conservation de documents pour les institutions destinataires et qui communiquent l'information. Le paragraphe 9(3) de la LCISC oblige tous les ministères à fournir tous les documents préparés en application de ces paragraphes à l'OSSNR, afin que l'Office prépare son examen annuel des communications au titre de la LCISC. La conservation de documents rigoureuse est une exigence légale à laquelle sont assujetties les institutions destinataires et qui communiquent de l'information; qui plus est, l'OSSNR ne peut exercer son obligation de rédiger un examen annuel sans tous les documents de tous les ministères.

61. Le présent examen portait sur les communications proactives d'AMC. L'OSSNR a comparé le nombre de communications signalées par AMC et le nombre de communications reçues des institutions destinataires et souligne que les nombres correspondent. L'OSSNR n'a pas vérifié de façon indépendante l'intégralité des documents fournis par AMC. Néanmoins, l'évaluation au titre

de la LCISC exige qu'AMC fasse preuve de conformité. Des demandes d'information additionnelle au cours de la période d'examen ont mené l'OSSNR à conclure qu'il avait reçu tous les renseignements nécessaires pour mener l'examen. Enfin, AMC a pu examiner une ébauche provisoire du rapport et fournir des renseignements additionnels. C'est pourquoi l'OSSNR juge qu'il a reçu toute l'information nécessaire pour réaliser l'examen.

5. CONCLUSION

62. La LCISC est un outil législatif qui vise à encourager et à faciliter la communication responsable et efficace d'information liée à la sécurité nationale entre les institutions fédérales gouvernementales. Des treize communications de l'échantillon à l'examen, trois ne respectaient pas au moins l'une des deux exigences minimales en matière de communication et deux n'étaient pas accompagnées de déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité. Avant de consulter les communications potentielles, les ministères devraient déterminer les renseignements qu'ils sont tenus d'inclure dans la consultation. Par ailleurs, les ministères devraient étayer simultanément les motifs sur lesquels ils se sont fondés pour décider que les communications étaient autorisées par la LCISC. De plus, on recommande d'apporter des améliorations à la formation continue pour fournir des exemples plus illustratifs afin d'aider les employés à remplir leurs obligations au titre de la LCISC. L'OSSNR attend avec intérêt de revisiter l'application de la LCISC dans les années à venir et espère noter une amélioration de la conformité, de la conservation de documents et de la prestation de programmes de formation.

ANNEXE A. Histoire de la LCISC

1. Le besoin perçu pour une loi autonome régissant la communication d'information entre les ministères fédéraux aux fins de la sécurité nationale découle principalement de lacunes cernées par des commissions indépendantes précédentes chargées d'examiner des incidents précis de sécurité nationale. La LCISC fait partie de la réponse du gouvernement du Canada aux demandes de réforme de 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 (Commission d'enquête sur l'affaire Air India), et la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (Enquête Arar), entre autres²¹. Ces examens ont fait ressortir les conséquences graves et tragiques qui peuvent apparaître lorsque des ministères ne communiquent pas l'information liée à la sécurité nationale de façon opportune, coordonnée ou responsable.

2. Pour veiller à une meilleure compréhension de la raison derrière l'adoption de la LCISC, voici un court résumé du contexte et des conclusions de ces enquêtes concernant l'information liée à la sécurité nationale.

Commission d'enquête sur l'affaire Air India

3. La Commission d'enquête sur l'affaire Air India a examiné les événements qui ont mené à l'attentat terroriste à la bombe de 1985 contre un aéronef d'Air India en plein vol. Pendant son enquête, la Commission a examiné les actions et interactions de certaines institutions fédérales, notamment la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le ministère des Affaires extérieures, le Centre de la sécurité des télécommunications et Transports Canada. Elle a déterminé que ces organismes nationaux

²¹ Canada, Secrétariat pour l'examen d'Air India, [Rapport de l'honorable Bob Rae, conseiller indépendant de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, sur les questions en suspens relatives à l'explosion survenue à bord du vol 182 d'Air India](#), par Bob Rae, (Ottawa, Secrétariat pour l'examen d'Air India, 2005), p. 26. Voir le [Rapport sur les événements concernant Maher Arar, Analyse et recommandations](#), de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006), p. 359. Sécurité publique Canada indique aussi que le besoin d'une loi répondait, en partie, aux conclusions des rapports Point de la vérificatrice générale du Canada (2004 et 2009) et des rapports du Comité permanent des comptes publics sur ces rapports de la vérificatrice générale (2005 et 2009). Voir *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada : Un guide étape par étape sur la communication d'information responsable* (décembre 2019) (Guide de SP).

n'avaient pas communiqué de façon opportune les informations critiques, limitant les occasions d'évaluer convenablement la menace et d'y répondre²².

4. La Commission a cité plusieurs facteurs ayant contribué à la communication interorganismes bancaire, notamment le système cloisonné du renseignement, des lacunes dans la formation, des manquements relativement à la manipulation et à la communication d'informations à l'interne, une mauvaise compréhension des mandats et des compétences des autres organisations fédérales, un manque d'uniformité parmi les critères guidant le partage d'information, un dialogue interministériel inadéquat, des modes de communication interministérielle non officiels et ponctuels, l'incapacité de reconnaître l'importance de l'information des autres organismes, et un manque de coordination pangouvernementale entourant l'évaluation des menaces²³. Effectivement, même si le gouvernement fédéral de l'époque avait reconnu le besoin de créer un système uniforme et centralisé pour améliorer le partage d'information, aucune mesure n'avait été prise²⁴.

5. L'enquête a révélé que les organismes nationaux, en omettant de communiquer de l'information de manière efficace, ont contribué à l'écrasement du vol d'Air India ayant tué les 329 passagers à bord, qui constituaient principalement des Canadiens et Canadiennes. Avant les attaques du 11 septembre aux États-Unis, le bombardement du vol 182 d'Air India constituait l'incident de terrorisme aérien le plus meurtrier au monde. Il s'agit de la pire attaque terroriste de l'histoire du Canada²⁵.

²² 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, [Le vol 182 d'Air India - Une tragédie canadienne – Rapport final de la Commission](#), vol. 2, Partie 1 : Avant l'attentat à la bombe (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010) s. 3.5 Lacunes dans l'échange d'informations aux pages 453 à 496, s. 3.6 Lacunes dans la coordination pangouvernementale du processus d'évaluation de la menace à la page 496, et 4.4 Lacunes dans les échanges d'informations aux pages [571 à 591](#).

²³ 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, [Le vol 182 d'Air India - Une tragédie canadienne – Rapport final de la Commission](#), vol. 2, Partie 1 : Avant l'attentat à la bombe (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010) s. 3.5 Lacunes dans l'échange d'informations aux pages 453 et 496, s. 3.6 Lacunes dans la coordination pangouvernementale du processus d'évaluation de la menace aux pages 496, 501 et 503, et s. 4.4 Lacunes dans les échanges d'informations aux pages 571 et 591.

²⁴ Commission d'enquête sur l'affaire Air India (rapport final) s. 4.4 Lacunes dans les échanges d'information à la page 571.

²⁵ [Réponse du gouvernement du Canada à la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat commis contre le vol 182 d'Air India](#) (Plan d'action), Ottawa : Sécurité publique Canada, 2010 (Réponse à la Commission d'enquête relative à Air India).

Enquête Arar

6. L'enquête Arar portait sur la détention du citoyen canadien Maher Arar aux États-Unis en 2002, sa déportation subséquente en Syrie, ainsi que son emprisonnement et les mauvais traitements qu'il a subis pendant presque un an en Syrie, où il a été interrogé, torturé et détenu dans des circonstances dégradantes et inhumaines. M. Arar a été porté à l'attention de la GRC lors d'une enquête en matière de terrorisme, dans le cadre de laquelle la GRC l'a identifié comme étant une personne d'intérêt, mais pas comme un suspect ou une cible de l'enquête²⁶. En fait, l'enquête a conclu que rien ne laissait croire que M. Arar avait commis une infraction, ou que ses activités représentaient une menace envers la sécurité du Canada.²⁷

7. L'enquête a révélé qu'au moment de décider de détenir et d'interdire de territoire M. Arar, les autorités américaines se sont fort probablement fondées sur de l'information erronée que la GRC avait fournie²⁸. L'enquête a également révélé que l'information communiquée par la GRC ne respectait pas ses politiques internes, qui exigent le contrôle des renseignements pour en évaluer la pertinence et la fiabilité et vérifier s'ils contiennent des renseignements personnels. L'enquête a également révélé que l'information communiquée par la GRC était erronée, et dépeignait M. Arar d'une façon injustement négative, et exagérait son importance dans l'enquête. En outre, la GRC a communiqué l'information sans fournir de mise en garde écrite, encore une fois contrairement à sa politique, ce qui a donc accru le risque que l'information soit utilisée à des fins non autorisées.

8. Dans le cadre de l'enquête, on a présenté des recommandations visant à répondre à des préoccupations concernant les pratiques de communication d'information de la GRC dans le cadre d'enquêtes en matière de sécurité nationale. Cependant, les recommandations n'étaient pas limitées à la communication d'information par la GRC à des organismes étrangers. La portée des recommandations s'étend également à la communication d'information à des organismes nationaux. En outre, les recommandations de l'enquête ne sont pas limitées à la GRC. Elles

²⁶Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, [Rapport sur les événements concernant Maher Arar – Les faits](#), volume 1, Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006, p. 58. Dans le cadre de l'enquête, on entend par « personne d'intérêt » une personne « dont le rôle n'est pas clair pour les enquêteurs et au sujet de laquelle il faudrait davantage d'information ». Dans le cadre de l'enquête, on entend par « personne cible » une personne « au sujet de laquelle les enquêteurs tentent de découvrir des éléments de preuve justifiant des accusations au criminel ». Voir également : Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, [Rapport sur les événements concernant Maher Arar – Analyse et recommandations](#), Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006, (Rapport Arar [Analyse et recommandations]), p. 9.

²⁷ Rapport Arar (Analyse et recommandations), p. 9.

²⁸ Rapport Arar (Analyse et recommandations), p. 14.

recommandent une application générale à d'autres organismes canadiens qui communiquent également de l'information relative à la sécurité nationale.

9. Dans les recommandations de l'enquête, on reconnaît l'importance de la communication d'information entre les organismes nationaux à des fins de sécurité nationale. Toutefois, on y met l'accent sur la nécessité que l'information soit communiquée de manière fiable et responsable, notamment avec les contrôles appropriés. On recommande que l'information ne soit communiquée que pour des raisons de sécurité nationale, une fois traitée conformément à certains principes (principalement ceux de la pertinence, de la fiabilité et de l'exactitude) et dans le respect de lois concernant les renseignements personnels et les droits de la personne. On y souligne également que l'information ne doit jamais être communiquée sans des mises en garde claires et précises indiquant les restrictions quant à l'utilisation et à la redistribution²⁹.

10. Dans l'enquête, on met l'accent sur le fait que les contrôles appliqués à la communication d'information doivent faciliter et encourager la circulation ordonnée d'information, et non l'entraver ou y mettre fin³⁰. Lors du filtrage de l'information pour déterminer la pertinence, il est précisé dans l'enquête que les personnes qui communiquent l'information doivent être convaincues que l'information a un lien à l'enquête de l'organisme destinataire et aux fins auxquelles elle serait utilisée³¹. Il est précisé dans l'enquête que le critère de la pertinence ne doit pas nécessairement être assorti d'un seuil élevé, pourvu que l'on respecte les autres lignes directrices appropriées au sujet de la fiabilité, de l'exactitude, du respect de la vie privée et des droits de la personne, ainsi que du recours adéquat aux réserves³².

11. Dans l'enquête, on souligne l'importance du traitement aux fins de fiabilité et d'exactitude, en précisant que :

« Le fait de partager de l'information non fiable ou inexacte ne permet guère de repérer les menaces réelles et graves envers la sécurité nationale et d'y parer, et peut causer un préjudice irréparable à des particuliers³³. »

²⁹ Rapport Arar (Analyse et recommandations), recommandations 6 à 11, p. 359 à 374.

³⁰ Rapport Arar (Analyse et recommandations), p. 360.

³¹ Il est également indiqué dans l'enquête que, dans certains cas, l'information peut être jugée pertinente s'il s'agit de la communiquer à un autre organisme en vue de demander son aide dans le cadre d'une enquête de la GRC. Voir le Rapport Arar (Analyse et recommandations), p. 364.

³² Rapport Arar (Analyse et recommandations), p. 364.

³³ Rapport Arar (Analyse et recommandations), p. 364.

12. Dans l'enquête, il est indiqué que le concept de fiabilité a trait principalement à la source de l'information. On y précise également que tous les organismes prenant part à la communication d'information doivent faire preuve de vigilance quant à l'exactitude et à la précision d'une information décrivant des faits ou des événements, ou qui contient une évaluation ou un jugement sur une personne ou sur le statut d'une personne dans une enquête. On y approuve le système de la GRC consistant à classer les sources et l'information selon les catégories suivantes : digne de confiance, considérée digne de confiance, fiabilité non reconnue, ou fiabilité discutable. La plus haute catégorie devrait être choisie uniquement après avoir tenté de confirmer l'information et lorsqu'il y a à la fois « véracité établie de l'information » et « fiabilité reconnue d'une personne »³⁴. La catégorie la plus basse s'applique « lorsqu'il existe des doutes au sujet de la source ou de l'information³⁵. »

Réponse du gouvernement : La LCISC

13. En 2010, le gouvernement du Canada a publié sa réponse officielle à l'enquête sur Air India. Dans son plan d'action, il reconnaît l'importance d'une communication d'information complète, uniforme et coordonnée entre les ministères et organismes fédéraux chargés d'assurer la sécurité des Canadiens et Canadiennes³⁶. Il reconnaît également que la complexité et la multitude de lois et de politiques régissant l'utilisation des données personnelles peuvent poser des défis relativement à l'échange d'information dans ce contexte³⁷.

14. Le plan d'action du gouvernement cherchait à améliorer la coopération interministérielle et à réduire les obstacles à l'échange d'information, en partie en présentant un projet de loi sur l'échange d'information à des fins de sécurité nationale³⁸. Il en a résulté la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC)³⁹, qui est entrée en vigueur en 2015 dans le cadre de l'adoption de la *Loi antiterroriste* (ancien projet de loi C-51), et a servi de précurseur à la nouvelle loi du même nom. L'ancienne LCISC permettait aux institutions fédérales de communiquer de l'information si elle était liée aux compétences ou aux responsabilités du destinataire en ce qui concerne les « activités portant atteinte à la sécurité du Canada ».

³⁴ Rapport Arar (Analyse et recommandations), p. 365.

³⁵ Rapport Arar (Analyse et recommandations), p. 365.

³⁶ Réponse à la Commission d'enquête relative à Air India, p. 7.

³⁷ Réponse à la Commission d'enquête relative à Air India, p. 7.

³⁸ Réponse à la Commission d'enquête relative à Air India, p. 7.

³⁹ la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, L.C., 2015, ch. 20, art. 2, abrogée et rééditée par la loi du même nom ([LCISC](#)), L.C. 2015, ch. 20, art. 2.

La LCISC (nouvelle version)

15. En 2016, le gouvernement a mené des consultations auprès de membres du public, d'intervenants et d'experts en la matière sur la sécurité nationale et la protection des droits et libertés⁴⁰. L'ancienne version de la LCISC a été modifiée en 2019 par la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* (ancien projet de loi C-59) et a été renommée en anglais⁴¹.

16. La LCISC permet aux institutions fédérales⁴² de communiquer de l'information, y compris des renseignements personnels, ayant trait à des activités portant atteinte à la sécurité du Canada, à un groupe d'institutions fédérales désigné dont le mandat est lié à la sécurité nationale. Les échanges peuvent être faits de manière proactive, à la propre initiative d'une institution fédérale, ou en réponse à une demande d'une institution autorisée à recevoir l'information en vertu de la LCISC.

17. Les modifications ayant donné lieu à la nouvelle LCISC comprenaient : le remplacement de la norme de « pertinence » avec une norme à deux volets nécessitant que l'institution divulgateuse soit convaincue que la communication aidera à l'exercice de la compétence du destinataire en ce qui concerne les activités portant atteinte à la sécurité du Canada et que l'incidence sur le droit à la vie privée d'une personne sera limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire; la précision de la définition d'une « activité portant atteinte à la sécurité du Canada » pour exclure les activités de défense d'une cause, de protestation, de manifestation d'un désaccord ou d'expression artistique; la nécessité de joindre une déclaration concernant l'exactitude et la fiabilité à toute communication d'information; et l'exigence que les institutions fédérales préparent et conservent l'information communiquée et reçue, et qu'une copie de ces documents soit remise à l'OSSNR pour son rapport annuel sur les communications d'information produit au titre de la LCISC.

18. Le titre intégral de la LCISC reflète également l'objet de la loi : *Loi visant à encourager et à faciliter la communication d'information entre les institutions fédérales afin de protéger le Canada contre des activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada*⁴³.

⁴⁰ « Consultation sur la sécurité nationale : Rapport sur ce que nous avons appris » (19 mai 2017), en ligne (PDF), Sécurité publique Canada, <<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2017-nsc-wwlr/index-fr.aspx>>.

⁴¹ L'acronyme de la loi est LCISC. Son titre intégral est la *Loi visant à encourager et à faciliter la communication d'information entre les institutions fédérales afin de protéger le Canada contre des activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada*.

⁴² La définition du terme « institution fédérale » reprend celle de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et est assujettie à toute exclusion énoncée à l'annexe 1 de la LCISC. Voir le paragraphe 2(1) de la LCISC.

⁴³ Voir aussi la [Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada](#), L.C. 2015, ch. 20, art. 2.

19. Des principes directeurs sont énoncés dans la LCISC :

- la communication d'information responsable et efficace;
- le respect des mises en garde et du droit de regard de la source relativement à l'information communiquée;
- la conclusion d'une entente de communication d'information lorsqu'une institution fédérale communique régulièrement de l'information à la même institution fédérale;
- la fourniture de rétroaction sur la façon dont l'information qui est communiquée est utilisée et sur son utilité en matière de protection contre des activités portant atteinte à la sécurité du Canada facilite une communication d'information responsable et efficace;
- seuls ceux qui, au sein d'une institution, exercent la compétence ou les attributions de celle-ci à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada devraient recevoir l'information communiquée en vertu de la LCISC.

20. La principale clause de la LCISC comprend un critère élargi pour déterminer, avant toute communication, si l'information en la possession d'une institution fédérale peut être communiquée de manière responsable. Il est précisé au paragraphe 5(1) que l'information peut seulement être communiquée si l'institution divulgatrice est convaincue :

- 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 à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada;
- 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.

21. La LCISC prévoit également des obligations de conservation de documents précises pour chacune des institutions qui communiquent et qui reçoivent de l'information. La LCISC requiert que les institutions divulgatrices préparent et conservent des documents qui contiennent une description de l'information communiquée ainsi qu'une description des renseignements sur lesquels l'institution fédérale s'est fondée pour conclure que la communication était autorisée par la LCISC.

22. Enfin, chaque pouvoir des institutions fédérales de recueillir, de communiquer, de conserver et d'utiliser l'information, y compris les renseignements personnels, demeure encadré

par la loi, notamment la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La LCISC n'a pas préséance sur toute autre interdiction ou limite légale ou réglementaire quant à la communication d'information⁴⁴.

⁴⁴ Voir le document LCISC : Un guide étape par étape sur la communication d'information responsable (décembre 2019), p. 7.

ANNEXE B. LA LCISC EN CHIFFRES

Nombre total de communications au titre de la LCISC

1. Comme représenté dans le tableau ci-dessous, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) a effectué le plus grand nombre de communications au titre de la LCISC, avec un total de 149. Affaires mondiales Canada (AMC) a effectué 44 communications, et le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces armées canadiennes (FAC) en ont fait deux. Au total, 195 communications ont été réalisées en vertu de la LCISC en 2021.

Institution divulgateur	Institution destinataire	Nombre de communications (proactives et en réponse à une demande)
AMC	SCRS	41
AMC	GRC	2
AMC	IRCC	1
IRCC	SCRS	79
IRCC	CST	68
IRCC	AMC	2
MDN et FAC	SCRS	2
Total		195

Total de communications proactives

2. AMC a effectué la majorité des communications proactives en vertu de la LCISC. Sur les 18 communications proactives, 13 ont été faites par AMC, deux autres par le MDN et les FAC et trois par IRCC.

Institution divulgatrice	Nombre de communications proactives
AMC	13
MDN et FAC	2
IRCC	3
Total	18

Communications proactives par AMC

3. Presque toutes les communications proactives faites par AMC étaient destinées au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Deux ont été faites à la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Institution destinataire	Nombre de communications proactives
SCRS	11
GRC	2

ANNEXE C. CADRE JURIDIQUE DE LA LOI SUR LA COMMUNICATION D'INFORMATION AYANT TRAIT À LA SÉCURITÉ DU CANADA (LCISC)

1. La LCISC a pour objet d'encourager les institutions fédérales à communiquer entre elles de l'information et de faciliter une telle communication, afin de protéger le Canada contre des activités portant atteinte à la sécurité du Canada⁴⁵. La LCISC n'autorise pas la collecte d'information⁴⁶, et elle n'autorise la communication qu'aux 17 institutions fédérales destinataires suivantes.

Institutions fédérales qui peuvent recevoir de l'information en vertu de la LCISC⁴⁷

Agence des services frontaliers du Canada	Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (Affaires mondiales Canada)
Agence du revenu du Canada	Ministère de la Santé
Forces armées canadiennes	Ministère de la Défense nationale
Agence canadienne d'inspection des aliments	Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (Sécurité publique Canada)
Commission canadienne de sûreté nucléaire	Ministère des Transports

⁴⁵ Voir également la [Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada](#), SC 2015, ch. 20, art. 3.

⁴⁶ LCISC, art. 6.

⁴⁷ LCISC, annexe 3.

Service canadien du renseignement de sécurité	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
Centre de la sécurité des télécommunications	Agence de santé publique du Canada
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	Gendarmerie royale du Canada
Ministère des Finances	

1. Plus de cent institutions fédérales peuvent, de leur propre initiative ou sur demande, communiquer de l'information aux 17 institutions fédérales désignées, si l'institution divulgateuse 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 à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada⁴⁸;
- 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 circonstances⁴⁹.

3. La LCISC définit une « activité portant atteinte à la sécurité du Canada » comme une activité :

- a) portant atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à l'intégrité territoriale du Canada;
- b) qui menace la vie ou la sécurité de la population au Canada;
- c) qui menace la vie ou la sécurité de toute personne physique qui a un lien avec le Canada et qui se trouve à l'étranger⁵⁰.

⁴⁸ LCISC, alinéa 5(1)a).

⁴⁹ LCISC, alinéa 5(1)b).

⁵⁰ LCISC, paragraphe 2(1)

4. De nombreux exemples figurent dans la définition d'une « activité portant atteinte à la sécurité du Canada », notamment :

- a) espionner, saboter ou se livrer à une activité secrète influencée par l'étranger;
- b) se livrer au terrorisme;
- c) adopter au Canada une conduite qui porte atteinte à la sécurité d'un autre État⁵¹.

5. Cependant, la LCISC prévoit une exception à cette définition. Sauf si elles ont un lien avec une activité portant atteinte à la sécurité du Canada, les activités de défense d'une cause, de protestation, de manifestation d'un désaccord ou d'expression artistique ne sont pas des activités portant atteinte à la sécurité du Canada⁵².

6. La LCISC comprend également d'autres exigences, comme :

- a) Une institution qui communique de l'information 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 obtenue⁵³.
- b) Une institution fédérale doit détruire ou remettre à l'expéditeur les renseignements personnels reçus en vertu de la LCISC qui ne sont pas nécessaires à l'exercice de sa compétence ou de ses attributions prévues par une autre autorité légitime à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada⁵⁴.
- c) Toutes les institutions qui communiquent ou reçoivent de l'information en vertu de la LCISC doivent préparer et conserver des documents qui contiennent une description des renseignements sur lesquels l'institution divulgateur s'est fondée pour conclure que la communication était autorisée par la LCISC. En outre, ces documents doivent être transmis à l'OSSNR dans les 30 jours suivant la fin de chaque année civile⁵⁵.

7. De plus, les principes directeurs de la LCISC sont les suivants : (i) la communication d'information responsable et efficace protège le Canada et les Canadiens; (ii) le respect des mises en garde relativement à l'information communiquée; (iii) la conclusion d'une entente de

⁵¹ LCISC, paragraphe 2(1)

⁵² LCISC, paragraphe 2(2)

⁵³ LCISC, paragraphe 5(2)

⁵⁴ LCISC, art. 5.1. Cette exigence « ne s'applique pas au Service canadien du renseignement de sécurité à l'égard de ceux de ces 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 ». LCISC, paragraphe 5.1(3).

⁵⁵ LCISC, art. 9.

communication d'information lorsque de l'information est communiquée régulièrement; (iv) la fourniture de rétroaction sur la façon dont l'information qui est communiquée est utilisée et sur son utilité; (v) la désignation des personnes au sein d'une institution qui peuvent recevoir l'information communiquée en vertu de la LCISC⁵⁶.

⁵⁶ LCISC, art. 4.

ANNEXE D. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

1. L'OSSNR conclut que dans 12 des 13 communications d'information examinées, AMC avait acquis la certitude que la communication d'information aiderait l'exercice de la compétence ou des attributions de l'institution destinataire à l'égard des activités portant atteinte à la sécurité du Canada, tel qu'il est exigé à l'alinéa 5(1)a) de la LCISC.
2. L'OSSNR conclut que, sans qu'ils aient d'abord mené une analyse en application de l'alinéa 5(1)a) de la LCISC, les ministères risquent de communiquer de l'information qui n'avait pas trait au mandat en matière de sécurité nationale de l'institution fédérale destinataire ou aux activités portant atteinte à la sécurité du Canada.
3. L'OSSNR conclut que dans une 1 des 13 communications d'information, AMC a consulté plus d'information que nécessaire pour obtenir une confirmation que la communication avait contribué au mandat du SCRS ou qu'elle avait trait aux activités portant atteinte à la sécurité du Canada.
4. L'OSSNR conclut que, dans 10 des 13 communications, AMC était convaincu que l'incidence de la communication sur le droit à la vie privée d'une personne serait limitée à ce qui est raisonnablement nécessaire dans les circonstances, tel qu'il est stipulé à l'alinéa 5(1)b) de la LCISC.
5. L'OSSNR conclut que 2 des 13 communications ne comprenaient aucune déclaration relative à l'exactitude et à la fiabilité, ce qui est contraire au paragraphe 5(2) de la LCISC.
6. L'OSSNR conclut que la formation d'AMC sur la LCISC est dépourvue des exemples illustratifs nécessaires pour fournir aux employés les principes sur lesquels s'appuyer pour répondre à leurs obligations au titre de la LCISC.

Recommandations

1. L'OSSNR recommande que les consultations soient limitées à l'information nécessaire pour obtenir une confirmation par le destinataire potentiel que l'information contribue à son mandat et a trait aux activités qui portent atteinte à la sécurité du Canada.

2. L'OSSNR recommande que les déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité soient claires et propres aux circonstances de la communication afin d'offrir le contexte le plus utile et satisfaisant pour l'institution destinataire.
3. L'OSSNR recommande que tous les ministères communiquant de l'information préparent simultanément des descriptions des renseignements sur lesquels ils se sont fondés pour conclure que les communications étaient autorisées par la LCISC.
4. L'OSSNR recommande d'ajouter des exemples et des scénarios illustratifs dans la formation sur la LCISC, y compris sur les exigences minimales sur la communication, les déclarations relatives à l'exactitude et à la fiabilité et les exigences en matière de conservation de documents.