

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

TRÈS SECRET – RÉSERVÉ AUX CANADIENS

EXAMEN DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ 2016-08

INCIDENCE DE LA LOI SUR LA COMMUNICATION D'INFORMATION AYANT TRAIT À LA SÉCURITÉ DU CANADA

SUR LA COMMUNICATION D'INFORMATION PAR LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

RÉSUMÉ

- Le 1^{er} août 2015, la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC) est entrée en vigueur. Elle vise à encourager une communication d'information « responsable et efficace » aux fins de la sécurité nationale. Étant donné que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) reçoit de l'information communiquée en vertu de la LCISC, l'examen visait à acquérir une compréhension préliminaire de son incidence sur la communication d'information par le SCRS à ses partenaires nationaux.
- Le volume des communications effectuées en vertu de la LCISC a été modeste, communications ayant été reçues par le SCRS, essentiellement de la part d'Affaires mondiales Canada (AMC) et de l'Agence du revenu du Canada (ARC). L'examen du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) était axé sur les efforts de mise en œuvre avec ces partenaires.
- Le CSARS a constaté que les initiatives entreprises par AMC et le SCRS visant à faciliter la communication d'information sont appropriées et conformes à l'orientation générale de la mise en œuvre de la LCISC donnée par Sécurité publique Canada. Toutefois, le CSARS a recommandé que le SCRS clarifie sa position, s'il y a lieu, sur la question de savoir quand la *Loi sur la protection des renseignements personnels* plutôt que la LCISC devrait être invoquée comme autorité et qu'il prenne des mesures pour assurer l'uniformité dans l'avenir.
- À la suite de la promulgation de la LCISC, la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) a été modifiée, en vue de permettre la communication de renseignements confidentiels sans mandat décerné par un juge. Il s'agit d'une rupture avec le passé. En outre, comme les tribunaux canadiens ont statué que le droit à la vie privée est lié aux renseignements confidentiels, le CSARS a prêté une attention toute particulière à la façon dont le SCRS met ce changement en application.
- Dans l'optique d'un meilleur respect de l'exigence selon laquelle « la

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

communication d'information doit s'effectuer d'une manière conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la protection de la vie privée » énoncée dans le préambule de la LCISC, le CSARS a formulé un certain nombre de recommandations. Au minimum, le CSARS a recommandé que le SCRS modifie le seuil requis pour demander des renseignements confidentiels . Le CSARS a également recommandé que le SCRS établisse des paramètres relativement au moment où il convient de demander des renseignements confidentiels

- Dans l'ensemble, le CSARS a conclu que l'incidence de la LCISC à ce jour a été modeste compte tenu du nombre relativement faible de communications.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

Table des matières

1	INTRODUCTION	4
2	MÉTHODE.....	6
2.1	Activité d'examen.....	6
2.2	Critères d'évaluation	6
3	CONTEXTE	8
4	AFFAIRES MONDIALES CANADA.....	10
4.1	Mise en application de la LCISC	10
4.1.1	Efforts interministériels.....	10
4.2	Orientation interne du SCRS.....	11
4.3	Communications à ce jour.....	12
4.3.1	Communication proactive.....	13
4.4	Suivi des communications.....	15
5	AGENCE DU REVENU DU CANADA	16
5.1	Mise en application de la LCISC et de la LIR	16
5.1.1	Efforts interministériels.....	16
5.2	Orientation interne du SCRS.....	17
5.3	Communications à ce jour.....	18
5.3.1	19
6	INCIDENCE OPÉRATIONNELLE DE LA LCISC.....	20
7	CONCLUSION.....	21

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

1 INTRODUCTION

Le 1^{er} août 2015, la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC) est entrée en vigueur. Cette loi vise à encourager une communication d'information « responsable et efficace » aux fins de la sécurité nationale en établissant une autorité unique permettant aux institutions fédérales de communiquer de l'information aux institutions destinataires désignées, y compris le SCRS. En vertu de la *Loi*, l'information peut être communiquée si elle « se rapporte à la compétence ou aux attributions de l'institution destinataire prévues par une loi fédérale ou une autre autorité légitime à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada, notamment en ce qui touche la détection, l'identification, l'analyse, la prévention ou la perturbation de ces activités ou une enquête sur celles-ci. »

Le présent examen visait à acquérir une compréhension préliminaire de l'incidence de la LCISC sur la communication d'information par le SCRS à ses partenaires nationaux. Le volume des communications effectuées en vertu de la LCISC a été modeste, ¹ communications ayant été reçues par le SCRS, essentiellement de la part d'Affaires mondiales Canada (AMC) et de l'Agence du revenu du Canada (ARC). Le CSARS a constaté que le SCRS communique bilatéralement avec les partenaires gouvernementaux considérés comme prioritaires. Étant donné que la grande majorité des communications ont été faites par AMC et l'ARC, le CSARS a mis l'accent sur les discussions et les efforts de mise en œuvre avec ces partenaires gouvernementaux.

Le présent examen a porté sur la question de savoir si les activités de collaboration du SCRS avec AMC et l'ARC ont donné lieu à des ententes viables pour les activités menées aux termes de cette nouvelle autorité qui appuient une communication d'information responsable et efficace. Le CSARS a constaté que le SCRS et AMC ont réalisé des progrès en vue de l'établissement d'un cadre de communication d'information qui s'adapte à la LCISC. Néanmoins, on a dit au CSARS que l'incidence globale jusqu'à présent de la LCISC sur la communication de renseignements consulaires a été minime. Parallèlement, l'examen reconnaît les efforts déployés par le SCRS et AMC pour remédier aux difficultés liées à la communication de renseignements consulaires. Le CSARS évaluera les résultats de ces efforts dans le cadre d'examens futurs.

Les progrès réalisés en vue de l'établissement d'une entente satisfaisante avec l'ARC ont été moins importants. Un nouveau protocole d'entente (PE) entre l'ARC et le SCRS n'a pas été conclu. En outre, les réponses de l'ARC aux demandes de renseignements du SCRS ont accusé des retards importants. Cela est probablement attribuable, en partie, au fait que la situation relative à l'ARC a considérablement changé, passant d'une situation où un mandat était exigé pour obtenir des renseignements confidentiels à une situation où le SCRS peut obtenir des renseignements confidentiels sans mandat.

Le SCRS a mis en place une directive du sous-directeur des Opérations sur la collecte de renseignements confidentiels sans mandat qui prévoit que tous les renseignements

¹ Ce nombre de communications faites en vertu de la LCISC comprend

EXAMEN DE LA LCISC

ÉTUDE 2016-08

**TRÈS SECRET – RÉSERVÉ
AUX CANADIENS
Dossier : 2800-212**

confidentiels peuvent être obtenus pour . Le CSARS a jugé que cette mesure était insuffisante compte tenu des droits en matière de protection des renseignements personnels en jeu. Deux recommandations ont été formulées à cet égard : que le SCRS modifie le seuil requis pour demander des renseignements confidentiels et qu'une analyse au cas par cas de la proportionnalité de la demande soit nécessaire.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

2 MÉTHODE

Le présent examen comportait deux objectifs principaux. Le premier objectif était de procéder à une évaluation préliminaire de l'incidence de la LCISC sur le SCRS et de sa capacité de mener ses enquêtes. À cette fin, le CSARS a cherché à établir le volume des communications d'information en vertu de la LCISC. Le deuxième objectif consistait à examiner la collaboration du SCRS avec ses partenaires gouvernementaux, ainsi que ses politiques et procédures internes se rattachant à la LCISC.

La période d'examen de base de cette étude s'échelonnait d'août 2015, soit le moment de l'entrée en vigueur de la *Loi*, à décembre 2016, mais l'information ne faisant pas partie de cette période a également été examinée afin de réaliser une évaluation complète.

2.1 Activité d'examen

Le CSARS a rencontré des représentants du SCRS afin de mettre en contexte les questions à l'examen. Les discussions ont notamment porté sur les réunions avec le groupe chargé de superviser la mise en œuvre de la LCISC, la Direction générale de , ainsi qu'avec les directions générales opérationnelles pour discuter des communications de renseignements consulaires et de renseignements confidentiels. Le CSARS a tenu deux réunions avec des représentants du SCRS affectés à pour discuter des communications de renseignements consulaires. Le CSARS a rencontré de façon officielle des représentants d'AMC et de l'ARC, qui lui ont présenté leurs points de vue. Le CSARS a également examiné tous les documents organisationnels relatifs à la LCISC, y compris l'entente avec AMC et tous les documents dirigés à l'interne. Enfin, le CSARS a examiné les communications d'information en vertu de la LCISC.

2.2 Critères d'évaluation

Le CSARS estime que la mise en place d'ententes avec les partenaires gouvernementaux qui participent à la communication d'information en vertu de la LCISC est d'une importance capitale pour ce qui est de favoriser une communication d'information responsable et efficace. Cela est conforme aux « principes directeurs » de la LCISC, qui prévoient à l'alinéa 4c) que « la conclusion d'ententes de communication d'information convient aux institutions fédérales qui communiquent régulièrement entre elles de l'information ». Les ententes devraient porter sur les points particuliers de la communication d'information : ce qui peut être communiqué, comment il faut communiquer l'information et quelles sont les garanties s'y rattachant.

De même, le CSARS s'attend à ce que le SCRS élabore, au minimum, une orientation ou des lignes directrices à l'intention de ses employés en ce qui concerne les types de renseignements qui peuvent être communiqués par les partenaires et sollicités par le SCRS, et dans quelles circonstances. Il s'agit d'une attente que le CSARS a à l'endroit de tous les types de communication d'information. Dans ce contexte précis, le CSARS s'attend à ce que les

Version APP
Date : 25 FÉVR. 2019

EXAMEN DE LA LCISC

ÉTUDE 2016-08

**TRÈS SECRET – RÉSERVÉ
AUX CANADIENS
Dossier : 2800-212**

documents d'orientation soulignent le fait que le SCRS a la responsabilité, en vertu de la LCISC, de fournir suffisamment de renseignements pour permettre au ministère qui communique d'être convaincu que l'information demandée se rattache au mandat du SCRS. Enfin, il convient de souligner que la LCISC ne modifie pas le seuil de collecte du SCRS, c'est-à-dire que l'information ne peut être recueillie par le SCRS que dans la mesure où elle est « strictement nécessaire ».

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

3 CONTEXTE

L'article 5 de la LCISC prévoit que les institutions fédérales peuvent communiquer de l'information à certaines institutions fédérales destinataires si l'on juge que l'information « se rapporte à la compétence ou aux attributions de l'institution destinataire prévues par une loi fédérale ou une autre autorité légitime à l'égard d'activités portant atteinte à la sécurité du Canada, notamment en ce qui touche la détection, l'identification, l'analyse, la prévention ou la perturbation de ces activités ou une enquête sur celles-ci. » La LCISC s'applique parallèlement à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*² et d'autres autorités qui permettent la communication d'information dans des circonstances précises. Cela comprend, par exemple, la *Loi sur les douanes*, qui prévoit une exception pour la communication de renseignements douaniers à des fins de sécurité nationale. Toutes les communications au sujet de la LCISC de Sécurité publique Canada indiquent que la *Loi* n'annule pas d'autres restrictions imposées par la loi sur la communication d'information et que les communications faites en vertu de la LCISC doivent respecter la *Charte* et les droits à la vie privée des Canadiens.

Les efforts du SCRS sont appuyés par les activités de Sécurité publique Canada, le ministère fédéral responsable de la mise en œuvre de la LCISC. Le Ministère a, entre autres, préparé un guide sur la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada*, le *Guide pour une communication d'information responsable de Sécurité publique Canada*. Le CSARS a également conscience que le SCRS a fait appel au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada dans le cadre de sa stratégie de mise en œuvre de la LCISC.

Avant la promulgation de la LCISC, le SCRS a déclaré publiquement que la confusion au sujet de la mosaïque d'autorités en matière de communication d'information a amené les ministères à prendre position de façon prudente à l'égard de la communication d'information. Le CSARS a formulé des commentaires lors d'examens antérieurs au sujet de la circulation des renseignements consulaires entre AMC et le SCRS³. Dans sa vérification de 2009, la vérificatrice générale a également commenté les difficultés auxquelles font face les ministères lorsqu'ils communiquent de l'information de nature délicate⁴.

On a dit au CSARS que l'approche générale du SCRS consiste à élaborer des propositions adaptées aux besoins de chaque partenaire gouvernemental⁵. Il peut s'agir notamment de mettre en place une nouvelle entente officielle pour expliquer clairement

² La *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit une restriction générale à la communication de renseignements personnels à défaut du consentement de la personne concernée. Toutefois, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit des situations où des renseignements personnels peuvent être communiqués à défaut du consentement de la personne concernée, y compris, par exemple, si les renseignements personnels sont communiqués aux mêmes fins que celles auxquelles ils ont été recueillis, ou si des raisons d'intérêt public prépondérantes justifient la communication de ces renseignements.

³ À titre d'exemple, voir l'ÉTUDE DU CSARS 2013-08, « Examen de postes », juin 2014.

⁴ Voir le « Rapport du vérificateur général du Canada de l'automne 2014, chapitre 2 – Le soutien à la lutte contre la criminalité transnationale ».

⁵ Réunion avec , 27 septembre 2016.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

le processus et les considérations relatives à la communication d'information ou à la mise à jour des ententes existantes. Au départ, AMC

a été désigné par le SCRS comme partenaire prioritaire. La liste des partenaires prioritaires a par la suite été élargie afin d'y inclure l'ARC. À partir de cette liste, le SCRS a déterminé que les exigences immédiates consistaient à faciliter la communication de renseignements confidentiels (ARC) et de renseignements consulaires (AMC). Les discussions avec en ce qui concerne l'utilisation de la LCISC comme autorité pour la communication d'information, en revanche, n'ont pas progressé et aucune communication n'a été faite par l'une ou l'autre des parties.

Le SCRS a désigné le , qui a un service téléphonique de renseignements au public, en tant qu'unité destinataire des communications éventuelles faites en vertu de la LCISC. Après avoir reçu des renseignements non sollicités en vertu de la LCISC – semblables à un « tuyau » – un analyste a la responsabilité d'évaluer l'information à l'aide des bases de données internes du SCRS afin de déterminer si la communication devrait faire l'objet d'une enquête plus approfondie. Un tel « tuyau » – – a été enregistré par l'intermédiaire du Centre des opérations globales du SCRS pendant la déclaration

On a dit au CSARS qu'un dossier particulier avait été créé pour toutes les activités liées à la LCISC et, de plus, que le SCRS s'emploie à déterminer le meilleur processus de suivi systématique des communications faites en vertu de la LCISC⁶. Comme on le verra ci-après, le SCRS a rencontré des difficultés relativement au suivi des communications faites en vertu de la LCISC.

⁶ Réunion avec , 27 septembre 2016.

4 AFFAIRES MONDIALES CANADA

Les renseignements consulaires peuvent constituer une source d'information importante sur les menaces pour la sécurité nationale qui ont un lien avec l'étranger. Cela a été amplifié dans le contexte de l'enquête sur les combattants étrangers.

Les examens précédents du CSARS ont donné lieu à des commentaires sur la communication d'information entre AMC et le SCRS. Récemment, l'examen réalisé par le CSARS de la relation du SCRS avec AMC en 2014 a révélé que le protocole de 2007 régissant la communication d'information entre les deux ministères n'était pas efficace. De même, lors de visites récentes aux postes du SCRS à _____, le SCRS a dit au CSARS que la communication d'information avec AMC était un problème persistant. Cet examen a permis d'évaluer l'incidence de la communication d'information entre AMC et le SCRS en vertu de la LCISC.

4.1 Mise en application de la LCISC

4.1.1 Efforts interministériels

Depuis la promulgation de la LCISC, le SCRS et AMC ont pris un certain nombre d'initiatives en vue de l'établissement d'un cadre viable répondant aux exigences des deux ministères et conforme à leurs mandats respectifs. Une proposition stratégique a été élaborée conjointement en octobre 2015, qui devait servir de mesure provisoire jusqu'à ce qu'une entente officielle puisse être négociée. Cela a été suivi en janvier 2016 d'un « message tripartite » adressé aux chefs de mission, aux chefs de poste et aux agents de liaison de la Gendarmerie royale du Canada. Ce message soulignait que l'information accessible dans les missions qui pourrait être applicable à la sécurité du Canada ou au mandat d'une autre institution fédérale devrait être envoyée en temps opportun aux fins d'approbation de la communication conformément à la nouvelle autorité prévue par la LCISC.

En mai 2016, AMC et le SCRS ont signé une entente de communication d'information. Cette entente régit la communication de renseignements consulaires et fournit une liste « non exhaustive » de renseignements pouvant être communiqués au SCRS, soit de façon proactive ou à la suite d'une demande. La liste comprend ce qui suit :

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

Le CSARS a conscience que la liste est le résultat de discussions approfondies sur ce qui sera et ne sera pas communiqué par AMC et dans quelles circonstances. À titre d'exemple, la première version de la liste comprenait

⁸ AMC a clarifié son point de vue selon lequel cette information et par conséquent, AMC n'a aucune autorisation de la communiquer. Comme on le verra ci-après, cela a donné lieu à des discussions entre AMC et Dans l'ensemble, le CSARS est d'avis que ces discussions ont contribué à une meilleure compréhension mutuelle des limites et des mandats respectifs du SCRS et d'AMC.

De même, le CSARS indique que l'entente accorde une attention particulière aux questions d'utilisation et de conservation de l'information, y compris en ce qui a trait à la communication par des tiers. L'entente précise que les participants doivent retourner et éliminer de leur possession tout renseignement personnel (conformément à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) qui leur est communiqué et qu'ils ne sont pas autorisés à recueillir. Cette inclusion est positive du point de vue du CSARS et devrait englober l'information communiquée à AMC par le SCRS. On rappelle au SCRS qu'il doit retourner et éliminer les renseignements communiqués qui ne sont pas « strictement nécessaires », qu'il s'agisse de renseignements personnels ou non, conformément à la *Loi sur le SCRS*.

4.2 Orientation interne du SCRS

En septembre 2016, une directive du sous-directeur des Opérations a été publiée afin de fournir une orientation et des outils aux employés du Service relativement à la demande de renseignements consulaires⁹. Parallèlement, des lignes directrices internes particulières ont été publiées sur les procédures de demande d'information. Tant la directive du sous-directeur des Opérations que les lignes directrices précisent que les communications avec AMC doivent se faire de façon uniforme et qu'elles doivent être consignées aux fins de suivi. Ces deux documents contiennent également des renseignements sur le seuil de communication; plus particulièrement, le seuil sera atteint si l'information s'applique au mandat du SCRS et s'il existe un lien rationnel entre les activités qui nuisent à la sécurité du Canada et la définition des menaces envers la sécurité du Canada énoncée dans la *Loi sur le SCRS*. Il incombe en dernier ressort à AMC de déterminer si les renseignements demandés sont liés au mandat du SCRS. La

⁷ L'entente contient également une liste de renseignements qui ne seront pas communiqués par AMC aux termes de cette entente,

⁸ 21 octobre 2015, ébauche aux fins de discussion seulement sur la communication de renseignements consulaires entre le SCRS et le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement.

⁹ Directive du sous-directeur des Opérations concernant les demandes de renseignements consulaires, 9 septembre 2016.

Version APPRI
Date : 25 FÉVR. 2019

responsabilité principale du SCRS est de fournir suffisamment d'information pour convaincre AMC à cet égard.

Le CSARS a accordé une attention particulière aux paramètres précis des renseignements demandés par le SCRS. Comme il a été mentionné, tant la directive du sous-directeur des Opérations que les lignes directrices indiquent que l'information demandée doit se rattacher à une enquête autorisée. Le CSARS s'est également demandé si _____ était nécessaire avant de présenter une demande de renseignements consulaires. Le SCRS a répondu qu'il est permis de demander de l'information à d'autres ministères avec un _____ englobant l'enquête générale.

Le SCRS et AMC ont travaillé à l'élaboration de modèles pour demander des renseignements consulaires. Ces modèles initiaux répondaient aux exigences définies par AMC et avaient pour effet d'accélérer les réponses d'AMC¹⁰. Un modèle unique plus normalisé a par la suite été élaboré en septembre 2016 et diffusé, en même temps que la directive du sous-directeur des Opérations. On a dit au CSARS qu'il se pouvait que ce modèle mis à jour ne reflète pas les exigences d'AMC. Le CSARS encourage l'apport d'autres améliorations au modèle, si celles-ci sont jugées nécessaires.

4.3 Communications à ce jour

Entre août 2015, moment de l'entrée en vigueur de la LCISC, et octobre 2016, le SCRS a reçu _____ des renseignements consulaires d'AMC¹¹. _____ ont été communiqués de façon proactive par AMC¹². La grande majorité des demandes de communication du SCRS concernaient _____. Sur le nombre total de communications faites par AMC au SCRS, le CSARS indique que _____ ont été faites conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le CSARS s'est renseigné sur la raison d'être de la citation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* plutôt que de la LCISC lorsqu'il s'agit de présenter une demande à AMC. Le SCRS a répondu qu'il recueille des renseignements en vertu de la *Loi sur le SCRS*, et ce, que l'institution qui communique l'information la communique en vertu de la LCISC ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En outre, le SCRS a déclaré qu'il incombe à l'institution qui communique l'information de déterminer l'autorité appropriée¹³. Toutefois, on a également dit au CSARS que lorsqu'il s'agit de demander de l'information, le SCRS peut invoquer une autorité plutôt que l'autre selon que la demande se rapporte à _____.¹⁴ **Le CSARS recommande au SCRS de clarifier sa position sur cette question, au besoin, et de prendre des mesures pour assurer l'uniformité dans l'avenir.**

¹⁰ Réunion avec un ancien employé détaché du SCRS, 6 janvier 2017.

¹¹ Réponse à la note de service du CSARS.

¹² Note de service du directeur général de septembre 2016 à l'intention du directeur adjoint, Collecte, du SCRS

¹³ Réponse à la note de service du CSARS. Voir la note en bas de page 18 pour obtenir des précisions.

¹⁴ Réunion avec un ancien employé détaché, 6 janvier 2017.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

Le SCRS indique qu'AMC a répondu à toutes les demandes de renseignements consulaires du SCRS en vertu de la LCISC¹⁵. Toutefois, le SCRS indique également que la quantité d'information fournie par communication varie et que plusieurs demandes peuvent être faites à une même personne dans le cadre d'une enquête¹⁶. Cela reflète, en partie, que des renseignements précis sont communiqués par AMC s'ils sont jugés applicables à la demande plutôt qu'un compte rendu complet du dossier consulaire.

Toutes les communications d'AMC doivent être traitées par l'intermédiaire de son administration centrale, qui fait appel aux Services juridiques d'AMC¹⁷. AMC s'est engagé à répondre aux demandes urgentes dans un délai de

Néanmoins, le CSARS a constaté une certaine frustration de la part du SCRS relativement à cet aspect du processus. Dans son examen de l'échantillon, le CSARS a constaté qu'AMC répond aux demandes du SCRS dans un délai de . Dans d'autres cas, cela peut prendre pour qu'une réponse soit fournie. Depuis la promulgation de la LCISC, le CSARS a observé des améliorations apportées au processus de demande d'information qui devraient continuer d'accélérer les réponses. Le CSARS s'attend à ce que, au fil du temps et de l'utilisation continue des outils qui ont été élaborés conjointement, y compris le modèle, il puisse y avoir d'autres gains sur les plans de l'efficacité et de la rapidité.

4.3.1 Communication proactive

Le SCRS considère que les communications proactives d'information sont essentielles, car il ne peut pas demander de renseignements sur une personne dont il n'a pas connaissance. Le SCRS a cité l'exemple d'une personne

Bien qu'AMC ait fini par communiquer l'information,

. Le SCRS estimait que cette information aurait dû être communiquée de façon proactive

¹⁸ Dans les documents examinés, il y avait des mentions d'autres cas où le SCRS estimait qu'il y aurait eu lieu de faire des communications proactives.

Le CSARS a conscience du fait que des discussions interministérielles sont en cours avec l'ensemble de la communauté des ministères touchés en ce qui a trait aux

¹⁵ Note de service du directeur général de septembre 2016 à l'intention du directeur adjoint, Collecte, du SCRS

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Dans la documentation, le CSARS a vu des mentions de la clarification d'AMC relativement aux différentes autorités en matière de communication; plus particulièrement, cette information peut être communiquée de façon proactive en vertu du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou du paragraphe 5(1) de la LCISC ou encore en réponse à une demande faite en vertu de l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou du paragraphe 5(1) de la LCISC. Échange de courriels concernant la LCISC et la communication de renseignements consulaires.

¹⁸ Note de service du directeur général de septembre 2015 à l'intention du directeur adjoint, Collecte, du SCRS

Version AIPRP

Date : 25 FEVR. 2019

préoccupations concernant
d'initiatives concrètes sont en cours

¹⁹ En outre, un certain nombre

une des missions participant le plus activement à

Parallèlement, AMC et le SCRS mènent conjointement à l'étranger une formation sur les protocoles, les seuils et les éléments déclencheurs des communications d'information²³. La première séance de formation a eu lieu en novembre 2016 . Elle comportait un certain nombre d'exercices visant à sensibiliser le SCRS et AMC aux mandats particuliers des deux organisations, y compris aux limites de ces mandats en ce qui a trait à la communication. Cette formation conjointe a mis l'accent sur le contexte de menace pour permettre aux employés d'AMC de mieux reconnaître les scénarios pouvant constituer des éléments déclencheurs des communications proactives d'information. L'Agence des services frontaliers du Canada a aussi donné une présentation sur les indicateurs de menace aux représentants . Le CSARS a également conscience qu'AMC se prépare peut-être à donner une présentation aux nouveaux agents consulaires afin de les sensibiliser aux situations qui devraient déclencher une communication proactive²⁴.

Le CSARS a vu le SCRS et AMC prendre d'autres mesures, même avant la promulgation de la LCISC, pour améliorer la communication de renseignements consulaires. Au nombre de ces mesures figure l'affectation à AMC d'un employé détaché du SCRS. Dans l'ensemble, **le CSARS a constaté que ces initiatives sont appropriées et conformes à l'orientation générale de la mise en œuvre de la LCISC donnée par Sécurité publique Canada.** Plus particulièrement, on encourage les

²³ Note de service du directeur général de septembre 2016 à l'intention du directeur adjoint, Collette, du SCRS

²⁴ Détachement d'AMC – Rapport, 2014-2016.

Version AIPRP
Date : 25 FÉVR. 2019

ministères à offrir une formation de ce genre afin de favoriser une compréhension des types d'information applicables aux institutions fédérales désignées.

4.4 Suivi des communications

Pour ce qui est du suivi des communications, on a dit au CSARS qu'un dossier particulier avait été créé pour toutes les activités liées à la LCISC. Quoiqu'il en soit, le CSARS a fait remarquer qu'il n'était pas toujours facile pour le SCRS de dresser la liste des communications d'AMC. Le CSARS a conscience que
assurait le suivi des communications pour le compte du SCRS. Bien que cela soit positif, il ne s'agit pas d'un modèle durable

Le CSARS a également remarqué que, dans certains cas où AMC n'avait pas d'information à fournir au SCRS, la communication d'information n'avait pas été consignée. **Le CSARS recommande que le SCRS mette en place un système pour assurer un suivi précis des communications en vertu de la LCISC qui soit uniforme pour les communications d'information entre tous les ministères. Le CSARS recommande en outre de tenir un dossier des communications faites en vertu de la LCISC aux fins de suivi, y compris les réponses où il n'y avait aucune information.**

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

5 AGENCE DU REVENU DU CANADA

La *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) a été modifiée par la *Loi antiterroriste (2015)*, afin de prévoir une définition plus large des renseignements confidentiels pouvant être communiqués à des organismes, comme le SCRS, selon une norme de « motifs raisonnables de soupçonner », ce qui n'était pas le cas auparavant²⁵. Le seuil modifié de la LIR prévoit que les « renseignements confidentiels » peuvent être communiqués « s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils seraient utiles aux fins suivantes : (i) toute enquête visant à vérifier si les activités d'une personne sont de nature à constituer des menaces envers la sécurité du Canada, au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ».

En se fondant sur cette modification législative, l'ARC peut maintenant communiquer des renseignements confidentiels sans qu'un mandat décerné par un juge soit nécessaire. Il s'agit d'une rupture avec le passé, lorsqu'un mandat était nécessaire avant de demander des renseignements confidentiels. Toutefois, parallèlement, les tribunaux canadiens ont statué que le droit à la vie privée est lié aux renseignements confidentiels. Par conséquent, le CSARS prête une attention toute particulière à la façon dont le SCRS met ce changement en application.

5.1 Mise en application de la LCISC et de la LIR

5.1.1 Efforts interministériels

En tant que première étape en vue de la mise en place d'un cadre de fonctionnement, le sous-directeur des Opérations du SCRS a écrit au sous-commissaire de l'ARC

Par la suite, le SCRS et l'ARC ont rédigé un document stratégique en tant que « précurseur » de la révision d'un protocole d'entente-cadre. L'objectif était d'établir des paramètres pour la communication de renseignements confidentiels en vertu de l'autorité modifiée de la LIR. Il fournit des renseignements sur le mandat du SCRS et sur la façon dont les renseignements confidentiels peuvent contribuer aux enquêtes du SCRS. Le document comprend des considérations relatives au moment où le SCRS demandera des renseignements confidentiels. Le document indique que, étant donné la nature de l'information en cause, les considérations relatives à la protection des renseignements personnels ont été prises en compte²⁷. Comme on le verra ci-après,

²⁵ Auparavant, la LIR prévoyait que les « renseignements confidentiels désignés » pouvaient être communiqués sans mandat. Les « renseignements confidentiels désignés » se limitaient aux renseignements relatifs aux organismes de bienfaisance enregistrés ou aux personnes ayant présenté une demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance.

²⁷ Document sur la communication de renseignements confidentiels entre le SCRS et l'ARC
Version AIPRP
Date : 25 FÉVR. 2019

le CSARS est d'avis que cette déclaration, qui semble appuyer la communication responsable de l'information de cette nature, ne se reflète pas bien dans l'approche actuelle du SCRS à l'égard de la mise en œuvre de la nouvelle autorité.

On a dit au CSARS qu'un nouveau protocole d'entente avait été élaboré et qu'il devait être achevé. Jusqu'à ce moment-là, un protocole d'entente a été conclu entre l'ARC et le SCRS en 1987 qui donne une orientation sur la communication de renseignements confidentiels, mais ce protocole d'entente est fondé sur la nécessité d'obtenir un mandat de la Cour fédérale et décrit les procédures en place pour l'exécution d'un mandat.

Compte tenu de la priorité accordée à l'obtention de renseignements confidentiels auprès de l'ARC, le CSARS recommande que le SCRS donne la priorité à l'achèvement du protocole d'entente avec l'ARC. En fait, il y a deux ans, dans le cadre de son enquête sur la collecte par le SCRS de renseignements de l'ARC sans mandat, le CSARS a formulé des commentaires sur la nécessité d'un protocole d'entente renouvelé.

5.2 Orientation interne du SCRS

Tel qu'il a été mentionné précédemment, parallèlement à une entente officielle entre les ministères qui communiquent régulièrement entre eux de l'information, le CSARS cherchait également à obtenir une orientation et des directives précises que le SCRS devait élaborer afin de fournir un cadre à ses fonctionnaires en vue d'une communication responsable et efficace.

Le SCRS et l'ARC ont élaboré un modèle pour faciliter les demandes de renseignements de l'ARC en vertu de la LCISC. Le modèle exige que le SCRS fournisse une description des activités constituant une menace de la personne en question, ainsi que de l'aspect financier précis de ces activités pour appuyer davantage la communication de renseignements confidentiels. À l'instar d'AMC, le CSARS considère que le modèle est un outil utile pour promouvoir une approche normalisée à l'égard de la communication d'information, ainsi qu'un moyen d'assurer le suivi des communications et la production de rapports connexes.

La principale directive interne publiée par le SCRS a été la Directive du sous-directeur des Opérations concernant la collecte de renseignements financiers et confidentiels sans mandat d'avril 2016. Cette directive précise que le SCRS peut demander à l'ARC des renseignements confidentiels sur un particulier

Étant donné l'attente en matière de protection des renseignements personnels qui s'applique aux renseignements confidentiels, **le CSARS estime que la pratique consistant à demander des renseignements confidentiels sur la foi de**

²⁸ *Ibid.*,

ne reflète pas l'exigence selon laquelle « la communication d'information [...] doit s'effectuer d'une manière conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la protection de la vie privée » énoncée dans le préambule de la LCISC. Au minimum, le CSARS recommande que le SCRS modifie le seuil requis pour demander des renseignements confidentiels

Ce seuil serait plus conforme à la pratique du SCRS qui, à son tour, reflète le principe de la proportionnalité. **En outre, le CSARS recommande au SCRS de tenir compte de la pertinence de demander une analyse au cas par cas de la proportionnalité de la demande au ministère de la Justice.** Cela devrait se refléter dans l'orientation interne du SCRS concernant les demandes adressées à l'ARC.

Dans sa récente décision concernant une demande visant la délivrance de mandats (2016 CF 1105), la Cour fédérale a reconnu²⁹ qu'elle ne se prononçait plus sur les demandes de mandats visant à obtenir des renseignements de l'ARC. Néanmoins, lorsque des pouvoirs de mandat sont demandés à l'égard de cibles qui font également l'objet d'une communication d'information non visée par un mandat de l'ARC, le CSARS s'attend à ce que le SCRS informe la Cour que des renseignements confidentiels sont demandés et obtenus auprès de l'ARC.

5.3 Communications à ce jour

En 2015,

³⁰ Le CSARS s'est renseigné auprès du SCRS quant au manque de réponses en temps opportun de l'ARC. Le SCRS a indiqué que les deux parties avaient convenu tôt du processus global de communication d'information. Selon le dossier des communications à ce jour, le CSARS ne sait pas bien si cette entente initiale s'est traduite par une entente réelle entre les deux ministères.

Le SCRS a fait appel à l'ARC pour discuter des difficultés éventuellement rencontrées dans le traitement des demandes. On a dit au CSARS que l'ARC fait face à des contraintes de ressources qui ont eu un effet défavorable sur le traitement des demandes de renseignements. De même, le CSARS a conscience que l'ARC a mis en place un nouveau processus pour répondre aux demandes de renseignements confidentiels du SCRS non visées par un mandat. Le CSARS croit comprendre que l'ARC a proposé qu'un employé du SCRS soit affecté à l'ARC, entre autres, pour faciliter la communication d'information. Cette mesure permettrait d'harmoniser davantage la situation avec celle d'AMC, où le CSARS a observé l'incidence positive de l'employé détaché du SCRS sur la communication de renseignements consulaires.

Le SCRS a également attribué des retards au processus de consultation au moyen duquel l'ARC détermine si l'information relève de la compétence ou des responsabilités du SCRS. Le SCRS a indiqué qu'il avait rencontré l'ARC à plusieurs reprises pour

²⁹ 2016 CF 1105, paragraphe 46.

³⁰ Réponse à la note de service n° 1 du CSARS.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

déterminer les éléments requis dans les demandes du SCRS qui respecteraient les seuils de l'ARC en matière de communication d'information. Cela se reflète dans les dossiers opérationnels, où le CSARS a vu des cas où l'ARC s'adressait de nouveau au SCRS pour obtenir de plus amples renseignements à l'appui de la demande de communication.

Le CSARS est d'avis que les communications entre l'ARC et le SCRS au sujet de demandes individuelles, même si elles peuvent allonger le temps de réponse global, semblent favoriser la communication de renseignements de l'ARC plus ciblés, et ainsi plus pertinents, au SCRS³¹. De plus, les consultations entre l'ARC et le SCRS sensibilisent davantage le SCRS aux considérations particulières de l'ARC concernant la communication d'information. Le CSARS s'attend à ce que ces consultations aident le SCRS à fournir les renseignements nécessaires pour convaincre l'ARC que les renseignements demandés respectent le seuil requis. Il s'agit là d'une partie essentielle des responsabilités du SCRS en tant que destinataire de cette information. Cela dit, le CSARS s'attend à ce que cette période initiale se traduise par une communication plus rapide. Le CSARS encourage les deux partenaires à collaborer pour régler les questions en suspens.

Enfin, le CSARS souligne que ni la LCISC ni la LIR ne mettent les ministères fédéraux dans l'obligation de communiquer de l'information. Le document d'orientation préparé conjointement par le SCRS et l'ARC indique que, si l'ARC refuse de communiquer de l'information en vertu de la LIR, le SCRS conserve la possibilité de produire un mandat. Cela figure également dans l'avis juridique du SCRS, à savoir que ce dernier peut continuer de se prévaloir de mandats en cas de désaccord avec l'ARC. Le CSARS propose donc que la politique et les procédures internes du SCRS indiquent qu'un mandat demeure une option offerte.

5.3.1

³¹ De même, lorsque _____ a communiqué de l'information en vertu de la LCISC, le SCRS a rencontré _____ au moins une fois pour déterminer si l'information en la possession de _____ respectait effectivement le seuil de pertinence relativement au mandat du SCRS. À la suite de la discussion, il a été déterminé que l'information sur l'une des personnes en question – il y en avait quatre – n'était en fait pas pertinente et n'a pas été communiquée.

³² Réponse à la note de service du CSARS.

Version AIPRP
Date : 25 FÉVR. 2019

6 INCIDENCE OPÉRATIONNELLE DE LA LCISC

Le CSARS a entrepris une évaluation préliminaire de l'incidence de la LCISC sur la communication d'information par le SCRS. Dans l'ensemble, étant donné un nombre relativement faible de communications, il est possible de conclure que l'incidence à ce jour a été modeste. En fait, dans les cas de _____, partenaires qui avaient au départ été désignés prioritaires pour le SCRS, aucun progrès notable n'a été réalisé en vue de l'établissement d'un cadre de fonctionnement aux termes de cette nouvelle autorité. On a dit au CSARS que le SCRS avait tenu des discussions préliminaires au sujet de la LCISC.

En ce qui a trait aux renseignements consulaires, le SCRS a souligné une hausse du nombre de communications, plus particulièrement des communications proactives. Dans l'ensemble, toutefois, l'effet de la LCISC sur le volume de communications n'est pas important étant donné que les renseignements consulaires ont toujours été communiqués. Du point de vue du CSARS, les répercussions les plus importantes de la LCISC ont peut-être été observées sur les plans des discussions et de la collaboration interministérielles. Au fil du temps, elles pourraient favoriser l'apport d'améliorations à cet aspect de la relation entre AMC et le SCRS.

Le CSARS a constaté que, lorsqu'il est difficile d'obtenir des renseignements consulaires ou qu'il n'y a pas de renseignements consulaires, le SCRS a fait appel à d'autres personnes-ressources du gouvernement pour obtenir des renseignements se rattachant aux activités d'enquête du SCRS à l'étranger.

En ce qui a trait aux renseignements de l'ARC et aux renseignements confidentiels, le SCRS a indiqué que, même si les renseignements confidentiels ne constituent souvent qu'une petite partie d'une enquête, ils peuvent contribuer à une enquête

Dans ce contexte, le CSARS réitère qu'il est important que le SCRS et l'ARC prennent les mesures nécessaires pour améliorer la situation,

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

7 CONCLUSION

La LCISC touche plus de 100 ministères et organismes, qui ont désormais tous le pouvoir de communiquer de l'information aux 17 destinataires désignés des communications énumérés, y compris le SCRS. La discussion qui précède reconnaît l'approche généralement prudente qu'ont adoptée jusqu'à présent le SCRS et ses partenaires relativement à la mise en œuvre de la LCISC. Cela dit, en vertu de cette autorité, le volume d'information qui pourrait être communiqué dans l'avenir est important. En outre, la gamme potentielle de renseignements personnels en la possession de plus de 100 ministères et organismes visés par la LCISC qui pourrait être communiquée au sujet des Canadiens est elle aussi importante.

Le SCRS a choisi d'adopter une approche stratégique à l'égard de la mise en œuvre de la LCISC, en mettant l'accent sur la mise en place de cadres officiels en collaboration avec les différents partenaires gouvernementaux. Le CSARS a jugé qu'il s'agissait d'une mesure nécessaire, mais pas forcément suffisante, pour assurer la communication responsable de l'information de manière à garantir le respect de la *Charte* et des droits des Canadiens à la protection de la vie privée. Le SCRS devrait envisager un processus aux termes duquel il faut examiner si les renseignements demandés concernent des intérêts protégés par la *Charte* ou la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou une autre restriction imposée par la loi. Pour le CSARS, les questions relatives à la communication d'information demeureront une priorité.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019