

CSIS-20-21
2022 FC 645

CSIS-20-21
2022 CF 645

In the matter of an application for judicial authorizations pursuant to section 11.13 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23

Affaire intéressant une demande d'autorisations judiciaires conformément à l'article 11.13 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23

INDEXED AS: CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE ACT (RE)

RÉPERTORIÉ : LOI SUR LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (RE)

Federal Court, Mosley J.—Ottawa, November 30, December 15 and 17, 2021; June 12, 2023.

Cour fédérale, juge Mosley—Ottawa, 30 novembre, 15 et 17 décembre 2021; 12 juin 2023.

Security Intelligence — Application for judicial authorizations pursuant to Canadian Security Intelligence Service Act (CSIS Act), s. 11.13 for retention of two Canadian datasets for period of two years — First such application since An Act Respecting National Security Matters (National Security Act, 2017 (National Security Act)) creating dataset regime assented to in 2019 — Dataset amendments stemmed in part from 2016 decision in X (Re) regarding Service's illegal retention of data associated with lawfully collected communications — In that decision, Federal Court held that CSIS Act authorizes Service to collect, retain only that information which is "strictly necessary" to carry out mandate — Issue herein whether application should be allowed — In circumstances in which information obtained, Service considered it was "strictly necessary" to collect information under its CSIS Act, s. 12 mandate to assess whether it related to persons who constituted threat to security of Canada — That was a reasonable conclusion — Here, statutory formal prerequisites for issuance of authorizations were observed — Based on applicant's affidavit evidence, testimony, as required by CSIS Act, s. 11.13(1), it was established that retention of datasets was likely to assist Service in performance of its duties or function under CSIS Act, ss. 12, 12.1, 16; that Service complied with its obligations under s. 11.1 — Matters referred to in CSIS Act, ss. 11.13(2)(a) to (f) were supported by evidence — Therefore, retention of datasets by Service was authorized for period of two years from date of issuance of Order; update of datasets authorized in accordance with Order's terms, conditions — Application allowed.

Renseignement de sécurité — Demande d'autorisations judiciaires en application de l'article 11.13 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS) relativement à la conservation de deux ensembles de données canadiens pour une période de deux ans — Il s'agissait de la première demande du genre depuis que la Loi concernant des questions de sécurité nationale (la Loi de 2017 sur la sécurité nationale (la Loi sur la sécurité nationale)), qui a établi le régime relatif aux ensembles de données, a été sanctionnée en 2019 — Les modifications apportées aux ensembles de données tirent leur origine en partie de la décision rendue en 2016 dans l'affaire X (Re) au sujet de la conservation illégale par le Service de données liées à des communications interceptées légalement — Dans cette décision, la Cour fédérale a conclu que la Loi sur le SCRS autorisait le Service à ne recueillir et à ne conserver que l'information « strictement nécessaire » à l'exercice de son mandat — Il s'agissait en l'espèce de déterminer si la demande devait être accueillie — Étant donné les circonstances dans lesquelles les informations ont été obtenues, le Service a jugé qu'il était « strictement nécessaire » de les recueillir en vertu de l'article 12 de la Loi sur le SCRS pour déterminer si elles concernaient des personnes qui constituaient une menace envers la sécurité du Canada — Il s'agissait d'une conclusion raisonnable — En l'espèce, les conditions préalables prévues par la loi relativement à la délivrance des autorisations avaient été observées — Compte tenu de la preuve par affidavit et du témoignage de la demanderesse, conformément au paragraphe 11.13(1) de la Loi sur le SCRS, il a été déterminé que la conservation des ensembles de données aiderait probablement le Service à exercer ses fonctions au titre des articles 12, 12.1 et 16 de la Loi sur le SCRS, et que le Service avait respecté les obligations prévues à l'article 11.1 — Les questions mentionnées aux alinéas 11.13(2)a) à f) de la Loi sur le SCRS étaient étayées par la preuve — Par conséquent, la conservation par le Service des ensembles de données pendant une période de deux ans à partir de la date de délivrance de l'ordonnance a été autorisée, de même que la mise à jour de ces ensembles sous réserve des conditions établies dans l'ordonnance — Demande accueillie.

This was an application for judicial authorizations pursuant to section 11.13 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* (CSIS Act) for the retention of two Canadian datasets for a period of two years. This was the first such application since *An Act Respecting National Security Matters (National Security Act, 2017)* (National Security Act) creating the dataset regime was assented to on June 21, 2019. The dataset amendments stemmed at least in part from the 2016 decision of Mr. Justice Simon Noël in *X (Re)* regarding the Service's illegal retention of data associated with lawfully collected communications. Justice Noël held that the CSIS Act authorizes the Service to collect and retain only that information which is "strictly necessary" to carry out its mandate. CSIS was, in effect, keeping such data even if it was not immediately threat-related in the event that it might prove to be useful later on. Among other extensive changes to the security and intelligence legislative framework, the National Security Act created a detailed and complex regime for the collection and retention of datasets containing personal information as that term is defined in section 3 of the *Privacy Act*. This regime could be seen as Parliament's response to Justice Noël's questions about the adequacy of the legislation.

A notice of application was filed in the Designated Proceedings Registry and a Top Secret file was opened by the Registry. The applicant affirmed an affidavit in support of the application and draft authorizations for the Court's consideration with the notice of application. A copy of the Director's authorization to permit queries of the datasets in exigent circumstances was provided as well as the Intelligence Commissioner's decisions and reasons approving the Director's authorization. Pursuant to paragraph 11.13(2)(f) of the CSIS Act, the application set out the content of the Director's authorization, which was done in the affidavit filed in support of the application. Hearings took place, during which the applicant testified.

The issue was whether to allow the applicant's application for judicial authorizations.

Held, the application should be allowed.

The legislative context of these novel applications was examined. Section 3 of the *Privacy Act* defines personal information very broadly as information about an identifiable individual that is recorded in any form. It includes information about race and ethnicity, religion, age or marital status, education, criminal or employment history, identifying numbers assigned to the individual, the personal views or opinions and correspondence of a private or confidential nature of the individual. What is not

Il s'agissait d'une demande d'autorisations judiciaires en application de l'article 11.13 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sur le SCRS) relativement à la conservation de deux ensembles de données canadiens pour une période de deux ans. Il s'agissait de la première demande du genre depuis que la *Loi concernant des questions de sécurité nationale* (la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* (la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale*)), qui a établi le régime relatif aux ensembles de données, a été sanctionnée le 21 juin 2019 — Les modifications apportées aux ensembles de données tirent leur origine en partie du moins de la décision rendue en 2016 par le juge Simon Noël dans l'affaire *X (Re)* au sujet de la conservation illégale par le Service de données liées à des communications interceptées légalement. Le juge Noël a conclu que la Loi sur le SCRS autorisait le Service à ne recueillir et à ne conserver que l'information « strictement nécessaire » à l'exercice de son mandat. En fait, le SCRS conservait ces données même si elles n'étaient pas, dans l'immédiat, liées à une menace au cas où elles s'avèreraient utiles ultérieurement. Parmi les modifications importantes apportées au cadre législatif du renseignement de sécurité, la Loi sur la sécurité nationale a établi un régime détaillé et complexe de collecte et de conservation d'ensembles de données contenant des renseignements personnels tels que définis à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ce régime pouvait être considéré comme étant la réponse du législateur aux questions soulevées par le juge Noël au sujet de la pertinence des textes de loi.

Un avis de demande a été présenté au greffe des instances désignées, qui a ouvert un dossier très secret. En plus de l'avis de demande, la demanderesse a présenté à la Cour un affidavit sous serment à l'appui de la demande et des ébauches d'autorisation. Une copie de la note du directeur autorisant l'interrogation des ensembles de données dans une situation d'urgence a été remise ainsi que les décisions et les motifs du commissaire au renseignement ayant approuvé l'autorisation du directeur. L'alinéa 11.13(2)(f) de la Loi sur le SCRS exige que la demande expose le contenu de l'autorisation du directeur, ce qui a été fait dans l'affidavit présenté à l'appui de la demande. La demanderesse a témoigné lors des audiences.

Il s'agissait de déterminer si la demande d'autorisations judiciaires de la demanderesse devait être accueillie.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Le cadre législatif dans lequel s'inscrivaient ces nouvelles demandes a été examiné. L'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* donne une définition très large des renseignements personnels, qui y sont décrits comme les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable. Ils comprennent des renseignements relatifs à la race, à l'origine ethnique, à la religion, à l'âge ou à la situation de famille d'un tel individu, à des numéros

included in the meaning of personal information is also set out in section 3 of the *Privacy Act*. For the purposes of the application, the contents of the datasets in question clearly constituted personal information. “Dataset” is defined in section 2 of the CSIS Act to mean “a collection of information stored as an electronic record and characterized by a common subject matter”. The governing provisions regarding the collection and retention of datasets pertaining to information not collected under the authority of a judicial warrant are set out in sections 11.01 to 11.25, 27 and 27.1 of the CSIS Act. The new regime applies only to datasets that contain personal information and which do not directly and immediately relate to activities that represent a threat to the security of Canada. The information would not therefore fall within CSIS’s section 12 mandate. The scheme distinguishes between datasets that relate to publicly available information, information which predominantly concerns Canadians or persons within Canada, and that which predominantly relates to non-Canadians outside Canada. CSIS must be satisfied that the dataset is relevant to the performance of its duties and functions under the CSIS Act.

The approved classes of datasets were not made public but the decisions by the Minister and the Intelligence Commissioner were included as exhibits to the applicant’s affidavit. They were exceptionally broad in scope and the datasets in question in this application fell within them. Under the legislation, the Court must be satisfied that the dataset is likely to assist CSIS in the performance of its security and foreign intelligence and threat reduction duties and functions. The Court may impose any terms and conditions on the retention and use of a dataset that it considers advisable in the public interest. The duration of the authorization is for up to two years, subject to renewal. During that period, CSIS may conduct specific searches of the dataset relating to a person or entity, which is known as a “query”. They may also conduct an “exploitation”, which means a computational analysis of the dataset to obtain intelligence not otherwise apparent. These operations must be strictly necessary to CSIS’s security intelligence and threat reduction mandates under sections 12 and 12.1 of the CSIS Act or required for its foreign intelligence function under section 16.

d’identification qui lui sont attribués, à ses études, à son casier judiciaire ou à ses antécédents professionnels, à ses opinions ou à ses idées personnelles, et à sa correspondance de nature privée ou confidentielle. Les renseignements exclus de la définition de renseignements personnels sont aussi précisés à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Aux fins de la présente demande, le contenu des ensembles de données en cause constituait clairement des renseignements personnels. Le terme « ensemble de données » est défini à l’article 2 de la Loi sur le SCRS et s’entend d’un « [e]nsemble d’informations sauvegardées sous la forme d’un fichier numérique qui portent sur un sujet commun ». Les dispositions qui régissent la collecte et la conservation des ensembles de données liés à des renseignements qui ne sont pas recueillis en vertu d’un mandat judiciaire sont exposées aux articles 11.01 à 11.25, 27 et 27.1 de la Loi sur le SCRS. Le nouveau régime ne s’applique qu’aux ensembles de données qui contiennent des renseignements personnels qui, dans l’immédiat, ne sont pas directement liés à des activités exercées en lien avec une menace pour le Canada. Par conséquent, les renseignements en l’espèce ne sont pas visés par le mandat du SCRS décrit à l’article 12. Le régime fait la distinction entre les ensembles de données qui sont accessibles au public, qui comportent principalement des informations liées à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada et ceux qui comportent principalement des informations liées à une personne qui n’est pas Canadienne qui se trouve à l’extérieur du Canada. Le SCRS doit être convaincu que l’ensemble de données est pertinent dans le cadre de l’exercice de ses fonctions au titre de la Loi sur le SCRS.

Les catégories approuvées d’ensembles de données n’ont pas été rendues publiques, mais les décisions du ministre et du commissaire au renseignement figuraient dans l’affidavit de la demanderesse à titre d’éléments de preuve. Leur portée était exceptionnellement vaste et les ensembles de données en cause dans cette demande appartenaient aux catégories définies. En vertu de la loi, la Cour doit être convaincue que l’ensemble de données aidera probablement le Service à exercer ses fonctions en matière de sécurité et de renseignement étranger et de réduction de la menace. La Cour peut imposer toutes les conditions relatives à la conservation et à l’utilisation d’un ensemble de données qu’elle estime indiquées dans l’intérêt public. L’autorisation est valide pour une période maximale de deux ans et peut être renouvelée. Durant cette période, le SCRS peut effectuer des recherches ciblées (aussi appelées « interrogations ») dans l’ensemble de données, au sujet d’une personne ou d’une entité. Il peut également exercer des activités d’exploitation ou d’analyse informatique de l’ensemble de données ayant pour but d’obtenir des renseignements qui ne seraient pas autrement apparents. Ces activités ne peuvent être menées que dans la mesure strictement nécessaire afin d’aider le SCRS à exercer les fonctions en matière de renseignement de sécurité et de réduction des menaces qui lui sont conférées par les articles 12 et 12.1 de la Loi sur le SCRS de même que ses fonctions en lien avec le renseignement étranger définies à l’article 16.

Given her experience, the applicant was designated in accordance with section 11.07 of the CSIS Act for the purpose of conducting evaluation activities on datasets. These activities included the evaluation of datasets to determine if they fell within the regime and translation or decryption if necessary. She testified that she consulted and evaluated the two datasets in question. In this case, in the circumstances in which the information was obtained, it had been considered by the Service that it was “strictly necessary” to collect the information under its section 12 mandate to assess whether it related to persons who constituted a threat to the security of Canada. On the evidence presented to the Court, that was a reasonable conclusion. At the conclusion of the applicant’s testimony, counsel and the *amicus* provided the Court with oral submissions with respect to the merits of the application and the proposed authorizations. Following receipt of the submissions, the Court indicated that the authorizations would not be issued in the draft forms submitted by the applicant. The applicant’s counsel and the *amicus* were directed to confer on changes to the proposed text in accordance with the Court’s expressed concerns.

As required by the statute, it was determined that the statutory formal prerequisites for the issuance of the authorizations were observed. These included designation of the applicant by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness for the purposes of the applications, that the Deputy Minister had been consulted and that the Minister had personally approved the applications. Based on the applicant’s affidavit evidence and her testimony before the Court, and as required by subsection 11.13(1) of the CSIS Act, it was established that retention of the datasets was likely to assist the Service in the performance of its duties or function under sections 12, 12.1 and 16 of the CSIS Act and that the Service has complied with its obligations under section 11.1 of the Act. The matters referred to in paragraphs 11.13(2)(a) to (f) of the CSIS Act were supported by the evidence. Therefore, the retention of the datasets by the Service was authorized for a period of two years from the date of issuance of the Order and authorized the update of the datasets was authorized in accordance with the terms and conditions of the Order.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

National Security Act, 2017, S.C. 2019, c. 13.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 8.

Étant donné son expérience, la déposante a été désignée conformément à l’article 11.07 de la Loi sur le SCRS pour mener des activités d’évaluation sur les ensembles de données. Ces activités consistaient notamment à déterminer les ensembles de données qui étaient visés par le régime et si le contenu devait être traduit et décrypté. Selon son témoignage, elle a consulté et évalué les deux ensembles de données concernés. En l’espèce, étant donné les circonstances dans lesquelles les informations ont été obtenues, le Service avait jugé qu’il était « strictement nécessaire » de les recueillir en vertu de l’article 12 pour déterminer si elles concernaient des personnes qui constituaient une menace pour la sécurité du Canada. Au regard des éléments de preuve présentés à la Cour, il s’agissait d’une conclusion raisonnable. Après le témoignage de la demanderesse, l’avocate et l’ami de la Cour ont présenté à la Cour leurs observations de vive voix au sujet du bien-fondé de la demande et des autorisations proposées. Après avoir entendu les observations, la Cour a indiqué qu’elle ne délivrerait pas les autorisations à l’égard des ébauches soumises par la demanderesse. L’avocate de la demanderesse et l’ami de la Cour ont reçu l’instruction de discuter de changements à apporter au texte proposé en fonction des réserves exprimées par la Cour.

Comme l’exige la loi, il a été déterminé que les conditions préalables prévues par la loi relativement à la délivrance des autorisations avaient été observées. Parmi ces conditions, mentionnons la désignation de la demanderesse par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile pour les besoins des demandes, la consultation préalable du sous-ministre et le fait que le ministre avait lui-même approuvé les demandes. Compte tenu de la preuve par affidavit et du témoignage que la demanderesse a présentés devant la Cour, et conformément au paragraphe 11.13(1) de la Loi sur le SCRS, il a été établi que la conservation des ensembles de données aiderait probablement le Service à exercer ses fonctions au titre des articles 12, 12.1 et 16 de la Loi sur le SCRS, et que le Service a respecté les obligations prévues à l’article 11.1 de cette même loi. Les questions mentionnées aux alinéas 11.13(2)a) à f) de la Loi sur le SCRS étaient étayées par la preuve. Par conséquent, la conservation par le Service des ensembles de données pendant une période de deux ans à partir de la date de délivrance de l’ordonnance a été autorisée, de même que la mise à jour de ces ensembles de données, sous réserve des conditions établies dans l’ordonnance.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 8.
Loi de 2017 sur la sécurité nationale, L.C. 2019, ch. 13.

Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 2 “dataset”, 11.01 to 11.25, 12, 12.1, 16, 21(1.1), 27, 27.1, 28.
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 3.

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 3.
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 2 « ensemble de données », 11.01 à 11.25, 12, 12.1, 16, 21(1.1), 27, 27.1, 28.

CASES CITED

CONSIDERED:

X (Re), 2016 FC 1105, [2017] 2 F.C.R. 396.

APPLICATION for judicial authorizations pursuant to section 11.13 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* for the retention of two Canadian datasets for a period of two years. Application allowed.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION EXAMINÉE :

X (Re), 2016 CF 1105, [2017] 2 R.C.F. 396.

DEMANDE d'autorisations judiciaires en application de l'article 11.13 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* relativement à la conservation de deux ensembles de données canadiens pour une période de deux ans. Demande accueillie.

APPEARANCES

Proja Filipovich and *Kendra Eyben* for applicant.

Gordon Cameron as *amicus curiae*.

ONT COMPARU :

Proja Filipovich et *Kendra Eyben* pour la demanderesse.

Gordon Cameron en qualité d'*amicus curiae*.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Gordon Cameron as *amicus curiae*.

The following are the amended reasons for judicial authorizations rendered in English by

MOSLEY J:

I. Introduction

[1] On November 23, 2021, an employee of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS or the Service) applied in writing, and without notice to any other party, for judicial authorizations pursuant to section 11.13 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23 (CSIS Act) for the retention of two Canadian datasets for a period of two years. While there are differences between the two datasets, the context and the factors to satisfy the test for authorization are the same for both which is why they were combined in one application.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour la demanderesse.

Gordon Cameron en qualité d'*amicus curiae*.

Ce qui suit est la version française des motifs modifiés d'autorisations judiciaires rendus par

LE JUGE MOSLEY :

I. Introduction

[1] Le 23 novembre 2021, un employé du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS ou le Service) a demandé par écrit, et ce, sans en aviser les autres parties, des autorisations judiciaires en application de l'article 11.13 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23 (la Loi sur le SCRS) relativement à la conservation de deux ensembles de données canadiens pour une période de deux ans. Il existe des différences entre ces deux ensembles, mais le contexte et les exigences à remplir sont les mêmes dans les deux cas et c'est pourquoi une seule demande a été déposée.

[2] The undersigned is a judge of the Federal Court designated by the Chief Justice thereof for the purposes of the CSIS Act. Upon being satisfied that the retention of the datasets is likely to assist the Service in the performance of its duties or functions under sections 12, 12.1 and 16 of the CSIS Act and that the Service has complied with its obligations under section 11.1 with respect to the datasets, I authorized the retention of the datasets on March 10, 2022 with terms and conditions which I considered necessary or advisable in the public interest.

[3] These reasons for the issuance of the requested judicial authorizations are intended for public dissemination and have been written without reference to the personal information in question or the circumstances in which it was collected for privacy and national security reasons.

II. Legislative context

[4] This was the first application for judicial authorizations for the retention of datasets pursuant to section 11.13 since *An Act Respecting National Security Matters* [*National Security Act, 2017*], S.C. 2019, c. 13 (National Security Act or Bill C-59) creating the dataset regime was assented to on June 21, 2019.

[5] The dataset amendments stemmed at least in part from the decision of Mr. Justice Simon Noël in *X (Re)*, 2016 FC 1105, [2017] 2 F.C.R. 396 regarding the Service's illegal retention of data associated with lawfully collected communications. Justice Noël held that the CSIS Act authorizes the Service to collect and retain only that information which is "strictly necessary" to carry out its mandate. CSIS was, in effect, keeping such data even if it was not immediately threat-related in the event that it might prove to be useful later on. Justice Noël acknowledged the intelligence value of data analysis and questioned whether the legislation governing the Service was keeping pace with technological developments.

[2] Le juge de la Cour fédérale soussigné a été nommé par le juge en chef pour l'application de la Loi sur le SCRS. Après avoir été convaincu que la conservation des ensembles de données aidera probablement le Service à exercer ses fonctions au titre des articles 12, 12.1 et 16 de la Loi sur le SCRS et que le Service a respecté, à l'égard des ensembles de données, les obligations prévues à l'article 11.1, j'ai autorisé la conservation des ensembles de données le 10 mars 2022 sous réserve des conditions jugées nécessaires ou indiquées dans l'intérêt public.

[3] Puisqu'ils sont destinés à être diffusés publiquement, les présents motifs justifiant la délivrance des autorisations judiciaires ont été rédigés sans révéler les renseignements personnels en cause ni les circonstances dans lesquelles ils ont été recueillis pour des raisons de protection de la vie privée et de sécurité nationale.

II. Cadre législatif

[4] Il s'agissait de la première demande d'autorisations judiciaires déposée en lien avec la conservation d'ensembles de données conformément à l'article 11.13 depuis que la *Loi concernant des questions de sécurité nationale* [*Loi de 2017 sur la sécurité nationale*], L.C. 2019, ch. 13 (*Loi de 2017 sur la sécurité nationale* ou le projet de loi C-59), qui a établi le régime relatif aux ensembles de données, a été sanctionnée, le 21 juin 2019.

[5] Les modifications apportées tirent leur origine en partie du moins de la décision rendue par le juge Simon Noël dans l'affaire *X (Re)*, 2016 CF 1105, [2017] 2 R.C.F. 396, au sujet de la conservation illégale par le Service de données liées à des communications interceptées légalement. Le juge Noël a conclu que la Loi sur le SCRS autorisait le Service à ne recueillir et à ne conserver que l'information « strictement nécessaire » à l'exercice de son mandat. En fait, le SCRS conservait ces données même si elles n'étaient pas, dans l'immédiat, liées à une menace au cas où elles s'avéreraient utiles ultérieurement. Le juge Noël a reconnu la valeur de l'analyse des données sur le plan du renseignement et s'est demandé si les lois régissant le Service suivait bien le rythme des avancées technologiques.

[6] Among other extensive changes to the security and intelligence legislative framework, the National Security Act created a detailed and complex regime for the collection and retention of datasets containing personal information as that term is defined in section 3 of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21. This regime can be seen as Parliament's response to Justice Noël's questions about the adequacy of the legislation.

[7] Section 3 of the *Privacy Act* defines personal information very broadly as information about an identifiable individual that is recorded in any form. It includes information about race and ethnicity, religion, age or marital status, education, criminal or employment history, identifying numbers assigned to the individual, the personal views or opinions and correspondence of a private or confidential nature of the individual. What is not included in the meaning of personal information is also set out in section 3 of the *Privacy Act*. For the purposes of this application, the contents of the datasets in question clearly constitute personal information.

[8] "Dataset" is defined in section 2 of the CSIS Act to mean "a collection of information stored as an electronic record and characterized by a common subject matter". The governing provisions regarding the collection and retention of datasets pertaining to information not collected under the authority of a judicial warrant are set out in sections 11.01 to 11.25, 27 and 27.1 of the CSIS Act.

[9] The new regime applies only to datasets that contain personal information and which do not directly and immediately relate to activities that represent a threat to the security of Canada. The information would not therefore fall within CSIS's section 12 mandate. Its collection by the Service, however, would likely constitute a search or seizure invoking section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act*,

[6] Parmi les modifications importantes apportées au cadre législatif du renseignement de sécurité, la *Loi de 2017 sur la sécurité nationale* a établi un régime détaillé et complexe de collecte et de conservation d'ensembles de données contenant des renseignements personnels tels que définis à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21 (la LPRP). Ce régime peut être considéré comme étant la réponse du législateur aux questions soulevées par le juge Noël au sujet de la pertinence des textes de loi.

[7] L'article 3 de la LPRP, qui est cité aux présentes à l'annexe A, donne une définition très large des « renseignements personnels », qui y sont décrits comme les « renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable ». Ils comprennent des renseignements relatifs à la race, à l'origine nationale ou ethnique, à la couleur, à la religion, à l'âge ou à la situation de famille d'un tel individu, à ses études, à son casier judiciaire ou à ses antécédents professionnels, à ses opinions ou ses idées personnelles, et à sa correspondance de nature privée ou confidentielle. Les renseignements exclus de la définition de « renseignements personnels » sont aussi précisés à l'article 3 de la LPRP. Aux fins de la présente demande, le contenu des ensembles de données en l'espèce constitue clairement des renseignements personnels.

[8] Le terme « ensemble de données » est défini à l'article 2 de la Loi sur le SCRS et s'entend d'un « [e]nsemble d'informations sauvegardées sous la forme d'un fichier numérique qui portent sur un sujet commun ». Les dispositions qui régissent la collecte et la conservation des ensembles de données liés à des renseignements qui ne sont pas recueillis en vertu d'un mandat judiciaire sont exposées aux articles 11.01 à 11.25, 27 et 27.1 de la Loi sur le SCRS.

[9] Le nouveau régime ne s'applique qu'aux ensembles de données qui contiennent des renseignements personnels qui, dans l'immédiat, ne sont pas directement liés à des activités exercées en lien avec une menace pour le Canada. Par conséquent, les renseignements en l'espèce ne sont pas visés par le mandat du SCRS décrit à l'article 12. Leur collecte par le Service constituerait cependant une perquisition ou une saisie abusive au sens de l'article 8 de la *Charte*

1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]. Retention and exploitation of the information by CSIS would also be problematic. Hence the need for the elaborate scheme enacted by Parliament including the authorizations for retention of datasets from an independent and neutral judicial arbiter which are the subject of these reasons.

[10] The scheme distinguishes between datasets which relate to publicly available information, information which predominantly concerns Canadians or persons within Canada, and that which predominantly relates to non-Canadians outside Canada. CSIS must be satisfied that the dataset is relevant to the performance of its duties and functions under the Act. Should the dataset relate to Canadians or persons within Canada it must fall within a preapproved class of datasets authorized for collection by the Minister of Public Safety and which have been approved as reasonable by the Intelligence Commissioner.

[11] The approved classes of datasets have not been made public but the decisions by the Minister and the Intelligence Commissioner were included as exhibits to the applicant's affidavit. They are exceptionally broad in scope and I had no difficulty accepting that the datasets in question in this application fell within them. Indeed it is difficult to see how any collection of personal information might be excluded given the breadth of their scope.

[12] For 90 days following the acquisition of the dataset or until an authorization to retain is sought and approved, the Service cannot query the information for intelligence purposes except in exigent circumstances where life, individual safety, or perishable information of significant value to national security is at risk of being lost. They may review the information to determine what it consists of and whether it would be useful to an ongoing investigation and to prepare any applications that

canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]. La conservation et l'exploitation de ces renseignements par le SCRS seraient aussi problématiques, d'où la nécessité pour le législateur de rédiger un texte législatif qui fait mention des autorisations de conservation d'ensembles de données accordées par un arbitre judiciaire neutre et indépendant, autorisations qui font l'objet des présents motifs.

[10] Le régime fait la distinction entre les ensembles des données qui sont accessibles au public, qui comportent principalement des informations liées à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada et ceux qui comportent principalement des informations liées à une personne qui n'est pas Canadienne qui se trouve à l'extérieur du Canada. Le SCRS doit être convaincu que l'ensemble de données est pertinent dans le cadre de l'exercice de ses fonctions au titre de la Loi sur le SCRS. Si l'ensemble de données comporte des informations liées à des Canadiens ou à des personnes qui se trouvent au Canada, alors il doit appartenir à une catégorie pour laquelle le ministre de la Sécurité publique autorise la collecte et que le commissaire au renseignement juge raisonnable.

[11] Les catégories approuvées d'ensembles de données n'ont pas été rendues publiques, mais les décisions du ministre et du commissaire au renseignement figuraient dans l'affidavit de la demanderesse à titre d'éléments de preuve. Leur portée est exceptionnellement vaste et je n'ai eu aucune difficulté à accepter que les ensembles de données appartenaient aux catégories définies. En effet, il est difficile de voir comment tout ensemble de renseignements personnels pourrait être exclu compte tenu de la vaste portée des catégories.

[12] Dans les 90 jours suivant l'acquisition de l'ensemble de données ou jusqu'à ce qu'il demande et obtienne l'autorisation de le conserver, le Service ne peut l'interroger pour obtenir des renseignements sauf dans des situations d'urgence, afin de préserver la vie ou la sécurité d'un individu, ou si des renseignements d'une importance considérable pour la sécurité risquent d'être perdus. Il peut examiner les renseignements afin d'établir en quoi ils consistent et s'ils pourraient être utiles à une enquête

may be required. During this period, and for so long as the Service retains the dataset, it is required to delete any information related to a person's mental or physical health in which there is a reasonable expectation of privacy, and information that is subject to solicitor-client privilege.

[13] To retain a Canadian dataset for longer than 90 days, CSIS must obtain, with the Minister's approval, judicial authorization from the Federal Court. To retain a foreign dataset beyond that timeframe, they must obtain the Minister's authorization. The decision to retain a foreign dataset is reviewed on reasonableness grounds by the Intelligence Commissioner.

[14] These reasons pertain only to the two Canadian datasets which are the subject of the application. Under the legislation, the Court must be satisfied that the dataset is likely to assist CSIS in the performance of its security and foreign intelligence and threat reduction duties and functions. The Court may impose any terms and conditions on the retention and use of a dataset that it considers advisable in the public interest. The duration of the authorization is for up to two years, subject to renewal. During that period, CSIS may conduct specific searches of the dataset relating to a person or entity, which is known as a "query". They may also conduct an "exploitation", which means a computational analysis of the dataset to obtain intelligence not otherwise apparent. These operations must be strictly necessary to CSIS's security intelligence and threat reduction mandates under sections 12 and 12.1 of the Act or required for its foreign intelligence function under section 16.

[15] The datasets must be kept separate and apart from the Service's other operational collections. Access to them is only permitted to persons specially designated by

en cours ou à la préparation de toute demande nécessaire. Durant cette période, et tant que le Service conserve l'ensemble de données, il doit supprimer toute information qui porte sur la santé physique ou mentale d'un individu pour laquelle il existe une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, et toute information protégée par le privilège du secret professionnel de l'avocat.

[13] Pour pouvoir conserver un ensemble de données canadien pendant plus de 90 jours, le SCRS doit obtenir, avec l'approbation du ministre, une autorisation judiciaire délivrée par la Cour fédérale. S'il souhaite conserver un ensemble de données étranger au-delà de la période visée, il doit obtenir l'autorisation du ministre. Le commissaire au renseignement examine la décision de conserver un ensemble de données étranger en fonction de motifs raisonnables.

[14] Les présents motifs ne concernent que les deux ensembles de données canadiens qui font l'objet de la demande dont la Cour est saisie. En vertu de la loi, la Cour doit être convaincue que l'ensemble de données aidera probablement le Service à exercer ses fonctions en matière de sécurité et de renseignement étranger et de réduction de la menace. La Cour peut imposer toutes les conditions relatives à la conservation et à l'utilisation d'un ensemble de données qu'elle estime indiquées dans l'intérêt public. L'autorisation est valide pour une période maximale de deux ans et peut être renouvelée. Durant cette période, le SCRS peut effectuer des recherches ciblées (aussi appelées « interrogations ») dans l'ensemble de données, au sujet d'une personne ou d'une entité. Il peut également exercer des activités d'exploitation ou d'analyse informatique de l'ensemble de données ayant pour but d'obtenir des renseignements qui ne seraient pas autrement apparents. Ces activités ne peuvent être menées que dans la mesure strictement nécessaire afin d'aider le SCRS à exercer les fonctions en matière de renseignement de sécurité et de réduction des menaces qui lui sont conférées par les articles 12 et 12.1 de la Loi sur le SCRS de même que ses fonctions en lien avec le renseignement étranger définies à l'article 16.

[15] Les ensembles de données doivent être conservés séparément l'un de l'autre et des autres données opérationnelles. Seules les personnes désignées par le

the CSIS Director. Should a query or exploitation provide information of intelligence value the retention of which is determined to be strictly necessary, a designated person can transfer the results to the operational side of the Service's data collections where it can be used for investigative purposes. Otherwise it must be destroyed.

[16] The legislative scheme also calls for periodic and random auditing and the reports generated by the audits must be provided to the National Security and Intelligence Review Agency (NSIRA [or Review Agency]). Section 27.1 of the CSIS Act empowers NSIRA to report to the Director, who is, as soon as feasible, to convey the report to the Court, on dataset activity that may not be in compliance with the law. A designated judge of the Court shall review the information and make a determination if the querying or exploitation by the Service complied with the law and may make any order or take any other measure that the judge considers appropriate in the circumstances.

[17] This provision in the legislation provides a means for the Review Agency to make its views known to the Court. Such disclosure was not previously possible other than through the publication of the Review Agency's non-classified annual reports. Those public reports are necessarily vague, for national security reasons. This change in the law will assist the Court to better understand how its orders are executed by the Service, at least in this one aspect of the legislation.

[18] While not directly pertinent to this application, I note that in so far as information is collected incidentally in relation to a threat to the security of Canada under the authority of a warrant issued by the Court, subsection 21(1.1) now provides that the applicant for a warrant may ask the judge to authorize the retention of the information in order to constitute a dataset.

directeur du SCRS peuvent y accéder. Si des activités d'interrogation ou d'exploitation permettent d'obtenir des informations importantes dont la conservation est jugée strictement nécessaire, une personne désignée peut en transférer les résultats dans les données opérationnelles du Service, où ils pourront être utilisés à des fins d'enquête. Autrement, les résultats de ces activités devront être détruits.

[16] Le cadre législatif exige également des audits aléatoires et périodiques, et les rapports produits à l'issue de ces audits doivent être remis à l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (l'OSSNR ou l'Office de surveillance). Aux termes de l'article 27.1 de la Loi sur le SCRS, l'OSSNR peut remettre un rapport au directeur, qui doit dès que possible le déposer à la Cour fédérale, au sujet d'activités d'interrogation ou d'exploitation qui pourraient ne pas être conformes à la loi. Un juge désigné à cette fin examine les informations afin de déterminer si le Service a agi conformément à la loi lorsqu'il a effectué l'interrogation ou l'exploitation. Il peut rendre une ordonnance ou prendre toute autre mesure qu'il estime appropriée dans les circonstances.

[17] Cette disposition donne à l'Office de surveillance un moyen de communiquer à la Cour fédérale des informations qui lui seraient utiles. Auparavant, une telle communication n'était possible que dans le cadre de la publication des rapports annuels non classifiés de l'Office de surveillance. Or, pour des raisons de sécurité nationale, ces rapports publics sont forcément vagues. Par cette modification, la Cour comprendra mieux de quelle manière le Service exécute ses ordonnances, au moins à l'égard de cet aspect de la loi.

[18] Bien que ce ne soit pas directement pertinent à l'égard de la présente demande, je souligne que dans la mesure où les informations sont recueillies de manière incidente en lien avec une menace à la sécurité du Canada lors de l'exécution d'un mandat décerné par la Cour, le demandeur peut maintenant, aux termes du paragraphe 21(1.1), demander au juge l'autorisation de conserver les informations en vue de constituer un ensemble de données.

[19] Section 28 of the CSIS Act was also amended by Bill C-59 to provide that the Governor in Council may make regulations prescribing the form of judicial authorizations that may be issued under section 11.13 and for governing the practice and procedure of, and security requirements applicable to, hearings of applications for judicial authorization under section 11.13.

III. Procedural History

[20] At the time of writing, no regulations have been made with respect to these matters. Accordingly, the procedure followed was similar to that employed in dealing with applications for the issuance of warrants under the CSIS Act and proceedings under related statutes. A notice of application was filed in the Designated Proceedings Registry on November 23, 2021 and a Top Secret file was opened by the Registry. The applicant, represented by counsel from the National Security Litigation and Advisory Group (NSLAG or AGC counsel) of the Department of Justice, affirmed an affidavit in support of the application and draft authorizations for the Court's consideration with the notice of application.

[21] As this was a novel proceeding, a highly experienced security cleared counsel from the private bar, Mr. Gordon Cameron, was appointed as *amicus curiae*. The *amicus* had access to all of the material submitted to the Court and attended the *in camera* hearings.

[22] Following an initial review of the affidavit and draft authorizations, the Court convened a case management conference with NSLAG counsel and the *amicus* on November 30, 2021 to discuss the next steps.

[23] At the Court's request, a copy of the Director's authorization to permit queries of the datasets in exigent circumstances was provided as well as the Intelligence Commissioner's decisions and reasons approving the Director's authorization. Pursuant to paragraph 11.13(2)(f), the application must set out the content of the Director's authorization. This was done in the affidavit filed in support of the application. It would be preferable, in my view,

[19] L'article 28 de la Loi sur le SCRS a aussi été modifié par le projet de loi C-59 de manière que le gouverneur en conseil puisse, par règlement, déterminer la forme des autorisations judiciaires présentées en vertu de l'article 11.13 et régir la pratique et la procédure, ainsi que les conditions de sécurité, applicables à l'audition des demandes d'autorisations judiciaires présentées au titre de l'article 11.13.

III. Historique procédural

[20] Au moment d'écrire les présentes lignes, il n'y avait eu aucun règlement à l'égard des questions en l'espèce. Par conséquent, la procédure suivie était similaire à celle utilisée pour les demandes de mandats au titre de la Loi sur le SCRS et les procédures au titre de lois connexes. Un avis de demande a été présenté au greffe des instances désignées le 23 novembre 2021, qui a ouvert un dossier très secret. En plus de l'avis de demande, la demanderesse, représentée par un avocat du Groupe litiges et conseils en sécurité nationale (le GLCSN ou l'avocate du procureur général du Canada) du ministère de la Justice, a présenté à la Cour un affidavit sous serment à l'appui de la demande et des ébauches d'autorisation.

[21] Comme il s'agissait d'une nouvelle instance, M. Gordon Cameron, un avocat chevronné ayant obtenu une attestation de sécurité et pratiquant dans un cabinet privé a été désigné ami de la Cour. À ce titre, il a eu accès à tous les documents soumis à la Cour et a assisté aux audiences à huis clos.

[22] À l'issue d'un examen initial de l'affidavit et des ébauches d'autorisation, la Cour a convoqué une conférence de gestion de l'instance et invité l'avocat du GLCSN et l'ami de la Cour, le 30 novembre 2021, afin de discuter des prochaines étapes.

[23] À la demande de la Cour, une copie de la note du directeur autorisant l'interrogation de l'ensemble de données dans une situation d'urgence a été remise ainsi que les décisions et les motifs du commissaire au renseignement ayant approuvé l'autorisation du directeur. Conformément à l'alinéa 11.13(2)f), la demande doit exposer le contenu de l'autorisation du directeur. Cette exigence a été respectée du fait de la présentation de

for the actual authorization to be provided in any future applications in order for the Court to be satisfied that this legislative requirement has been met.

[24] The initial affidavit filed in support of the application contained information current to November 17, 2021. To update that information, a supplemental affidavit was made by the same affiant on December 14, 2021 and was filed on December 15, 2021.

[25] Hearings took place on December 15 and 17, 2021. On those dates, the affiant appeared and was questioned under oath by NSLAG counsel, the *amicus* and the Court. An exhibit prepared by the affiant for illustrative purposes to explain the tables in which the information had been received by the Service was filed during the hearing. In addressing the Court at the outset of the hearings, AGC counsel made a statement recognizing her obligation as an officer of the Court, particularly in *ex parte* applications such as this, to ensure that no information adverse to the interests of the Service had been withheld from the Court. She also recognized her obligation to act independently of the Service, to maintain her objectivity and to advise the Court of all relevant legal considerations that arise in the context of the matter.

[26] The affiant's first affidavit contains a paragraph which similarly recognizes the duty of candour on the part of Service employees providing information and evidence to the Court. This was also addressed at the beginning of the affiant's direct examination by AGC counsel. The affiant stated that she understood her obligation was to provide full, frank and fair disclosure to the Court and that the obligation extended to other members of the Service who had provided information to her, such as the operational personnel who had handled the datasets. She had explained that obligation to the other Service members and received assurances that they understood the duty.

l'affidavit à l'appui de la demande. Je suis d'avis qu'il serait préférable, à l'avenir, que la véritable autorisation soit fournie pour convaincre la Cour que cette exigence législative a été respectée.

[24] L'affidavit initial présenté à l'appui de la demande contenait des informations à jour au 17 novembre 2021. Pour mettre à jour ces informations, un autre affidavit a été produit par la même déposante le 14 décembre 2021, puis déposé le 15 décembre 2021.

[25] Les audiences ont eu lieu les 15 et 17 décembre 2021. En ces deux occasions, la déposante s'est présentée devant le juge et a répondu sous serment aux questions de l'avocat du GLCSN, de l'ami de la Cour et de la Cour. Un élément de preuve produit par la déposante pour expliquer les tableaux dans lesquels le Service avait reçu les informations a été déposé durant l'audience. Dans une déclaration faite devant la Cour au début des audiences, l'avocate du procureur général du Canada a reconnu son obligation, à titre d'officier de justice, particulièrement dans le cadre de demandes faites *ex parte*, comme c'est le cas en l'espèce, de garantir qu'aucune information défavorable aux intérêts du Service n'a été cachée à la Cour. Elle a aussi reconnu son obligation d'agir de manière indépendante par rapport au Service, de maintenir son objectivité et d'informer la Cour de toute considération juridique pertinente qui pourrait se présenter en l'espèce.

[26] Dans le premier affidavit de la déposante se trouve un paragraphe reconnaissant l'obligation de franchise auquel sont soumis les employés du Service qui fournissent de l'information et des éléments de preuve à la Cour. La question a aussi été abordée au début de l'interrogatoire principal de la déposante mené par l'avocate du procureur général du Canada. La déposante a déclaré qu'elle comprenait avoir l'obligation de faire une divulgation complète, franche et impartiale à la Cour et que cette obligation s'appliquait aux autres employés du Service qui lui avait fourni à elle de l'information, notamment le personnel opérationnel qui avait manipulé les ensembles de données. Elle a expliqué cette obligation aux autres employés du Service et ceux-ci lui ont confirmé qu'ils comprenaient de quoi il retournait.

[27] Statements of this nature have been adopted as policies by both the Service and the AGC as a result of concerns expressed by the Court in several other matters in which the Court had found that the information provided in applications for warrants was incomplete and that material facts had been withheld. The Court has no reason to believe that to be the case in this instance. However, as became apparent during the applicant's cross-examination, the information provided about the sources of information relied upon in support of the application was lacking in certain specificity. This did not, in the Court's view, reflect a deliberate attempt to withhold material facts but rather uncertainty as to what would be required to justify the application.

[28] The applicant also averred that she had made the necessary inquiries and, to the best of her knowledge and belief, no information contained in her affidavit had been obtained through the use of torture or other cruel, inhumane or degrading methods. She reiterated this declaration in her testimony and was cross-examined on the basis for this assertion.

[29] In addition to these specific subjects, the applicant was closely questioned on the sources of the information collected by CSIS, how it was assembled and managed and how retention of the data bases would assist the Service in the performance of its duties.

[30] As described in her initial affidavit and testimony, the applicant's Service experience is primarily as a data exploitation analyst. She has had a role in the Service as a subject-matter expert regarding datasets. Her position is situated within the Data Management and Exploitation Branch of the Service (DMEX) which includes the Operational Data Analysis Centre (ODAC). Her unit, Data Acquisition and Governance (DAG), is part of ODAC and provides advice both to ODAC and across the Service with respect to datasets.

[31] As a result, the affiant has been designated in accordance with section 11.07 of the CSIS Act for the purpose of conducting evaluation activities on datasets. These

[27] Tant le Service que l'avocate du procureur général du Canada ont érigé en politique de telles déclarations à la suite de réserves exprimées par la Cour dans plusieurs autres affaires où elle avait constaté que les demandes de mandats étaient incomplètes et que certains faits importants n'avaient pas été communiqués. La Cour n'a aucune raison de croire que ce pourrait être le cas en l'espèce. Cependant, comme l'a fait ressortir le contre-interrogatoire de la demanderesse, les informations fournies au sujet des sources sur lesquelles la demande était fondée manquaient de spécificité. De l'avis de la Cour, il ne s'agit pas d'une tentative délibérée de retenir des faits importants, mais plutôt le signe que les exigences à respecter pour justifier une demande ne sont pas claires.

[28] La demanderesse a aussi affirmé qu'elle avait effectué les enquêtes nécessaires et que, pour autant qu'elle sache et qu'elle croie, aucune information mentionnée dans l'affidavit n'avait été obtenue par la torture ou par d'autres méthodes dégradantes, inhumaines ou cruelles. Elle a répété sa déclaration lors de son témoignage et son contre-interrogatoire a porté sur celle-ci.

[29] En plus d'être interrogée sur les sujets précis mentionnés précédemment, la demanderesse a été interrogée en détail sur les sources des informations recueillies par le SCRS, sur la manière dont ces informations sont réunies et gérées, et sur la façon dont la conservation de bases de données aiderait le Service à exercer ses fonctions.

[30] Comme elle l'avait décrit dans son affidavit initial et lors de son témoignage, au sein du Service, la demanderesse a principalement travaillé à titre d'analyste de l'exploitation des données. Elle a également occupé un poste d'experte des ensembles de données. Elle travaille au sein de la Direction générale de l'exploitation et de la gestion des données, dont relève le Centre d'analyse des données opérationnelles (CADO). Son unité, Acquisition de données et Gouvernance, au sein du CADO, donne des conseils sur les ensembles de données à ce dernier et à tout le Service.

[31] Par conséquent, la déposante a été désignée conformément à l'article 11.07 de la Loi sur le SCRS pour mener des activités d'évaluation sur les ensembles de données.

activities include the evaluation of datasets to determine if they fall within the regime and translation or decryption if necessary. This is done with a view to prepare the dataset, if appropriate, for an application for retention. During the evaluation period, the dataset may not be queried or exploited. It may be consulted for evaluation purposes.

[32] The affiant testified that she was the designated employee who consulted and evaluated the two datasets in question. In her affidavits and testimony she described how the datasets initially came to the attention of the Service and how they were collected through requests from the Service to other Government of Canada departments and agencies. She described the interaction between the Service and those departments and agencies. Some information in the datasets was initially provided by a foreign agency. The information in total comprised 26 spreadsheets arranged in columns with different headings relating to subject matter which could be construed as personal information.

[33] When the information was obtained by CSIS, it was compared to the Service's operational holdings. It had initially been acquired under the CSIS Act section 12 mandate to collect, "to the extent that it is strictly necessary ... analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada".

[34] In the circumstances in which the information had been obtained, it had been considered by the Service that it was "strictly necessary" to collect the information under its section 12 mandate in order to assess whether it related to persons who constituted a threat to the security of Canada. On the evidence presented to the Court, that was a reasonable conclusion. The question arose as to what to do with the information, which is not itself threat-related, in light of other threat-related information that came to the attention of the Service at the same time.

Ces activités consistent notamment à déterminer les ensembles de données qui sont visés par le régime et si le contenu doit être traduit et décrypté. Il s'agit ainsi de préparer l'ensemble de données en vue d'une demande de conservation, s'il y a lieu. Durant la période d'évaluation, le Service ne peut pas exercer d'activités d'interrogation ou d'exploitation sur l'ensemble de données. Il peut toutefois la consulter à des fins d'évaluation.

[32] La déposante a témoigné qu'elle avait été désignée pour consulter et évaluer les deux ensembles de données concernés. Dans ses affidavits et lors de son témoignage, elle a décrit comment le Service avait entendu parler des deux ensembles de données et comment ils avaient été recueillis par le Service auprès d'autres ministères et organismes fédéraux, par voie de requêtes. Elle a décrit l'interaction entre le Service et ces ministères et organismes. Certaines informations contenues dans ces ensembles provenaient d'un organisme étranger. Les informations sont réparties dans 26 feuilles de calcul organisées en colonnes, toutes surmontées d'un en-tête expliquant leur contenu qu'on pourrait catégoriser comme étant des renseignements personnels.

[33] Lorsqu'il a obtenu ces informations, le SCRS les a comparées aux données opérationnelles qu'il avait déjà. Elles avaient été obtenues en vertu de l'article 12 de la Loi sur le SCRS, qui prévoit que « dans la mesure strictement nécessaire, [le Service] analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada ».

[34] Étant donné les circonstances dans lesquelles les informations ont été obtenues, le Service a jugé qu'il était « strictement nécessaire » de les recueillir en vertu de l'article 12 de la Loi sur le SCRS pour déterminer si elles concernaient des personnes qui constituaient une menace envers la sécurité du Canada. Au regard des éléments de preuve présentés à la Cour, il s'agit d'une conclusion raisonnable. La question de savoir quoi faire des informations, qui ne concernaient pas une menace, par rapport à d'autres informations relatives à une menace que le Service avait obtenues à la même époque a été soulevée.

[35] The decision was taken to invoke the dataset regime and to request approval to query the information under the exigent circumstances provision in section 11.22 of the Act. This was authorized by the Director and that decision was subsequently validated by the Intelligence Commissioner as required by section 11.23.

[36] Following the exigent circumstances review, the information was turned over to the applicant. The spreadsheets in question contained rows of data elements in columns pertaining to the subject individuals. The witness reviewed the contents of the tables to determine whether any of it appeared to contain medical or mental health information or solicitor-client information that would require destruction. The spreadsheets, in which the information was originally received by email and disseminated within the Service, were destroyed. The applicant testified that those Service employees who had received the information confirmed its destruction once it was determined that it would fall within the dataset regime and retained only if it were to be determined to be strictly necessary and authorized by the Court.

[37] The information is now retained in a separate location from other Service data holdings and access to the information is limited to designated persons and access for queries or exploitation requested by other branches of the Service is recorded and can only be done if strictly necessary to assist the Service in the performance of its duties under sections 12 and 12.1 of the Act or to assist the Minister of National Defence or Minister of Foreign Affairs under section 16 of the Act.

[38] In her testimony, the applicant took the Court through the tables and explained how the information was organized and described her findings from reviewing the content. In particular, she explained how she was able to determine that the information related to Canadians or persons in Canada and how it fell within one of the classes of datasets approved by the Minister and Intelligence Commissioner.

[35] On a décidé d'invoquer le régime sur les ensembles de données et de demander l'autorisation d'interroger l'ensemble de données en vertu de la disposition sur les situations d'urgence énoncée à l'article 11.22 de la Loi sur le SCRS. Le directeur a autorisé l'interrogation et cette décision a par la suite été approuvée par le commissaire au renseignement conformément à l'article 11.23 de la loi susmentionnée.

[36] Après qu'il avait été établi qu'il s'agissait véritablement d'une situation d'urgence, les informations ont été communiquées à la demanderesse. Les feuilles de calcul contenaient des colonnes de données relatives à des personnes en particulier. Le témoin a examiné les tableaux afin de déterminer s'ils semblaient contenir des renseignements médicaux, relatifs à la santé mentale ou visés par le secret professionnel de l'avocat, devant être détruits. Les feuilles de calcul, qui avaient été reçues par courriel, puis transmises au sein du Service, ont été détruites. La demanderesse a témoigné que les employés du Service qui avaient reçu les informations lui avaient confirmé qu'elles avaient été détruites dès qu'il avait été établi qu'elles relevaient du régime sur les ensembles de données et que la conservation des informations strictement nécessaires avait été autorisée par la Cour.

[37] Ces informations sont maintenant conservées séparément des autres fonds de données du Service et seules les personnes désignées peuvent y accéder. De plus, les demandes d'accès à des fins d'interrogation ou d'exploitation présentées par d'autres directions générales du Service sont consignées et ne sont autorisées que dans la mesure strictement nécessaire pour aider le Service à exercer ses fonctions au titre des articles 12 et 12.1 de la Loi sur le SCRS ou pour prêter assistance au ministre de la Défense nationale ou au ministre des Affaires étrangères en vertu de l'article 16 de cette même loi.

[38] Durant son témoignage, la demanderesse a présenté les tableaux à la Cour, lui a expliqué de quelle façon les informations avaient été organisées et a fait part des conclusions qu'elle avait tirées à l'issue de son examen. Elle a plus précisément expliqué comment elle était parvenue à établir que les informations étaient liées à des Canadiens ou à des personnes se trouvant au Canada et en quoi elles satisfaisaient aux critères de l'une des catégories

[39] The applicant testified as to the need to update the tables should new information be received that affected any of the data elements while the dataset was retained.

[40] At the conclusion of the applicant's testimony, counsel and the *amicus* provided the Court with oral submissions with respect to the merits of the application and the proposed authorizations. The *amicus* proposed additional language for insertion as conditions in the draft authorizations for the Court's consideration and a possible caveat to be attached to the data in the Service collection. The text of the proposed conditions and the caveat had previously been shared with AGC counsel but no consensus had been reached regarding their inclusion.

[41] Following receipt of the submissions, the Court indicated that the authorizations would not be issued in the draft forms submitted by the applicant. AGC counsel and the *amicus* were directed to confer on changes to the proposed text in accordance with the Court's expressed concerns. Of particular concern to the Court were the proposals by the Service on how the datasets might be updated and edited by additions, deletions and corrections on an ongoing basis. It appeared that the Service sought *carte blanche* to revise the database without further authorization from the Court. Also of concern was that, as originally proposed, the information could be queried or exploited without reference to the particular context in which it had been collected. This could have implications for the privacy interests of the individuals concerned, particularly if the information was to be shared with foreign agencies.

[42] On December 21, 2021 AGC counsel submitted a letter requesting additional time in which to respond with new text and written representations. The Court agreed to the proposed schedule and it was further extended at

d'ensemble de données approuvées par le ministre et le commissaire au renseignement.

[39] La demanderesse a affirmé qu'il faudrait mettre à jour les tableaux si de nouvelles informations ayant une incidence sur des données étaient obtenues pendant la période de conservation de l'ensemble de données.

[40] Après le témoignage de la demanderesse, l'avocate et l'ami de la Cour ont présenté à la Cour leurs observations de vive voix au sujet du bien-fondé de la demande et des autorisations proposées. L'ami de la Cour a suggéré d'ajouter des conditions dans les ébauches d'autorisation aux fins d'examen par la Cour, et de peut-être joindre une mise en garde aux données se trouvant dans les fonds du Service. Le libellé des conditions proposées et de la mise en garde avait été soumis à l'avocate du procureur général du Canada, mais les parties ne sont parvenues à aucun consensus quant à leur inclusion.

[41] Après avoir entendu les observations, la Cour a indiqué qu'elle ne délivrerait pas les autorisations à l'égard des ébauches soumises par la demanderesse. Elle a donné instruction à l'avocate du procureur général du Canada et à l'ami de la Cour de discuter de changements à apporter au texte proposé en fonction des réserves qu'elle a exprimées. Parmi les sources d'inquiétude de la Cour, mentionnons les propositions du Service au sujet de la manière dont les ensembles de données pourraient être mis à jour et édités, de façon continue, au moyen d'ajouts, de suppressions et de corrections. Il lui semblait que le Service souhaite obtenir carte blanche de sorte à pouvoir modifier la base de données sans obtenir son autorisation. La Cour s'inquiétait aussi du fait que, selon la proposition initiale, les ensembles de données pourraient être interrogés ou exploités sans qu'il soit fait mention du contexte dans lequel les informations avaient été recueillies. Cela pourrait avoir des conséquences en matière de respect de la vie privée pour les personnes concernées, surtout si les informations étaient communiquées à des organismes étrangers.

[42] Le 21 décembre 2021, l'avocate du procureur général du Canada a présenté une lettre dans laquelle elle demandait une prolongation du délai accordé pour soumettre un nouveau libellé et des observations écrites.

the request of the AGC. Additional evidence and submissions were submitted to the Court on February 9, 2022 to address the Court's concerns and proposals made by the *amicus* for additional terms and conditions. At the Court's direction, counsel for the AGC and the *amicus* continued to confer in an effort to arrive at a joint position to present for the Court's consideration. This process was prolonged by the difficulties presented by the pandemic. Given the subject matter, discussions between AGC counsel and the *amicus* could not be conducted outside the Court's secure facility.

[43] The AGC submitted revised draft authorizations on March 4, 2022 indicating where the proposed changes reflected a joint position with the *amicus*. The *amicus* provided a separate communication to the Court to explain his views on the revisions and to bring some further matters to the Court's attention.

[44] The *amicus* had previously recommended that an additional condition be included to require periodic reporting to the Court on queries and exploitation of the datasets. This was intended to address a concern about possible inappropriate migration of the information to the Service's general section 12 operational databases. The AGC opposed this proposal on the grounds that it was unnecessary and duplicative of the work of NSIRA which would be reviewing the Service's use of the datasets as described above.

[45] The Court agreed with the AGC that, in this instance, it was not necessary or conducive to judicial economy to require routine reporting to the Court when the NSIRA review process was likely to be more efficient and effective. The Court is not in as good a position to monitor the risk of inappropriate migration as the review agency and is confident that NSIRA will be alert to the possibility. And could bring any misuse of the authorizations to

La Cour a accepté les échéanciers proposés et le délai a été prolongé de nouveau à la demande de l'avocate du procureur général du Canada. Des éléments de preuve et des observations supplémentaires ont été présentés à la Cour le 9 février 2022 en réponse aux réserves de la Cour et aux conditions proposées par l'ami de la Cour. À la requête de la Cour, l'avocate du procureur général du Canada et l'ami de la Cour ont poursuivi leurs discussions afin de parvenir à une réponse commune à lui présenter. Le processus a duré plus longtemps que prévu à cause de la pandémie. En effet, compte tenu de la nature de l'affaire, les discussions entre l'avocate du procureur général du Canada et l'ami de la Cour ne pouvaient avoir lieu que dans une pièce sécurisée du tribunal.

[43] L'avocate du procureur général du Canada a soumis des demandes d'autorisation révisées le 4 mars 2022, et indiqué les changements proposés dont elle avait convenu avec l'ami de la Cour. Ce dernier a remis à la Cour une communication distincte pour expliquer son point de vue sur les révisions et porter d'autres questions à son attention.

[44] L'ami de la Cour avait précédemment recommandé qu'une condition supplémentaire soit ajoutée, à savoir exiger que soient périodiquement remis à la Cour des rapports sur les activités d'interrogation et d'exploitation des ensembles de données. L'objectif était de répondre à une préoccupation quant au fait que des informations pourraient être migrées de manière inappropriée à l'une ou l'autre des bases de données opérationnelles générales du Service dont il est question à l'article 12 de la Loi sur le SCRS. L'avocate du procureur général du Canada s'est opposée à cette proposition au motif qu'elle n'était pas nécessaire et qu'elle entraînait une duplication du travail effectué par l'OSSNR puisqu'il devrait aussi se pencher sur l'utilisation des ensembles de données par le Service, comme il est précisé plus haut.

[45] La Cour a souscrit à l'avis de l'avocate du procureur général du Canada selon lequel, en l'espèce, il n'était pas nécessaire ni favorable à l'économie des ressources judiciaires d'exiger que des rapports soient remis périodiquement à la Cour, alors que le processus de l'OSSNR était susceptible d'être plus efficace. La Cour n'est pas aussi bien placée que l'Office de surveillance pour suivre le risque de migration inappropriée et elle est convaincue

the Court's attention. This conclusion, while general in nature, is also dependent on the facts of these applications and may need to be revisited in another matter.

[46] The revised draft authorizations limit the scope of the definition of the datasets and specify that they may only be updated in accordance with the terms of the authorizations. Those terms include two conditions. The first condition requires the Service to notify the Court of any determination that an update, other than an update pertaining to contact information, is to be made and places a hold on the update should the Court require further information or submissions regarding the proposed change.

[47] The second condition requires that a text be applied to any report querying or exploiting the dataset which describes the context in which the dataset was obtained including the circumstances of the individuals to whom the information pertains. This was in response to a proposal by the *amicus* that a caveat be included in any Service reporting of the information. The Court was satisfied that the addition of the text would ensure that there was no confusion about the nature and source of the information that could lead to inappropriate consequences for the individuals concerned.

IV. Outcome

[48] As required by the statute, I was satisfied that the statutory formal prerequisites for the issuance of the authorizations were observed. These include designation of the applicant by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness for the purposes of the applications, that the Deputy Minister had been consulted and that the Minister had personally approved the applications.

[49] Based on the applicant's affidavit evidence and her testimony before the Court, and as required by subsection 11.13(1) of the CSIS Act, I am satisfied that retention of the datasets is likely to assist the Service in the performance of its duties or function under sections 12, 12.1 and

que celui-ci saura repérer un tel risque. L'OSSNR pourra en outre informer la Cour de tout usage abusif des demandes d'autorisation. Cette conclusion, quoique générale, dépend aussi des faits relatifs aux demandes et pourrait devoir être revue dans une autre affaire.

[46] Les ébauches révisées des autorisations limitent la portée de la définition de « ensemble de données » et précisent qu'un ensemble de données ne peut être mis à jour que conformément aux deux conditions exposées dans les autorisations. La première condition exige du Service qu'il informe la Cour que doit être effectuée une mise à jour autre pour modifier des coordonnées, et prévoit qu'aucun changement ne sera effectué si la Cour souhaite obtenir de l'information ou des observations supplémentaires sur les changements proposés.

[47] La deuxième condition exige qu'un texte soit ajouté à tout rapport sur l'interrogation ou l'exploitation des ensembles de données; ce texte doit décrire le contexte dans lequel ces ensembles ont été obtenus, notamment la situation des personnes que concernent les informations. Cette condition fait suite à une proposition de l'ami de la Cour d'inclure une mise en garde dans toute communication des informations par le Service. La Cour était convaincue que l'ajout de ce texte garantirait qu'il n'y aurait aucune confusion sur la nature et la source des informations pouvant mener à des circonstances inappropriées pour les personnes concernées.

IV. Issue

[48] Comme l'exige la loi, j'ai été convaincu que les conditions préalables prévues par la loi relativement à la délivrance des autorisations avaient été observées. Parmi ces conditions, mentionnons la désignation de la demanderesse par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile pour les besoins des demandes, la consultation préalable du sous-ministre et le fait que le ministre avait lui-même approuvé les demandes.

[49] Compte tenu de la preuve par affidavit et du témoignage que la demanderesse a présentés devant la Cour, et conformément au paragraphe 11.13(1) de la Loi sur le SCRS, je suis convaincu que la conservation des ensembles de données aidera probablement le Service à exercer ses

16 of the CSIS Act and that the Service has complied with its obligations under section 11.1 of the Act. I am satisfied that the matters referred to in paragraphs 11.13(2)(a) to (f) of the CSIS Act are supported by the evidence received by the Court.

[50] I therefore authorized the retention of the datasets by the Service for a period of two years from the date of issuance of the Order, March 10, 2022, and authorized the datasets to be updated in accordance with the terms and conditions of the Order.

[51] These were novel applications and the Court wishes to thank counsel for the AGC and the *amicus* for their assistance to the Court in dealing with them. The applicant is also to be commended for giving her evidence in a clear and forthright manner.

[52] In addition to his submissions on the substantive merits of the applications, the *amicus* made some valuable suggestions about the form of the affidavit evidence tendered by the Service and the manner in which other Service personnel had been consulted in preparation of the application. These suggestions of a more general nature about the process will be shared with all designated judges for their consideration in respect of other applications for warrants and authorizations.

fonctions au titre des articles 12, 12.1 et 16 de la Loi sur le SCRS, et que le Service a respecté les obligations prévues à l'article 11.1 de cette même loi. Je suis convaincu que les questions mentionnées aux alinéas 11.13(2)a) à f) de la Loi sur le SCRS sont étayées par la preuve déposée devant la Cour.

[50] J'autorise par conséquent le Service à conserver les ensembles de données pendant une période de deux ans à partir de la date de délivrance de l'ordonnance, soit le 10 mars 2022, et j'autorise la mise à jour de ces ensembles sous réserve des conditions établies dans l'ordonnance.

[51] Il s'agissait de demandes d'une nature tout à fait nouvelle et la Cour souhaite remercier l'avocate du procureur général du Canada et l'ami de la Cour pour l'aide qu'ils lui ont apportée. Il convient aussi de féliciter la demanderesse, qui a présenté sa preuve de manière claire et franche.

[52] En plus de ses observations sur le bien-fondé des demandes, l'ami de la Cour a fait quelques suggestions précieuses sur la forme de la preuve par affidavit présentée par le Service et sur la manière dont d'autres employés du Service devraient être consultés dans la préparation de telles demandes. Ces suggestions de nature générale au sujet du processus seront communiquées à tous les juges désignés, qui les examineront en lien avec d'autres demandes de mandats et d'autorisations.