

Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité



Security Intelligence
Review Committee

Bureau du président

Office of the Chairman

TRÈS SECRET//RAC

N° de dossier : 2800-229

Le 17 janvier 2018

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

Monsieur,

**Objet : Étude du CSARS sur la réponse du SCRS à la décision de la Cour fédérale
(Rapport en vertu de l'article 54 : Étude du CSARS 2017-10)**

La présente lettre résume le premier des deux rapports présentés par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) à la suite de son évaluation de la réponse du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) à la décision rendue par la Cour fédérale le 4 octobre 2016. Dans son arrêt, la Cour fédérale a statué que, même si le SCRS peut recueillir de manière fortuite des informations non liées à une menace, son mandat ne lui permet pas de conserver des données (et des métadonnées) en masse sans procéder à une évaluation.

Tous les détails du premier volet de cette étude, qui s'intéresse aux ensembles de données en masse non recueillies en vertu d'un mandat, figurent à l'**annexe A**. L'évaluation de la réponse du SCRS à la décision de la Cour fédérale pour ce qui est des ensembles de données en masse recueillies en vertu d'un mandat fera l'objet d'un rapport distinct en mars 2018.

Lorsqu'il a soupesé les répercussions de la décision de la Cour fédérale sur la collecte et la conservation d'ensembles de données en masse obtenues sans mandat, le CSARS a tenu compte des importantes modifications proposées dans le projet de loi C-59 relativement aux pouvoirs de collecte de données du SCRS. Toutefois, advenant que la *Loi sur le SCRS* reste inchangée, le comité se demande si la poursuite de la collecte, de la conservation et de l'exploitation de ces ensembles de données ne risque pas d'outrepasser les pouvoirs légaux du SCRS. Cette inquiétude est encore plus grande à la lumière de la décision rendue *en banc* sur la portée et les limites de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*. Le CSARS est d'avis que le SCRS devrait au moins solliciter des directives de votre part pour déterminer comment atténuer le risque juridique tant que subsiste une incertitude au sujet du nouveau régime que pourrait instaurer le projet de loi C-59.

En outre, le CSARS recommande ce qui suit :

1. **Le SCRS doit continuer d'accorder la priorité à la mise en œuvre d'un processus solide d'évaluation des répercussions sur la vie privée et des risques juridiques liés à ses ensembles de données, particulièrement en ce qui concerne les Canadiens;**
2. **Le SCRS doit élaborer un système d'évaluation de l'utilité des ensembles de données, et les décisions concernant le prolongement de la conservation des ensembles de données doivent être basées sur ces évaluations;**
3. **Le SCRS doit mettre en œuvre dès que possible un système de contrôle des données dans sa base de données opérationnelle qui permet de connaître l'origine de chaque élément de données utilisé dans un rapport et les mesures de contrôles d'accès en place;**
4. **Le SCRS doit élaborer une approche stratégique à l'échelle de toute l'organisation en matière de collecte et d'analyse de données, notamment en ce qui concerne la gouvernance des données, la mesure du rendement et l'intégration de l'analyse des données aux enquêtes.**

De plus, le CSARS estime que l'utilité opérationnelle constitue un élément clé de toute évaluation relative à la collecte et à la conservation d'ensembles de données en masse, que ce soit en raison du critère fondé sur « la mesure strictement nécessaire » énoncée dans la *Loi sur le SCRS* ou du critère moins rigoureux proposé dans le projet de loi C-59, celui de l'utilité probable. Dans son rapport sur les ensembles de données en masse, le CSARS analyse les résultats opérationnels obtenus grâce à l'exploitation des ensembles de données ainsi que la gestion de ces données, notamment la façon dont le SCRS a tenu compte du risque juridique découlant de la décision rendue *en banc*.

Dans l'ensemble, le CSARS a constaté que le SCRS ne possède aucun système à l'heure actuelle lui permettant d'évaluer l'utilité de ses fonds de données et n'a donc pas pu démontrer clairement aux yeux du comité l'intérêt de ces ensembles de données pour ce qui est d'obtenir des pistes ou de faire progresser les enquêtes. Le SCRS doit prendre conscience des défis soulevés par les programmes d'analytique des <<données massives>> relativement à la vie privée, à la gouvernance et à la mesure du rendement. Le SCRS tire de l'arrière sur ses principaux partenaires étrangers et canadiens à cet égard, ce qu'il admet. Le CSARS a constaté néanmoins que le SCRS recueillait et conservait des ensembles de données personnelles en masse sans évaluer comme il se doit le contenu et le l'utilité des données elles-mêmes.

Le CSARS reconnaît les efforts déployés par le SCRS en vue de modifier ses processus de saisie de données en masse à la suite de son examen des activités de gestion et d'exploitation des données du SCRS (2015-02). Toutefois, il n'est pas convaincu que les ensembles de données ont été dûment évalués au regard du risque juridique, y compris les conséquences de la décision rendue *en banc* au sujet de la collecte et de la conservation d'informations non liées à la menace et d'informations de tiers.

Dans au moins un cas, le CSARS a déterminé que le SCRS a recueilli dossiers ayant un lien avec le Canada depuis 2010.

Le SCRS continue néanmoins de recueillir ces données. Comme cette activité a été jugée susceptible de contrevenir à la *Charte*, le CSARS est d'avis que de continuer à recueillir ces ensembles de données sans mandat est déraisonnable.

Quant aux nouveaux pouvoirs proposés dans le projet de loi C-59, le CSARS conclut que la fonction d'analyse des données du SCRS n'est pas encore en mesure de respecter les exigences du nouveau régime. Par contre, le CSARS reconnaît que le travail avance au SCRS afin de préparer l'organisation aux nouvelles règles applicables aux ensembles de données. Si la *Loi sur le SCRS* est modifiée afin que soient abaissés les critères permettant de recueillir et de conserver ce genre de données, le CSARS propose que le ministre formule des instructions à ce sujet, comme il le fait pour d'autres secteurs opérationnels.

Nos plus sincères salutations,



Pierre Blais, C.P.

Président

c.c. : David Vigneault, directeur du SCRS

DG/

ANNEXE A

1. Introduction

Objet et portée de l'examen

En octobre 2016, la Cour fédérale a rendu une décision *en banc* qui traçait les limites du mandat du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). La Cour fédérale a statué que des métadonnées de tiers non liées à une menace avaient été conservées illégalement par le SCRS. Le CSARS estime que l'arrêt de la Cour fédérale a des répercussions sur la collecte de données effectuée en vertu d'un mandat ou non, en particulier celle qui est faite par le Centre d'analyse des données opérationnelles (CADO), et touche l'ensemble des pratiques de collecte et de conservation du SCRS. Une réponse exhaustive de ce dernier est nécessaire.

Par suite de la décision, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a demandé au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS ou le « comité »), en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, de rédiger un rapport spécial sur la réponse du SCRS à cet arrêt. Le CSARS a accédé à la demande. En raison de la portée de la décision rendue *en banc* relativement aux opérations du SCRS, le CSARS préparera deux rapports pour répondre à la demande du ministre. Dans le présent rapport, le comité évalue la conservation et la gestion des ensembles de données personnelles en masse qui n'ont pas été recueillies en vertu d'un mandat. En mars 2018, il remettra un deuxième rapport où il évaluera les efforts continus du SCRS en vue de répertorier et de détruire les données non liées à une menace qui ont été recueillies en vertu d'un mandat.

Dans son arrêt, la Cour fédérale a précisé que la limite imposée par les termes « dans la mesure strictement nécessaire » à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, pris dans le contexte de la définition des menaces à la sécurité du Canada dont il est question à l'article 2, « montre que les activités légitimes [...] sont expressément exclues du champ de compétence du Service¹. » Par conséquent, la Cour a conclu que « les informations qui ne sont pas liées à la menace ni à la cible, recueillies de manière fortuite, ne font pas partie de ce qui est "strictement nécessaire"². »

En conséquence, le CSARS a évalué la conservation et la gestion des ensembles de données personnelles non visées par un mandat en fonction de leur utilité opérationnelle, même s'il est possible que les pouvoirs légaux du SCRS soient modifiés. Le comité est d'avis que l'utilité constitue un élément clé de toute évaluation de la collecte et de la conservation des ensembles de données, que le critère soit celui de la « mesure strictement nécessaire » énoncé dans la loi actuellement en vigueur ou celui de l'utilité probable qui est envisagé dans le projet de loi C-59.

¹ Décision X (Re), 2016 CF 1105, para 183.

² Décision X (Re), 2016 CF 1105 au para 186.

Grâce à cette approche, le ministre pourra savoir à la fois comment le SCRS gère le risque juridique inhérent à la collecte, à la conservation et à l'exploitation de ces ensembles de données compte tenu de la décision rendue *en banc* et évaluer l'utilité opérationnelle du programme depuis sa mise en œuvre en 2006. L'étude du CSARS ne porte pas sur l'exploitation des métadonnées recueillies en vertu d'un mandat par le SCRS. Cependant, le comité a pu déterminer que, selon les cas qu'il a passés en revue, les ensembles de données puisées dans les métadonnées recueillies en vertu d'un mandat avaient présenté un intérêt réel dans le cadre des enquêtes.

Le présent examen couvre l'ensemble de la période de fonctionnement du CADO, soit de 2006 à 2017.

L'étude s'est penché uniquement sur les activités qui entrent dans la portée du jugement de la Cour fédérale – c'est-à-dire les activités de soutien aux enquêtes sur les menaces envers la sécurité du Canada qui impliquaient le recours à des ensembles de données recueillies sous le régime de l'article 12.

Tous les proches alliés du Canada se livrent à des activités de collecte et d'exploitation de données en masse. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, entre autres, l'utilité de la collecte en masse à des fins de renseignement a été évaluée en profondeur et débattue publiquement. Les études sur cet enjeu dans ces deux pays, en particulier, ont mené à des conclusions divergentes sur la question de l'utilité. Cette absence de consensus illustre un point important, soit que l'utilité de la collecte en masse dépend largement de la nature des ensembles de données, du rôle qu'ils jouent et du contexte de la menace.

2. Méthodologie

Évaluation de l'utilité

Afin d'évaluer les résultats du programme d'exploitation des données en fonction de l'utilité, le CSARS a demandé au SCRS de lui fournir une gamme de statistiques sur l'utilisation des ensembles de données non recueillies en vertu d'un mandat ainsi que des exemples de l'intérêt qu'ont revêtu ces ensembles de données pour les enquêteurs. Le SCRS n'a pu remettre aucune statistique au comité quant à l'utilisation ou à l'utilité des ensembles de données.

Puisqu'il ne disposait pas d'un profil détaillé de l'utilisation des ensembles de données, le CSARS s'est tourné vers des évaluations semblables effectuées ailleurs, dont les travaux de David Anderson, fondés sur une analyse d'études de cas. Le CSARS a fait de même et a abordé la question de l'utilité en évaluant les études de cas qui illustraient les meilleurs résultats obtenus pour tous les secteurs opérationnels et tous les ensembles de données, y compris les métadonnées recueillies en vertu d'un mandat et les ensembles de données en masse non visées par un mandat. Certaines de ces études de cas ont été présentées par le SCRS parce qu'elles offraient de bons exemples d'utilité opérationnelle³

³ Y compris certaines qui montraient, selon le SCRS, l'utilité opérationnelle des métadonnées obtenues en vertu de mandats avant l'audience *en banc* de la Cour fédérale.

et d'autres ont été choisies par le CSARS. En tout, 33 cas ont été étudiés en détail; le CSARS ne visait pas à constituer un échantillon statistiquement représentatif, mais plutôt à mettre en évidence les meilleurs résultats du programme et à représenter la diversité des sources de données et des activités connexes. Le comité a évalué les résultats des cas à la lumière d'objectifs opérationnels, comme il est décrit ci-après. Tout au long de son étude, le CSARS a consulté le SCRS pour obtenir des détails supplémentaires et des observations afin de s'assurer qu'il prenait bien en compte l'ensemble du contexte.

Évaluer l'utilité de n'importe quelle activité de renseignement est une tâche complexe, car il s'agit en général d'un processus continu auquel peut contribuer une grande diversité de sources et de méthodes. Lorsqu'il a évalué les cas choisis, le CSARS a analysé les résultats obtenus en fonction de l'ensemble du contexte d'enquête, de manière à comprendre comment la progression de l'enquête aurait pu être différente sans l'exploitation des données.

L'évaluation de l'utilité dans chaque cas s'est fondée sur le cadre mis au point par le SCRS et décrit ci-après; il a été transmis au CSARS pour qu'il formule des commentaires généraux sur ce dernier.

Ce cadre a été envoyé également aux directions opérationnelles associées à chaque cas, accompagné d'une liste de questions générales et spécifiques. Les réponses écrites à ces questions, présentées dans un format normalisé, ont aidé le CSARS à évaluer l'utilité de chaque cas tout en facilitant la comparaison d'un cas à l'autre. Les meilleurs résultats de chacun ont été choisis.

Cadre d'évaluation fondé sur les objectifs opérationnels

L'exploitation des données joue principalement deux rôles au sein du SCRS : 1) obtenir des pistes puis les analyser et 2) enrichir l'information sur des sujets d'intérêt. L'évaluation de l'utilité dans le présent examen suit les paramètres exposés au tableau 1.

La génération de pistes est difficile à mesurer, puisqu'une piste débute souvent par un petit élément d'information insignifiant. Il est donc facilement concevable qu'à peu près n'importe quel genre de donnée va permettre d'obtenir une piste, c'est-à-dire une information qui suscite d'autres recherches, pouvant ou non s'avérer fructueuses. Dans le but de tirer des conclusions concrètes sur l'utilité, le CSARS a examiné des cas où les pistes provenant d'ensembles de données ou de l'exploitation de données ont été suivies et des cas où les pistes émanant d'autres sources ont été triées au moyen d'ensembles de données en masse; il s'est aussi attardé aux résultats des processus de collecte de renseignement.

Le deuxième rôle, soit d'enrichir l'information sur les cibles, est plus évident. Quand une personne est signalée à l'attention du SCRS, le personnel opérationnel tente de colliger sur elle le plus d'informations possibles et le plus rapidement possible, de façon à

comprendre si les activités de cette personne posent ou non une menace pour la sécurité du Canada.

Résultat général	Génération de pistes	Enrichissement de l'information sur la cible
Un certain impact sur l'enquête	Sujet d'intérêt identifié (ou écarté)	Information de base sur la cible identifiée (p. ex. sélecteurs supplémentaires)
Un impact important sur l'enquête	Nouvelle cible identifiée	Information importante sur la cible identifiée
Un impact majeur sur l'enquête	Nouvelle cible très prioritaire identifiée (p. ex. identification d'une personne d'intérêt qui pose une menace active à l'endroit des Canadiens)	Information critique sur la cible identifiée (p. ex. indicateurs qui ont mené à la découverte d'une menace active à l'endroit des Canadiens)

Tableau 1. Cadre d'évaluation de l'utilité

L'évaluation du CSARS quant à l'impact des activités d'exploitation des données du CADO sur les enquêtes s'est appuyée également sur les évaluations faites par le personnel opérationnel du SCRS de même que sur l'utilité supplémentaire de ces activités par rapport au portrait existant sur le plan du renseignement. Le CSARS a analysé l'utilité supplémentaire en examinant trois sources de renseignement : 1) le renseignement obtenu de sources ou d'activités traditionnelles (p. ex. l'interception autorisée par un mandat et les sources humaines), 2) le renseignement tiré de l'analyse des métadonnées historiques colligées en vertu d'un mandat et 3) le renseignement puisé dans des ensembles de données personnelles en masse non recueillies en vertu d'un mandat. Afin de comprendre le processus et les résultats obtenus, le CSARS a passé en revue des rapports opérationnels, reçu des renseignements écrits et des informations orales de la part des secteurs d'analytique, des bureaux opérationnels régionaux et des directions opérationnelles du siège du SCRS. En tout, il a obtenu des réponses de l'ensemble des secteurs opérationnels⁴ et des six régions.

Le CSARS a considéré qu'un produit du renseignement avait un *impact majeur* sur une enquête s'il permettait de repérer les nouvelles activités qui posent une menace pour la sécurité du Canada; qu'il avait un *impact important* s'il permettait d'obtenir des détails sur des activités qui posent une menace pour la sécurité du Canada ou qu'il avait un *certain impact* si des renseignements additionnels (p. ex. des sélecteurs) en avaient découlé, mais sans autres détails sur les activités en question. En règle générale, les évaluations du SCRS au sujet de l'impact d'un produit du renseignement sur les enquêtes concordaient avec celles du CSARS.

⁴

Quant à la proportionnalité, le CSARS a gardé à l'esprit qu'il fallait soupeser la nécessité de recourir à cette forme de collecte par rapport à la mise en œuvre d'autres moyens pour atteindre l'objectif lié au renseignement et par rapport au risque de violer les droits à la vie privée d'un grand nombre de personnes, dont la vaste majorité n'ont aucun lien avec une menace à la sécurité nationale.

Gestion globale du programme

Pour bien comprendre l'utilisation et le mode de gestion des ensembles de données, le CSARS a analysé le fonctionnement détaillé du programme, depuis les objectifs stratégiques jusqu'aux systèmes techniques employés en passant par les activités qui ont été menées à bien. Le CSARS a étudié des documents du SCRS justifiant la collecte et évaluant la responsabilité à l'égard de la vie privée ainsi que les risques juridiques, et ce, pour tous les ensembles de données dont la saisie avait été approuvée avant juillet 2017. Le CSARS a également examiné le contenu des ensembles de données en accédant directement à l'archivage des données. Étant donné l'absence de statistiques sur l'utilisation des ensembles de données, le comité a fouillé la base de données opérationnelle dans le but de chiffrer approximativement l'utilisation d'ensembles de données spécifiques. Pour ce qui est du risque juridique, le CSARS s'est penché sur le processus d'évaluation des ensembles de données à la lumière de la décision de la Cour fédérale de même que sur les avis juridiques demandés par le SCRS et les décisions prises en conséquence.

3. Évaluation de l'utilité

À l'instar d'études antérieures⁵, le CSARS a constaté que l'information sur les capacités et l'intention des sujets d'enquêtes provenait à tout coup des renseignements issus des sources traditionnelles, notamment les données recueillies en vertu d'un mandat (y compris le contenu), les sources humaines⁶ ainsi que les partenaires étrangers et canadiens (mêmes sources). Ces sources ont également donné lieu à la majeure partie des pistes de grande qualité et servi à corroborer ou à infirmer les conclusions tirées de l'exploitation des données seule. Cette situation est imputable à la faible valeur informationnelle des métadonnées et d'autres ensembles de données, qui ne bénéficient pas du contexte offert par des sources plus solides d'information telles que les sources humaines et le contenu de communications. Cependant, le CSARS est conscient que les rapports sur le contenu des communications dépendent de la capacité des analystes humains de traiter les données et que le recours à l'analytique des données pourrait améliorer l'efficacité du traitement de cette information.

Ensembles de données personnelles en masse

⁵ Une discussion de la valeur comparative de différentes sources de renseignement dans les enquêtes de lutte contre le terrorisme figure dans l'ouvrage de P Bergen, D Serman, E Schneider, B Cahall, *Do NSA's Bulk Surveillance Programs Stop Terrorists?*, New America Foundation, 2014; et E Dahl, *Intelligence and Surprise Attack*, Georgetown University Press, 2013.

⁶ Ici, le terme « sources humaines » désigne des tuyaux, des entretiens informels et des sources humaines dirigées.

Afin de cerner les cas où ces ensembles de données se sont révélés utiles, le CSARS a fouillé la base de données opérationnelle pour trouver les instances où ces ensembles ont été mis à profit⁷. Il s'est également appuyé sur les cas où le SCRS estimait que l'exploitation des données avait porté fruit. Sur les ensembles de données examinés, les seuls qui possédaient un lien exploitable avec le Canada et qui ont généré un nombre significatif d'occurrences ont été Lorsque
l'ensemble de données n'avait pas un lien exploitable avec le Canada, seulement 8
⁸ ont généré un grand nombre d'occurrences, alors que quelques-uns des autres ensembles (p. ex. en ont généré une ou deux.

Le CSARS n'a pu trouver aucun renvoi aux autres ensembles de données de la base de données opérationnelle. Même s'il s'agit d'une mesure imparfaite, les rapports opérationnels constituent le meilleur indicateur disponible de l'utilisation des ensembles de données.

Le CSARS a passé au crible 20 cas où les ensembles de données personnelles en masse ont été exploités. De plus, le CSARS a discuté, de façon plus large, de l'utilité de certains ensembles de données précis avec les bureaux opérationnels au siège du SCRS. Le comité a pu confirmer seulement un cas où l'ensemble de données avait généré des résultats ayant eu un impact important sur l'enquête. Dans tous les cas sauf un, l'évaluation du CSARS concordait avec l'information écrite donnée par le SCRS.

Première catégorie : Ensembles de données sans lien exploitable avec le Canada

Ces ensembles de données sont recueillis dans l'espoir qu'ils permettront d'attribuer rapidement des identités dans le monde réel en fonction de sélecteurs. Le CSARS a examiné cinq cas où ces ensembles de données ont été utilisés et a participé aussi à des discussions plus générales avec le SCRS portant sur certains ensembles de données. À une exception près, le SCRS n'a pas été en mesure de fournir d'éléments de preuve démontrant que l'exploitation de ces ensembles de données avait revêtu un intérêt considérable pour le renseignement de sécurité au Canada.

Un type d'ensemble de données non recueillies en vertu d'un mandat s'est distingué parce qu'il s'était révélé extrêmement utile dans une enquête. Plusieurs ensembles de données de .
contiennent des indicateurs qui peuvent être reliés de manière fiable à .
Combinés à d'autres sources de renseignement, ces ensembles de données ont apporté un avantage clair aux enquêteurs pour ce qui est de générer des pistes .
. Cet ensemble de données est utilisé régulièrement à cette fin . Le .
SCRS n'a relevé aucun cas où des enquêtes avaient progressé énormément grâce à un ensemble de données en masse sur .

⁷ Aux fins de cette évaluation, les ensembles de données contenant des renseignements déjà évalués qui ont été liés à la menace par un partenaire canadien n'ont pas été examinés.

⁸ Tels qu'ils sont désignés dans la base de données opérationnelle comme .

les résultats n'ont pu être ventilés.

Les autres ensembles de données passés en revue par le comité ont généralement donné lieu à un enrichissement mineur des informations obtenues dans le cadre d'enquêtes. Peut-être que ces résultats pourraient améliorer la connaissance de la situation en ce qui a trait à du SCRS, mais il n'y avait aucune preuve nette d'un autre impact opérationnel concret.

Comme il est indiqué plus haut, dans tous les cas sauf un, le CSARS en est venu à conclure à l'absence d'impact important sur les enquêtes, conclusion que reflètent les réponses écrites du SCRS. Dans le cas de l'exception, le SCRS a fait savoir que le renseignement obtenu avait permis d'approfondir CSARS a déterminé que, compte tenu de ce qui était déjà connu, les renseignements supplémentaires n'avaient pas fait avancer notablement l'enquête.

Deuxième catégorie : Ensembles de données présentant un lien exploitable avec le Canada

La base de données a été interrogée régulièrement afin de mettre en lumière un lien au Canada avec ou de trouver de l'information pertinente pour . Dans les cas où des pistes ont été générées, il n'y a eu aucun impact perceptible sur les enquêtes. Lorsque l'ensemble de données a été consulté , certaines informations ont été obtenues (p. ex.); cependant, il n'est pas clair si l'impact a été important pour l'enquête en dehors de ce qui pouvait être tiré d'autres sources.

Les ensembles de données relatifs à présentent aussi un lien potentiellement exploitable avec le Canada, même si les données semblent essentiellement liées à SCRS a employé des techniques différentes pour exploiter ces ensembles de données. Le CSARS a examiné 10 cas couvrant toute la gamme des activités d'analytique. Dans tous ces cas, les pistes n'ont pas été jugées vraiment valables par les bureaux opérationnels et n'ont pas mené à un résultat opérationnel discernable.

Le CSARS a également analysé les résultats de . Bien qu'il s'agisse de projets pilotes, ils illustrent l'utilisation possible d'ensembles de données non liées à une menace qui présentent un lien important avec le Canada. Des versions anonymisées des ensembles de données ont servi à des enquêtes statistiques, et des pistes ont aussi été générées. Ces dernières ont fait l'objet d'enquêtes, mais sans donner de résultat important. Selon le CSARS, ces projets pilotes montrent comment le SCRS peut accéder aux ensembles de données pertinents sans avoir à saisir des données en masse.

Bien que les ensembles de données présentant un lien exploitable avec le Canada soient prisés par le SCRS du fait qu'ils peuvent engendrer des pistes, il n'y a aucune preuve que le lien avec des menaces soit suffisamment solide pour que ces données se

révèlent d'un grand intérêt quand il s'agit de trouver des pistes. La piètre qualité des données est venue exacerber ce problème.

Ce problème s'est manifesté durant l'examen des cas dont il est question plus haut. Par exemple, dans un cas, le siège du SCRS a fait savoir que la génération de pistes au moyen de l'ensemble de données déterminé. Toutefois, un examen des rapports opérationnels pertinents révèle qu'une enquête approfondie par la région a permis de conclure qu'il y avait eu erreur sur la personne¹⁰.

4. Constatations relatives à la gestion des ensembles de données

Évaluation des ensembles de données

En réponse à l'Examen des activités de gestion et d'exploitation des données (Étude du CSARS 2015-02), le SCRS a promulgué en août 2016 une nouvelle politique et de nouvelles procédures régissant la collecte et la gestion des ensembles de données¹². Cette politique a défini une nouvelle catégorie d'ensembles de données « découvrables » et établi la marche à suivre aux fins de l'identification, de la collecte et de l'exploitation de ces données. Les ensembles de données découvrables sont ceux où la majeure partie de l'information contenue ne peut, en soi, dénoter directement ou immédiatement un comportement lié à une menace ni être directement liée à une cible. Autrement dit, ce sont des données relatives à des activités généralement licites, dont une fraction peut être rattachée à des menaces.

La politique du SCRS a été élaborée

Parce qu'il a décidé de continuer à saisir des ensembles de données en masse, le SCRS a choisi d'accepter ce risque. De l'avis du CSARS, ce risque juridique est probablement devenu « élevé » dès que la Cour fédérale a défini le critère de la « mesure strictement nécessaire » en le limitant aux informations qui portent directement sur une cible précise.

Suivant la procédure instaurée par le SCRS, afin de déterminer si la collecte de données se fait « dans la mesure strictement nécessaire » et de cerner le risque possible d'enfreindre la *Charte canadienne des droits et libertés*, chaque ensemble de données doit être évalué en fonction des objectifs opérationnels et de la protection nécessaire de la vie privée rattachée à cet ensemble de données, y compris la présence de Canadiens.

¹⁰

¹² Documents stratégiques du SCRS : *Politique du SCRS : Conduite des opérations* (305-12-1) et Procédure de gouvernance : Collecte et gestion des ensembles de données.

Le CSARS a passé en revue une liste d'ensembles de données découvrables

. Du point de vue de l'utilité, les ensembles de données personnelles en masse se divisent en deux catégories, selon qu'ils présentent un lien exploitable avec le Canada ou pas. Bien que tous les ensembles de données puissent avoir un contenu canadien, seulement certains sont susceptibles de renfermer des renseignements permettant l'identification qui se rattachent manifestement à des Canadiens.

Lorsqu'il s'est penché sur une liste de formulaires autorisant l'accès aux ensembles de données, le CSARS a relevé plusieurs problèmes liés au processus. Premièrement, la possibilité d'obtenir l'information tirée de l'ensemble de données en consultant un sous-ensemble restreint de données n'avait pas été envisagée de façon satisfaisante : la plupart des formulaires mentionnaient seulement la faisabilité d'*obtenir* un sous-ensemble restreint au point de collecte, et non pas la possibilité qu'un sous-ensemble restreint puisse être *conservé* et exploité, et ainsi permettre d'atteindre les mêmes objectifs sur le plan du renseignement. Dans la plupart des cas, l'obtention et la conservation d'un ensemble de données en masse relatif à un pays sont justifiées par la recherche de renseignement en fonction de la présence de groupes terroristes dans ce pays ou cette région.

Deuxièmement, portaient la mention « impossible à déterminer » pour ce qui était de savoir si l'ensemble de données contenait des informations sur des Canadiens. Le CSARS reconnaît qu'il peut être ardu de comptabiliser avec précision le nombre de Canadiens figurant dans un ensemble de données spécifique, mais il est important de savoir exactement quels ensembles de données renferment des renseignements sur des Canadiens, de manière à cerner les droits à la vie privée qui doivent être protégés. À l'issue d'une brève recherche, le CSARS a pu trouver les champs indiquant la présence d'un lien avec le Canada dans plusieurs ensembles de données portant la mention « impossible à déterminer ».

Troisièmement, l'évaluation des facteurs à considérer en matière de protection de la vie privée dans la plupart des formulaires d'autorisation n'était pas uniforme et, en règle générale, très succincte. La plupart des formulaires indiquaient l'absence de tels facteurs,

Le CSARS comprend que le régime proposé dans le projet de loi C-59 au sujet des ensembles de données a probablement été élaboré en réponse à la décision rendue *en banc* par la Cour fédérale. Il est inquiétant, toutefois, que le comité n'ait relevé, entre-temps, aucune preuve indiquant que le SCRS a modifié de quelque manière ses politiques et procédures à l'égard de la collecte d'ensembles de données découvrables dans la foulée de cette décision, qui a pourtant clairement des répercussions sur cette

collecte. Compte tenu de l'arrêt de la Cour fédérale, par conséquent, le CSARS estime que le SCRS n'a pas réagi adéquatement aux questions liées à la vie privée et au risque juridique touchant la collecte d'ensembles de données en masse, notamment en ce qui a trait aux masses d'informations relatives à des Canadiens qui s'y trouvent. Il est donc extrêmement probable que le SCRS possède des ensembles de données renfermant des informations sensibles à propos de Canadiens qui ne sont pas dûment protégées et qui ont pu être recueillies en dehors de pouvoirs légaux de collecte.

Le CSARS a examiné plus en détail le cas de _____, car il illustre avec acuité les lacunes du processus à plusieurs égards. L'ensemble de données contient des documents

Selon l'évaluation faite par le SCRS de _____ en vertu du nouveau processus¹⁵,

Cette évaluation ne contient aucune preuve de la valeur des données non liées à une menace.

Le formulaire du SCRS autorisant la collecte _____ indique cependant que la présence d'informations sur des Canadiens dans l'ensemble de données était « impossible à déterminer ». Or aux yeux du CSARS, cette évaluation du SCRS constituait une grave erreur. Même s'il n'est pas possible d'extrapoler une tendance à partir d'un seul cas, la forte probabilité que cet ensemble de données contienne des informations sur des Canadiens sème des doutes, selon le CSARS, sur la rigueur avec laquelle ont été ou seront évalués d'autres ensembles de données hébergés par le CADO.

Le CSARS se pose aussi des questions au sujet de la gestion des risques juridiques par le SCRS relativement à l'ensemble de données _____. En dépit du grand volume de données _____ le SCRS n'a pas demandé une évaluation formelle du risque juridique auprès du ministère de la Justice en ce qui a trait à la collecte de l'ensemble de données _____ avant novembre 2016, soit plus de six ans après avoir commencé à recueillir les données. Bien que l'ensemble de données ait été analysé sous l'angle des risques juridiques dans le cadre du processus de saisie, le ministère de la Justice a transmis son évaluation officielle du risque juridique en février 2017¹⁶.

¹⁴ Selon les données fournies par le SCRS lors d'une rencontre portant sur l'ensemble de données _____.

¹⁵ Évaluation consignée sur le formulaire d'autorisation pour _____.

¹⁶ Voir Évaluation du risque juridique dans _____.

17.

Le fait que le SCRS ait attendu jusqu'en 2016 pour demander une évaluation du risque juridique s'avère préoccupant pour le CSARS. Le SCRS souligne, à juste titre, qu'il n'était pas tenu de le faire jusqu'à ce que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile émette l'instruction actuelle sur les opérations et la reddition de comptes, en juillet 2015. Malgré tout, l'ensemble de données consiste en la collecte continue et élargie de renseignements

Le CSARS a constaté que la haute direction du SCRS a demandé un examen approfondi de la légalité de la collecte, en partie en raison de la décision rendue *en banc* par la Cour fédérale. Cependant, le SCRS a décidé en fin de compte de poursuivre la collecte de ces données¹⁸ Dans une rencontre d'information avec le CSARS, les représentants du SCRS ont invoqué plusieurs facteurs ayant influé sur cette décision

Du point de vue du comité, ce processus illustre bien l'incapacité du SCRS de composer avec le risque entourant la légalité de la collecte des ensembles de données en masse non recueillies en vertu d'un mandat à la suite de la décision de la Cour fédérale et d'émettre des directives issues de la haute direction quant à cette collecte. Il en a résulté une énorme confusion au sujet du rôle des différents groupes au sein du SCRS et au sujet des motifs qui devraient sous-tendre la prise de décision afférente. Globalement, compte tenu des risques juridiques associés à la collecte en masse, que ce soit à la lumière de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* ou de la *Charte* dans ce cas, le CSARS estime que le maintien de la collecte de cet ensemble de données sans mandat est déraisonnable. La décision rendue *en banc* n'a pas été contestée en appel. S'il subsistait une incertitude quant à la portée de cette décision, une demande de mandat aurait éliminé tous les doutes sur la légalité de cette collecte. Bien que le CSARS n'ait pas scruté tous les ensembles de données des fonds du CADO, d'autres ensembles de données contiennent des catégories d'informations qui peuvent présenter des risques semblables en vertu de la *Charte*.

Gestion de la fonction d'analyse des données

Les défis décrits ci-dessus en ce qui concerne l'évaluation des ensembles de données et de leur utilité par le CADO devraient être situés dans un contexte plus large concernant la gestion du CADO même. Ce dernier a été créé en 2006 afin de permettre au SCRS de tirer parti des données qu'il recueillait déjà (p. ex. en vertu de mandats) en recourant à des technologies modernes d'exploitation des données. Cependant, le CADO a connu d'énormes difficultés à suivre la voie qui avait été tracée en 2005. Des examens effectués par des consultants en 2007 et en 2009 ont relevé plusieurs éléments qui empêchaient le centre d'adopter la forme souhaitée. Ils ont formulé

17

18

plusieurs recommandations, y compris au chapitre de la qualité des données et de leur quantité, des capacités techniques et de la mesure de l'utilité,

Une nouvelle feuille¹⁹ de route pour le CADO a été élaborée en 2010 et visait à lui faire prendre un nouveau cap, essentiellement pour ce qui était des nouvelles capacités . Une partie de ces améliorations techniques ont été mises en œuvre, mais le CSARS a constaté que les recommandations relatives aux processus opérationnels et à la gouvernance, aux rapports et aux structures de mesure du rendement n'avaient pas été suivies de façon satisfaisante.

En dépit de ces enjeux, le Programme de saisie de données a été lancé en 2011 avec pour objectif d'étoffer les métadonnées recueillies en vertu d'un mandat contenues dans les fonds de données du CADO par l'ajout d'ensembles de données en masse. De fait, le CADO a accordé la priorité à la saisie d'ensembles de données,

Au cours des dernières années, des améliorations techniques ont été apportées.

Cependant, les conséquences sur la vie privée, qui n'ont toujours pas été évaluées, pourraient être lourdes.

Le CSARS a constaté que des questions non négligeables demeurent irrésolues au sujet des processus opérationnels, de la gouvernance et de la mesure du rendement. Par exemple, la valeur des activités d'exploitation des données a été limitée par ²⁰. Encore plus problématique, le SCRS ne s'est doté d'aucun système pour faire le suivi des résultats opérationnels attribuables au programme ou de l'utilisation ou le la diffusion des données contenues à l'intérieur de ses systèmes. Cette situation a été mise en relief quand le SCRS a éprouvé des difficultés à transmettre au CSARS les statistiques que ce dernier demandait relativement à l'utilisation d'ensembles de données non recueillies en vertu de mandats ainsi que des exemples de l'intérêt qu'a revêtu l'utilisation de ces ensembles de données pour les enquêteurs.

Une nouvelle méthode d'accès par ouverture de session a été instaurée au printemps 2017,

¹⁹Rapports de 2007 et de 2009 de _____, Data Exploitation Task Force I and II, et Data Exploitation Working Group (DEWG).

²⁰ La mise en œuvre d'un projet pilote dans les régions _____ est un signe encourageant _____ et semble être un pas dans la bonne direction.

Le SCRS n'a pas établi de système visant à mesurer l'utilité des activités ou des ensembles de données. Il n'y a pas non plus eu de vérification ou d'évaluation internes. Par conséquent, il est impossible de faire le suivi de l'utilisation des sources de données ou de leur utilité.

Voilà qui est tout à fait différent de ce qui se passe au Royaume-Uni, où les autorités ont élaboré un processus exhaustif encadrant la prise de décisions relatives à la conservation des ensembles de données. Ce processus s'assortit d'examen périodiques des activités de conservation des données qui obligent les organismes du renseignement à fournir des informations spécifiques sur la fréquence à laquelle ils ont utilisé un ensemble de données particulier ainsi que des exemples précis d'opérations ayant bénéficié de l'information trouvée dans cet ensemble. Au Canada, le recours au ciblage fondé sur des scénarios à l'Agence des services frontaliers du Canada, qui suppose la collecte d'informations personnelles sur les voyageurs, fait l'objet de mesures de suivi et d'évaluation constantes sur le plan de l'efficacité, notamment²¹. Dans l'ensemble, **le CSARS a conclu que la mise en œuvre du CADO ne lui permet pas d'atteindre ses objectifs stratégiques.**

5. Recommandations

Le CSARS a pu constater qu'à la suite de l'examen sur la gestion et l'exploitation des données (2015-02), le SCRS a déployé des efforts considérables en vue d'améliorer ses processus de gestion et d'évaluation à l'égard des ensembles de données en masse. Le CADO a dû relever certains défis, dont l'absence d'un avis juridique ferme, lorsqu'il a dû chiffrer le volume de données qui avaient été colligées les années précédentes. Cependant, lorsque le comité s'est penché sur les efforts du SCRS à ce sujet, il a conclu que ce dernier n'avait pas composé avec les conséquences de la décision de la Cour fédérale sur ce genre de collecte. Par conséquent, **le CSARS a jugé que, sur le plan de la responsabilité à l'égard de la vie privée et des risques juridiques, l'évaluation et la gestion des ensembles de données en masse non recueillies en vertu d'un mandat effectuées par le SCRS ne sont pas satisfaisantes.**

Il s'ensuit que, selon le CSARS, il existe un risque marqué que le SCRS ait outrepassé ses pouvoirs légaux de collecte et de conservation de renseignements non liés à une menace sur des personnes qui ne sont pas soupçonnées de présenter un risque pour la sécurité nationale, tant à la lumière de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* que de la *Charte*. Ce risque est devenu plus manifeste lorsqu'on tient compte de la décision de la Cour fédérale. Le CSARS est d'avis que le SCRS devrait au moins solliciter des instructions auprès du ministre pour savoir comment procéder afin d'atténuer le risque juridique jusqu'à ce que la teneur du nouveau régime créé par le projet de loi C-59 soit connue.

Le CSARS conclut que d'importants problèmes affectent la gestion de la fonction de collecte et d'analyse des données depuis la création du CADO en 2006. Ce dernier n'a

²¹ Agence des services frontaliers du Canada, *Ciblage des voyageurs fondé sur des scénarios – Sécurité nationale*, Bureau du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 2017.

pas été en mesure d'atteindre son objectif initial, soit de permettre le recours aux technologies et aux techniques modernes pour gérer les données liées à une menace, mais il a pourtant été utilisé pour saisir davantage d'ensembles de données.

Parallèlement, le CSARS a constaté que le CADO n'a jamais pu mesurer l'intérêt opérationnel de ses produits ou des ensembles de données. En outre, sauf quelques exceptions, le SCRS n'a pas pu démontrer que ces ensembles de données présentent une véritable utilité pour ce qui est de générer des pistes ou de présenter un intérêt notable pour le renseignement de sécurité au Canada.

Si le nouveau régime proposé dans le projet de loi C-59 est instauré, le CSARS est préoccupé par le fait que la notion d'utilité probable permettra de recueillir et de conserver davantage d'ensembles de données qu'en vertu du critère actuel énoncé dans la *Loi sur le SCRS* avant qu'un système pleinement fonctionnel soit en place pour améliorer la gouvernance des données, la mesure du rendement et l'intégration de l'analyse des données aux enquêtes.

En prévision de ces nouvelles règles applicables aux ensembles de données, **le CSARS recommande ce qui suit :**

- 1. Le SCRS doit continuer d'accorder la priorité à la mise en œuvre d'un processus solide d'évaluation des répercussions sur la vie privée et des risques juridiques liés à ses ensembles de données, particulièrement en ce qui concerne les Canadiens;**
- 2. Le SCRS doit élaborer un système d'évaluation de l'utilité des ensembles de données, et les décisions concernant le prolongement de la conservation des ensembles de données doivent être basées sur ces évaluations;**
- 3. Le SCRS doit mettre en œuvre dès que possible un système de contrôle des données dans sa base de données opérationnelle qui permet de connaître l'origine de chaque élément de données utilisé dans un rapport et les mesures de contrôles d'accès en place;**
- 4. Le SCRS doit élaborer une approche stratégique à l'échelle de toute l'organisation en matière de collecte et d'analyse de données, notamment en ce qui concerne la gouvernance des données, la mesure du rendement et l'intégration de l'analyse des données aux enquêtes.**