

T-699-15  
2016 FC 1289

T-699-15  
2016 CF 1289

**Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO-SACC-CSN) (Applicant)**

**Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO-SACC-CSN) (demandeur)**

v.

c.

**Attorney General of Canada (Respondent)**

**Procureur général du Canada (défendeur)**

and

et

**Privacy Commissioner of Canada (Intervener)**

**Commissaire à la protection de la vie privée du Canada (intervenant)**

**INDEXED AS: UNION OF CANADIAN CORRECTIONAL OFFICERS – SYNDICAT DES AGENTS CORRECTIONNELS DU CANADA – CSN (UCCO-SACC-CSN) v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)**

**RÉPERTORIÉ : UNION OF CANADIAN CORRECTIONAL OFFICERS – SYNDICAT DES AGENTS CORRECTIONNELS DU CANADA – CSN (UCCO-SACC-CSN) c. CANADA (PROUREUR GÉNÉRAL)**

Federal Court, St-Louis J.—Montréal, June 22 and November 23, 2016.

Cour fédérale, juge St-Louis—Montréal, 22 juin et 23 novembre 2016.

*Constitutional law — Charter of Rights — Unreasonable Search or Seizure — Judicial review of Treasury Board decision to adopt part concerning financial inquiries in Appendix B of Standard on Security Screening (the Standard), Correctional Service of Canada (CSC) decision to adopt Commissioner’s Directive 564-1 “Individual Security Screening” (the Directive), s. 3(d) — Standard requiring financial inquiry (Inquiry) for all levels of security screening for federal public service employees — Directive extending security screening for renewing reliability status of CSC correctional officers at CX-1, CX-2 levels — Applicant asking court to declare part of Standard, Appendix B, Directive, s. 3(d) contrary to Charter, s. 8 — Applicant alleging, among other things, that verification of credit report of correctional officers constitutes unreasonable search — Whether part of Standard, Appendix B, Directive, s. 3(d) breaching Charter, s. 8 — Provisions of Standard, Directive not breaching Charter, s. 8, Treasury Board decision to adopt Standard, CSC decision to adopt Directive reasonable — Collecting credit report constituting search within meaning of s. 8, correctional officers having certain expectation to privacy — Objectives of Standard, Inquiry tied to national security — In particular objective of inquiry to assess whether individual poses security risk on basis of financial pressure or history of poor financial responsibility — Correctional officers could have access to sums of money resulting from corruption — Correctional officers ensuring protection of public, inmates, having access to sensitive information — Information provided serving objective of Standard, Directive*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles, perquisitions ou saisies abusives — Contrôle judiciaire à l’encontre de la décision du Conseil du Trésor d’adopter la partie de l’annexe B de la Norme sur le filtrage de sécurité (la Norme) concernant les enquêtes sur la situation financière, et à l’encontre de la décision de Service correctionnel Canada (SCC) d’adopter l’article 3d) de la Directive du commissaire n° 564-1 « Filtrages de sécurité sur les personnes » (la Directive) — La Norme exige une enquête sur la situation financière (l’Enquête) pour tous les niveaux de filtrage de sécurité des employés de la fonction publique fédérale — La Directive étend l’Enquête au filtrage de sécurité conduisant au renouvellement de la cote de fiabilité des agents correctionnels de niveaux CX-1 et CX-2 de SCC — Le demandeur a demandé à la Cour de déclarer que la partie de l’annexe B de la Norme et l’art. 3d) de la Directive sont contraires à l’art. 8 de la Charte — Le demandeur a allégué, entre autres, que la vérification des dossiers de crédit des agents correctionnels constitue une fouille abusive — La partie de l’annexe B de la Norme et l’art. 3d) de la Directive violent-ils l’art. 8 de la Charte? — Les dispositions de la Norme et de la Directive ne violent pas l’art. 8 de la Charte et la décision du Conseil du Trésor d’adopter la Norme et de SCC d’adopter la Directive sont raisonnables — La collecte du dossier de crédit constitue une fouille au sens de l’art. 8 et les agents correctionnels ont une certaine attente en matière de vie privée — Ceci dit, les objectifs de la Norme et de l’Enquête sont liés à la sécurité*

— *Contested provisions administrative, therefore less intrusive*  
 — *Other aspects including seizure mechanism via Form signed by individual involved, fact decision to deny reliability status could be reviewed by Court or other tribunal arguing in favour of reasonableness of provisions in Standard and Directive* — *Application dismissed.*

*Privacy — Judicial review of Treasury Board decision to adopt part concerning financial inquiries in Appendix B of Standard on Security Screening (the Standard), Correctional Service of Canada (CSC) decision to adopt Commissioner’s Directive 564-1 “Individual Security Screening” (the Directive), s. 3(d) — Standard requiring financial inquiry (Inquiry) for all levels of security screening for federal public service employees — Directive extending security screening for renewing reliability status of CSC correctional officers at CX-1, CX-2 levels — Applicant asking Court to declare that Directive, s. 3(d) breaching Privacy Act, s. 4 — Applicant alleging, among other things, no direct relationship between its members’ credit reports, CSC activities — Whether Directive, s. 3(d) breaching Act, s. 4 — Directive, s. 3(d) not breaching Act, s. 4 — No personal information collected by government institution unless directly related to its programs or activities — Ordinary meaning of “relates directly” clearly not signifying “necessary” — Direct immediate relationship with no intermediary between information collected, government activities or programs required — Direct relationship herein — Credit record assessing reliability and vulnerability of correctional officers — Application dismissed.*

This was an application for judicial review of a Treasury Board decision to adopt the part concerning financial inquiries in Appendix B of the *Standard on Security Screening* (the Standard), and of the Correctional Service of Canada (CSC) decision to adopt paragraph 3(d) of Commissioner’s Directive No. 564-1 “Individual Security Screening” (the Directive).

*nationale — Notamment, l’objectif de l’Enquête est de contribuer à déterminer si un particulier pose un risque de sécurité en raison de pressions financières ou encore d’une mauvaise responsabilité financière par le passé — Les agents correctionnels peuvent avoir accès à des sommes d’argent résultant de la corruption — Les agents correctionnels assurent la protection du public et celle des détenus et ont accès à des informations sensibles — Les renseignements fournis servent l’objectif de la Norme et de la Directive — Les dispositions contestées sont de nature administrative et sont donc moins intrusives — Certains autres aspects, dont le mécanisme de saisie via le Formulaire signé par la personne concernée, militent aussi en faveur du caractère raisonnable des dispositions de la Norme et de la Directive, tout comme le fait que la décision de refuser la cote de fiabilité peut être contrôlée par la Cour ou un autre tribunal — Demande rejetée.*

*Protection des renseignements personnels — Contrôle judiciaire à l’encontre de la décision du Conseil du Trésor d’adopter la partie de l’annexe B de la Norme sur le filtrage de sécurité (la Norme) concernant les enquêtes sur la situation financière, et à l’encontre de la décision de Service correctionnel Canada (SCC) d’adopter l’article 3d) de la Directive du commissaire n° 564-1 « Filtrages de sécurité sur les personnes » (la Directive) — La Norme exige une enquête sur la situation financière pour tous les niveaux de filtrage de sécurité des employés de la fonction publique fédérale — La Directive étend l’Enquête au filtrage de sécurité conduisant au renouvellement de la cote de fiabilité des agents correctionnels de niveaux CX-1 et CX-2 de SCC — Le demandeur a demandé à la Cour de déclarer que l’art. 3d) de la Directive enfreint l’art. 4 de la Loi sur la protection des renseignements personnels — Le demandeur a allégué, entre autres, qu’il n’existe pas de lien direct entre le dossier de crédit de ses membres et les activités de SCC — L’art. 3d) de la Directive viole-t-il l’art. 4 de la Loi? — L’art. 3d) de la Directive ne viole pas l’art. 4 de la Loi — Les renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités — Le sens ordinaire des mots « lien direct » ne signifie clairement pas « nécessaire » — Un lien direct, immédiat, sans intermédiaire entre les renseignements collectés et les activités ou programmes du gouvernement doit être établi — Il existe un lien direct dans le cas présent — Le dossier de crédit évalue la fiabilité et la vulnérabilité des agents correctionnels — Demande rejetée.*

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire à l’encontre de la décision du Conseil du Trésor d’adopter la partie de l’annexe B de la *Norme sur le filtrage de sécurité* (la Norme) concernant les enquêtes sur la situation financière, et à l’encontre de la décision de Service correctionnel Canada (SCC) d’adopter l’article 3d) de la Directive du commissaire n° 564-1 « Filtrages de sécurité sur les personnes » (la Directive).

Pursuant to the Standard, all levels of security screening of federal public service employees now require a financial inquiry (the Inquiry) of the individual for whom the reliability status or security clearance is sought. For the Inquiry, the individual must consent to having their credit report sent to their employer. Before this Standard was adopted, the Inquiry was only conducted for “top secret” clearances. The Directive came into force in order to extend the scope of the Inquiry to the security screening for renewing the reliability status of CSC employees. Thus, correctional officers at the CX-1 and CX-2 levels must consent to having the CSC obtain their credit report. The applicant qualified this new requirement as a “search and seizure” and asked the Court to declare that part of Appendix B of the Standard on Security Screening and paragraph 3(d) of the Directive are contrary to section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; and that paragraph 3(d) of the Directive breaches section 4 of the *Privacy Act*. This section limits the information a government institution can collect on an individual to information that relates directly to an operating program or activity of the institution. As for the Charter challenge, the applicant alleged, among other things, that requiring correctional officers to consent to a verification of their credit record constituted a search that must be presumed to be unreasonable, which thus imposes on the state the burden of establishing that it is reasonable, which was not done in this case. As for the allegation that paragraph 3(d) breaches section 4 of the Act, the applicant submitted that the credit record of its members does not relate directly to the CSC activities; that this measure does not meet the effectiveness criterion with respect to the objective; that the deleterious effects of this measure are disproportionate to the loss of privacy; and that there are alternative measures to assess the reliability of its members without having to investigate their credit record.

The main issues were whether the part of Appendix B of the Standard and paragraph 3(d) of the Directive breach section 8 of the Charter, and whether paragraph 3(d) of the Directive breaches section 4 of the Act.

*Held*, the application should be dismissed.

The provisions of the Standard and the Directive that include the Inquiry as a screening activity for the reliability status of correctional officers do not violate section 8 of the Charter and the Treasury Board decision to adopt the Standard and the CSC decision to adopt the Directive are reasonable. The collection of the credit record is a search within the meaning of section 8 and correctional officers have a certain expectation of privacy

En vertu de la Norme, tous les niveaux de filtrage de sécurité des employés de la fonction publique fédérale exigent désormais une enquête sur la situation financière (l’Enquête) de l’individu au sujet duquel la cote de fiabilité ou l’autorisation de sécurité est sollicitée. Dans le cadre de cette enquête, l’individu doit consentir à ce que son dossier de crédit soit transmis à son employeur. Avant l’adoption de la Norme, l’Enquête n’était obligatoirement conduite que lorsque le niveau d’autorisation « très secret » était demandé. La Directive est entrée en vigueur afin d’étendre l’Enquête au filtrage de sécurité conduisant au renouvellement de la cote de fiabilité des employés de SCC. Ainsi, les agents correctionnels de niveaux CX-1 et CX-2 doivent conséquemment consentir à ce que le SCC obtienne leur dossier de crédit. Le demandeur a qualifié la nouvelle exigence de « fouille, saisie et perquisition » et a demandé à la Cour de déclarer que la partie de l’annexe B de la Norme concernant les enquêtes sur la situation financière et l’article 3d) de la Directive sont contraires à l’article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*; et que l’article 3d) de la Directive enfreint l’article 4 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cet article limite les renseignements qu’une institution fédérale peut collecter sur un individu à ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou activités. Pour ce qui est de la contestation en vertu de la Charte, le demandeur a allégué, entre autres, qu’obliger les agents correctionnels à consentir à une vérification de leur dossier de crédit constitue une fouille qui doit être présumée abusive, imposant alors à l’État le fardeau d’en établir le caractère raisonnable, ce qui n’a pas été fait en l’espèce. Quant à l’allégation que l’art. 3d) enfreint l’article 4 de la Loi, le demandeur a soumis qu’il n’existe pas de lien direct entre le dossier de crédit de ses membres et les activités de SCC; que cette mesure ne répond pas au critère d’efficacité relativement à l’objectif visé; que les effets préjudiciables de cette mesure sont démesurés par rapport à l’atteinte au respect de la vie privée; et qu’il existe des moyens alternatifs d’évaluer la fiabilité de ses membres sans avoir à enquêter sur leur dossier de crédit.

Il s’agissait principalement de déterminer si la partie de l’annexe B de la Norme et l’article 3d) de la Directive violent l’article 8 de la Charte, et si l’article 3d) de la Directive viole l’article 4 de la Loi.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

Les dispositions de la Norme et de la Directive qui incluent l’Enquête au titre des activités de filtrage de sécurité de la cote de fiabilité des agents correctionnels ne violent pas l’article 8 de la Charte et la décision du Conseil du Trésor d’adopter la Norme et la décision de SCC d’adopter la Directive sont raisonnables. La collecte du dossier de crédit constitue une fouille au sens de l’article 8 et les agents

concerning the information in their credit report. That said, the objective of the Standard is to carry out security screening and enable its transferability within the government. The objective of the Inquiry is to assess whether an individual poses a security risk on the basis of financial pressure or history of poor financial responsibility. The Standard contributes to national security, which constitutes a valid and important pressing and substantial objective. It is likely that the information obtained will further the objective of national security. Correctional officers may have access to sums of money resulting from corruption. Correctional officers hold [TRANSLATION] “the keys to the prison”, protect the public and inmates, have access to sensitive information in the Offender Management System and are the main point of contact for inmates. The likelihood that the information provided furthers the objective of the Standard and the Directive favours its reasonableness. The criminal or regulatory characterization of a search is relevant in assessing its reasonableness. In this case, the contested provisions are administrative in nature and are thus regarded as less intrusive, which supports the reasonableness of the Standard and the Directive. The seizure mechanism via the Form signed by the individual, the less invasive degree of intrusiveness considering the information concerned, and the possibility that the individual can verify the reliability of the information disclosed favour the reasonableness of the Standard and the Directive. The possibility that the ultimate decision to deny reliability status could be reviewed by the Court or another tribunal according to the circumstances favours the reasonableness of the Standard and the Directive.

The CSC decision to adopt paragraph 3(d) of the Directive, which includes the Inquiry as a security screening activity for the reliability status of correctional officers is reasonable, and this provision does not breach section 4 of the Act. Under section 4, no personal information shall be collected by a government institution unless it relates directly to an operating program or activity of the institution. The ordinary meaning of the words *relates directly* is clearly not *necessary*. Because words must be given their ordinary meaning and because it would have been easy for Parliament to use the word *necessary* and create a necessity test, the conclusion must be that this was not Parliament’s intent. section 4 does not include a necessity test but a less onerous test of establishing a direct, immediate relationship with no intermediary between the information collected and the operating programs or activities of the government. There is a direct relationship between the information collected and the government’s activities in the present case. Correctional officers are in direct daily contact

correctionnels ont une certaine attente en matière de vie privée concernant les renseignements contenus à leur rapport de crédit. Ceci dit, l’objectif de la Norme est d’exécuter le filtrage de sécurité et d’assurer sa transférabilité à l’intérieur de l’appareil gouvernemental. L’objectif de l’Enquête est de contribuer à déterminer si un particulier pose un risque de sécurité en raison de pressions financières ou encore d’une mauvaise responsabilité financière par le passé. La Norme contribue à la sécurité nationale, ce qui constitue un objectif valable important, réel et urgent. Il est probable que les renseignements obtenus servent l’objectif de sécurité nationale. Les agents correctionnels peuvent avoir accès à des sommes d’argent résultant de la corruption. Les agents correctionnels détiennent « les clefs de la prison », assurent la protection du public et celle des détenus, ont accès à des informations sensibles contenues dans le « Système de gestion des détenus » et constituent le principal point de contact avec les détenus. La probabilité que les renseignements fournis servent l’objectif de la Norme et de la Directive milite en faveur de leur caractère raisonnable. Le caractère criminel ou réglementaire attribué à une fouille est pertinent au moment d’en apprécier le caractère raisonnable. En l’espèce, les dispositions contestées sont de nature administrative et sont donc considérées comme moins intrusives, ce qui milite en faveur du caractère raisonnable de la Norme et de la Directive. Le mécanisme de saisie via le Formulaire signé par la personne concernée, le degré moins envahissant d’empiètement considérant les renseignements visés, et la possibilité pour la personne concernée de vérifier la fiabilité des renseignements dévoilés militent aussi en faveur du caractère raisonnable des dispositions de la Norme et de la Directive. La possibilité que la décision ultime de refuser la cote de fiabilité puisse être contrôlée par la Cour ou un autre tribunal selon les circonstances milite en faveur du caractère raisonnable de la Norme et de la Directive.

La décision de SCC d’adopter l’article 3d) de la Directive qui inclut l’Enquête au titre des activités de filtrage de sécurité de la cote de fiabilité des agents correctionnels est raisonnable, et cette disposition ne viole pas l’article 4 de la Loi. L’article 4 prévoit que les seuls renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités. Le sens ordinaire des mots *lien direct* ne signifie clairement pas *nécessaire*. Puisqu’il faut donner aux mots leur sens ordinaire et puisqu’il aurait été facile pour le législateur d’utiliser le mot *nécessaire* et de créer un test de nécessité, force est de conclure que telle n’était pas l’intention du législateur. L’article 4 ne contient pas un test de nécessité, mais un test moins onéreux qui est celui d’établir un lien direct, immédiat, sans intermédiaire entre les renseignements collectés et les activités ou programmes du gouvernement. Il existe un lien direct entre les renseignements collectés et les activités du gouvernement dans le cas présent. Les agents correctionnels

with individuals located inside penitentiaries and out in the community. These two groups are likely to put pressure on correctional officers. The information in correctional officers' credit reports thus contributes to assessing their trustworthiness and vulnerability.

sont en effet en contact direct et quotidien avec des individus situés à la fois à l'intérieur du pénitencier et à l'extérieur dans la communauté. Ces deux groupes sont susceptibles d'exercer des pressions sur les agents correctionnels. Les informations contenues dans le dossier de crédit des agents correctionnels contribuent ainsi à évaluer la fiabilité et la vulnérabilité de ces derniers.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*An Act respecting the protection of personal information in the private sector*, CQLR, c. P-39.1, s. 5.  
*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], ss. 1, 8.  
*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, ss. 2, 7, 83, Schedules IV, V.  
*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2, 4, 5, 29(1)(h), 41.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Goodwin v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 46, [2015] 3 S.C.R. 250; *Reference Re Maritime Transportation Security Regulations*, 2009 FCA 234; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27.

##### CONSIDERED:

*Eastmond v. Canadian Pacific Railway*, 2004 FC 852; *R. v. Rodgers*, 2006 SCC 15, [2006] 1 S.C.R. 554; *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. United Food and Commercial Workers, Local 401*, 2013 SCC 62, [2013] 3 S.C.R. 733; *Corp of Goulbourn v. Regional Municipality of Ottawa-Carleton*, [1980] 1 S.C.R. 496.

##### REFERRED TO:

*R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Strickland v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 37, [2015] 2 S.C.R. 713; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; *R.*

#### 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. 1, 8.  
*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 2, 7, 83, ann. IV, V.  
*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2, 4, 5, 29(1)h, 41.  
*Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, RLRQ, ch. P-39.1, art. 5.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Goodwin c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 46, [2015] 3 R.C.S. 250; *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, 2009 CAF 234; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Eastmond c. Canadien Pacifique Ltée*, 2004 CF 852; *R. c. Rodgers*, 2006 CSC 15, [2006] 1 R.C.S. 554; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401*, 2013 CSC 62, [2013] 3 R.C.S. 733; *Canton de Goulbourn (Municipalité) c. Ottawa-Carleton (Municipalité)*, [1980] 1 R.C.S. 496.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 R.C.S. 713; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S.

v. *Edwards*, [1996] 1 S.C.R. 128; *Buenaventura Jr. v. Telecommunications Workers Union (TWU)*, 2012 CAF 69; *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2006 SCC 13, [2006] 1 S.C.R. 441; *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 3 F.C. 609 (T.D.); *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 ; *Thomson v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 985, affd 2016 FCA 253; *Jackson v. Joyceville Penitentiary*, [1990] 3 F.C. 55 (T.D.); *Fila Canada Inc. v. Untel*, [1996] 3 F.C. 493 (T.D.); *Myers v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 947; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; *R. v. Simmons*, [1988] 2 S.C.R. 495.

49; *R. c. Edwards*, [1996] 1 R.C.S. 128; *Buenaventura Jr. c. Syndicat des travailleurs(euses) en télécommunications (STT)*, 2012 CAF 69; *Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, 2006 CSC 13, [2006] 1 R.C.S. 441; *Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 3 C.F. 609 (1<sup>re</sup> inst.); *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Thomson c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 985, conf. par 2016 CAF 253; *Jackson c. Pénitencier de Joyceville*, [1990] 3 C.F. 55 (1<sup>re</sup> inst.); *Fila Canada Inc. c. Untel*, [1996] 3 C.F. 493 (1<sup>re</sup> inst.); *Myers c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 947; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495.

## AUTHORS CITED

Canada. Correctional Service of Canada. Commissioner's Directive No. 564-1, "Individual Security Screening", February 9, 2015.

Canada. Financial Consumer Agency of Canada. "Understanding your Credit Report and Credit Score", 2016.

Canada. House of Commons. Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. *The Privacy Act: First Steps Towards Renewal*, June 2009 (Chair: Paul Szabo).

Canada. Treasury Board. *Policy on Government Security*.

Canada. Treasury Board. *Standard on Security Screening*.

*Canadian Oxford Dictionary*, 2nd ed. Toronto: Oxford University Press, 2004, "direct", "directly".

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.

*Dictionnaire Larousse en ligne*, "direct", "nécessaire".

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

APPLICATION for judicial review of the Treasury Board decision to adopt the part concerning financial inquiries in Appendix B of the *Standard on Security Screening* and of the Correctional Service of Canada decision to adopt paragraph 3(d) of Commissioner's Directive No. 564-1 "Individual Security Screening". Application dismissed.

## DOCTRINE CITÉE

Canada. Agence de la consommation en matière financière du Canada. « Comprendre votre dossier de crédit et votre pointage de crédit », 2016.

Canada. Chambre des communes. Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. *La Loi sur la protection des renseignements personnels : premiers pas vers un renouvellement*, juin 2009 (président : Paul Szabo).

Canada. Conseil du Trésor. *Norme sur le filtrage de sécurité*.

Canada. Conseil du Trésor. *Politique sur la sécurité du gouvernement*.

Canada. Service correctionnel Canada. Directive du commissaire n° 564-1, « Filtrages de sécurité sur les personnes », 9 février 2015.

*Canadian Oxford Dictionary*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Oxford University Press, 2004, « direct », « directly ».

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 4<sup>e</sup> éd. Montréal : Thémis, 2009.

*Dictionnaire Larousse en ligne*, « direct », « nécessaire ».

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983.

DEMANDE de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision du Conseil du Trésor d'adopter la partie de l'annexe B de la *Norme sur le filtrage de sécurité* concernant les enquêtes sur la situation financière, et à l'encontre de la décision de Service correctionnel Canada d'adopter l'article 3d) de la Directive du commissaire n° 564-1 « Filtrages de sécurité sur les personnes ». Demande rejetée.

## APPEARANCES

*Catherine Quintal and Ioanna Egarhos* for the applicant.  
*Claude Joyal and Paul Deschênes* for the respondent.  
*Sylvain Lussier, Regan Morris and Sarah Speevak* for the intervener.

## SOLICITORS OF RECORD

*Laroche Martin*, Montréal, for the applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for the respondent.  
*Osler, Hoskin & Harcourt LLP*, Montréal, and  
*Office of the Privacy Commissioner of Canada*,  
 Gatineau, for the intervener.

*This is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by*

ST-LOUIS J.:

I. Introduction

[1] On October 20, 2014, the *Standard on Security Screening* (the Standard), adopted by the Treasury Board, came into effect and replaced the *Personnel Security Standard* (PSS), which had been in effect since 1994.

[2] The Standard sets out, in particular, the three security screening levels for federal public service employees, that is, reliability status, “secret” security clearance and “top secret” security clearance, as well as the activities and practices associated with each of these levels.

[3] Under the Standard, although security screening activities vary based on the reliability status or the security clearance sought, all of the levels now require a *financial inquiry* (the Inquiry) of the individual for whom the reliability status or security clearance is sought. For the Inquiry, individuals must first consent to having their credit report sent to their employer, and the employer will then obtain the report from the

## ONT COMPARU

*Catherine Quintal et Ioanna Egarhos* pour le demandeur.  
*Claude Joyal et Paul Deschênes* pour le défendeur.  
*Sylvain Lussier, Regan Morris et Sarah Speevak* pour l’intervenant.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Laroche Martin*, Montréal, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.  
*Osler, Hoskin & Harcourt S.E.N.C.R.L./s.r.l.*,  
 Montréal, et *Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*,  
 Gatineau, pour l’intervenant.

*Voici la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par*

LA JUGE ST-LOUIS :

I. Introduction

[1] Le 20 octobre 2014, la *Norme sur le filtrage de sécurité* (la Norme), adoptée par le Conseil du Trésor, entre en vigueur et remplace la *Norme sur la sécurité du personnel* (NSP) en vigueur depuis 1994.

[2] La Norme prévoit, entre autres, les trois niveaux de filtrage de sécurité des employés de la fonction publique fédérale, soit la cote de fiabilité, l’autorisation de sécurité de niveau « secret » et l’autorisation de sécurité de niveau « très secret », de même que les activités et pratiques correspondant à chacun de ces niveaux.

[3] Ainsi, en vertu de la Norme, bien que les activités de filtrage de sécurité varient selon la cote de fiabilité ou l’autorisation de sécurité sollicitée, tous les niveaux exigent désormais une enquête sur la situation financière (l’Enquête) de l’individu au sujet duquel la cote de fiabilité ou l’autorisation de sécurité est sollicitée. Dans le cadre de cette Enquête, l’individu doit d’abord consentir à ce que son dossier de crédit soit transmis à son

appropriate private agency and analyze its results. Before the Standard was adopted, Inquiries were only obligatorily conducted for “top secret” clearances.

[4] On February 9, 2015, Commissioner’s Directive 564-1 “Individual Security Screening” (the Directive) came into effect. It extends the Inquiry to the security screening for renewing the reliability status of Correctional Service of Canada (CSC) employees, because the intent of the screening is to evaluate the honesty and trustworthiness of an individual. Thus, because correctional officers at the CX-1 and CX-2 levels must have reliability status, they become subject to the Inquiry and must consequently consent to having their employer, CSC, obtain their credit report.

[5] The applicant, Union of Canadian Correctional Officers—Syndicat des agents correctionnels du Canada—CSN (the Union), represents all CSC correctional officers at the CX-1 and CX-2 levels. It characterizes the new requirement as a [TRANSLATION] “search and seizure” and uses the term [TRANSLATION] “search” to refer to it, a term that will be repeated in this judgment. The applicant objects to this search being imposed on its members. It is asking the Court to declare that the part concerning financial inquiries in Appendix B of the Standard and paragraph 3(d) of the Directive are contrary to section 8 of the *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] (the Charter). It is also seeking a declaration that paragraph 3(d) of the Directive breaches section 4 of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21 (the Act). Those provisions are attached hereto.

[6] The respondent, the Attorney General of Canada (AGC), first responds that the contested provisions of the Standard and the Directive, while they constitute a search, do not necessarily infringe on a right to privacy under section 8 of the Charter because they are

employeur, lequel obtient ensuite ledit dossier auprès des agences privées appropriées, puis en analyse les résultats. Or, avant l’adoption de la Norme, l’Enquête n’était obligatoirement conduite que lorsque le niveau d’autorisation « très secret » était demandé.

[4] Par ailleurs, le 9 février 2015, la Directive du commissaire n° 564-1, « Filtrages de sécurité sur les personnes » (la Directive) entre en vigueur afin d’étendre l’Enquête au filtrage de sécurité conduisant au renouvellement de la cote de fiabilité des employés de Service correctionnel Canada (SCC), ce filtrage étant destiné à évaluer l’honnêteté et la fiabilité d’un individu. Ainsi, puisqu’ils doivent détenir la cote de fiabilité, les agents correctionnels de niveaux CX-1 et CX-2 sont devenus assujettis à l’Enquête et doivent conséquemment consentir à ce que leur employeur, SCC, obtienne leur dossier de crédit.

[5] Le demandeur, Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (le Syndicat), représente tous les agents correctionnels de niveaux CX-1 et CX-2 de SCC. Il qualifie la nouvelle exigence de « fouille, saisie et perquisition » et utilise le terme « fouille » pour la désigner, terme qui sera repris dans le présent jugement. Le demandeur s’oppose à ce que cette fouille soit imposée à ses membres. Il demande à la Cour de déclarer que la partie de l’annexe B de la Norme concernant les enquêtes sur la situation financière et l’article 3d) de la Directive sont contraires à l’article 8 de la *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] (la Charte). Il recherche également une déclaration à l’effet que l’article 3d) de la Directive enfreint l’article 4 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21 (la Loi). Ces dispositions sont reproduites en annexe.

[6] Le défendeur, le Procureur général du Canada (PGC), répond d’abord que les dispositions contestées de la Norme et de la Directive, bien qu’elles constituent une fouille, ne portent pas pour autant atteinte au droit à la vie privée garanti à l’article 8 de la Charte

reasonable. The AGC also contends that the impugned provisions of the Directive do not violate section 4 of the Act because the information collected from the credit reports *relates directly* to the activity of security screening.

[7] The intervener, the Privacy Commissioner of Canada (the Commissioner), is not taking a position on the issue of compliance with section 4 of the Act in light of the specific facts of this case. However, he outlines what he considers to be the appropriate analytical framework for the implementation of section 4, and argues in this regard that the words *relates directly* create a necessity test. He also discusses certain relevant considerations in connection with the implementation of section 4 in this case, that is, the nature and the scope of the personal information contained in credit reports and the nature of the relationship between credit reports and assessing an employee's trustworthiness, and he argues that correctional officers have a reasonable expectation of privacy. Lastly, without taking a position, he also outlines certain considerations that the Court should, in his opinion, consider in its analysis of sections 8 and 1 of the Charter.

[8] For the following reasons, the Court will dismiss this application for judicial review.

[9] In short, regarding section 8 of the Charter, the Court is of the opinion that the decisions of the Treasury Board and CSC to adopt the contested provisions of the Standard and the Directive are reasonable and do not violate section 8 given the state's objective, the nature of the prison environment, the type of possible threats, the responsibilities of correctional officers, the manner in which the information is obtained, the nature of the information disclosed, the possibility of providing explanations prior to a decision and the avenues of recourse available in the event of a denial of reliability status.

[10] Concerning section 4 of the Act, the Court finds that this section does not contain a necessity test, that it is reasonable to conclude that there is a direct relationship between, first, the Inquiry and obtaining a credit

puisqu'elles sont raisonnables. Le PGC soutient aussi que les dispositions contestées de la Directive ne violent pas l'article 4 de la Loi puisque les renseignements collectés à l'aide du dossier de crédit ont un *lien direct* avec l'activité de filtrage de sécurité.

[7] L'intervenant, le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada (le commissaire), ne prend pas position sur la question du respect de l'article 4 de la Loi à la lumière des faits spécifiques de la présente affaire. Cependant, il expose ce qu'il estime être le cadre d'analyse approprié pour la mise en œuvre de l'article 4, et soutient à cet égard que les mots *lien direct* créent un test de nécessité. Il expose aussi certaines considérations pertinentes en lien avec la mise en œuvre de l'article 4 dans la présente affaire, soit la nature et l'étendue des renseignements personnels contenus dans le dossier de crédit et la nature du lien entre les dossiers de crédit et l'évaluation de la fiabilité d'un employé, et il avance que les agents correctionnels ont une attente raisonnable en matière de vie privée. Finalement, sans prendre position, il énonce aussi certaines considérations dont la Cour devrait, selon lui, tenir compte dans son analyse des articles 8 et 1 de la Charte.

[8] Pour les raisons exposées ci-après, la Cour rejettera la présente demande de contrôle judiciaire.

[9] En bref, en ce qui concerne l'article 8 de la Charte, la Cour est d'avis que les décisions du Conseil du Trésor et de SCC d'adopter les dispositions contestées de la Norme et de la Directive sont raisonnables et ne violent pas l'article 8 compte tenu de l'objectif poursuivi par l'État, de la nature de l'environnement carcéral, du type de menaces envisageables, des responsabilités des agents correctionnels, de la manière dont les renseignements sont obtenus, de la nature des renseignements divulgués, de la possibilité de fournir des explications en amont d'une décision et des recours disponibles advenant un refus d'octroyer la cote de fiabilité sollicitée.

[10] En ce qui concerne l'article 4 de la Loi, la Cour conclut que cet article ne contient pas un test de nécessité, qu'il est raisonnable de conclure à l'existence d'un lien direct entre, d'une part, l'Enquête et l'obtention du

report, and, second, security screening activities, and that CSC's decision to adopt the contested decision of the Directive is consequently reasonable.

## II. Legislative context

[11] Section 7 of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 (FAA), sets out that the Treasury Board may act for the Queen's Privy Council for Canada on certain matters, including those relating to general administrative policy in the federal public administration and human resources management in the federal public administration. These matters involve, namely, the determination of terms and conditions of employment (paragraphs 7(1)(a) and (e) of the FAA, attached hereto).

[12] Pursuant to section 7 of the FAA, the Treasury Board issues policies, including the *Policy on Government Security* (the Policy). According to the wording of section 3 of the Policy, attached hereto, the Policy is rooted in the contextual premise that government security is the assurance that information, assets and services are protected against compromise and individuals are protected against workplace violence. Thus, there is a need to ensure that those having access to government information, assets and services are trustworthy, reliable and loyal. Furthermore, according to section 5, attached hereto, the objectives of the Policy are to ensure that deputy heads effectively manage security activities within departments and contribute to effective government-wide security management.

[13] Lastly, section 6 of the Policy, also attached hereto, states, *inter alia*, that deputy heads of all departments are responsible for appointing a *departmental security officer* and for ensuring that all individuals who will have access to government information and assets are security screened at the appropriate level and are treated in a fair and unbiased manner.

dossier de crédit et, d'autre part, les activités de filtrage de sécurité, et que la décision de SCC d'adopter la disposition contestée de la Directive est conséquemment raisonnable.

## II. Contexte législatif

[11] L'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11 (LGFP) prévoit que le Conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'égard de certaines questions, dont les grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale et la gestion des ressources humaines de l'administration publique fédérale. Ces questions englobent notamment la détermination des conditions d'emploi (alinéas 7(1)a) et e) de la LGFP, reproduits en annexe).

[12] Sous l'autorité de l'article 7 de la LGFP, le Conseil du Trésor émet des politiques, parmi lesquelles figure notamment la *Politique sur la sécurité du gouvernement* (la Politique). Selon le libellé de son article 3, reproduit en annexe, la Politique découle de la prémisse contextuelle selon laquelle la sécurité du gouvernement est l'assurance que l'information, les biens et les services ne sont pas compromis et que les personnes sont protégées contre la violence en milieu de travail. Ainsi, le gouvernement doit notamment veiller à ce que les personnes qui ont accès aux renseignements, aux biens et aux services gouvernementaux soient dignes de confiance, fiables et loyales. Par ailleurs, selon son article 5, reproduit en annexe, les objectifs de la Politique sont de veiller à ce que les administrateurs généraux gèrent efficacement les activités de sécurité au sein des ministères et qu'ils contribuent à la gestion efficace de la sécurité à l'échelle du gouvernement.

[13] Enfin, l'article 6 de la Politique, également reproduit en annexe, confère notamment aux administrateurs généraux de tous les ministères la responsabilité de nommer un *agent de sécurité du ministère* et de veiller à ce que toutes les personnes qui ont accès aux renseignements et aux biens du gouvernement fassent l'objet d'une enquête de sécurité appropriée et qu'elles soient traitées de manière juste et impartiale.

[14] Obtaining and maintaining a valid reliability status or security clearance is a condition of employment, contract, appointment or assignment within the Government of Canada, including CSC, and employees must consent to it. It requires the collection of personal information on individuals, which is done after they have provided their informed consent. In the case at bar, correctional officers express that consent by signing the Personnel Screening, Consent and Authorization Form (the Form).

[15] Over the years, the Treasury Board has adopted various standards enacting security screening activities, including the Standard, which came into effect on October 20, 2014. The Standard applies to all departments defined in section 2 of the FAA and all federal agencies included in Schedules IV and V of the FAA, and they must all implement it by October 20, 2017. CSC is included in that list.

[16] The objectives of the Standard are to ensure that security screening in the government is effective, efficient, rigorous, consistent and fair and to enable greater transferability of security screening between departments and agencies (section 5 of the Standard). The Standard states that security screening can be standard or enhanced, and describes the associated screening activities.

[17] According to the Standard, the purpose of the Inquiry is to assess whether an individual poses a security risk on the basis of financial pressure or a history of poor financial responsibility (section 7).

[18] In 2015, the Directive came into effect. It incorporates the Standard's requirements for CSC and states, in paragraph 3(d), that one of the responsibilities of the departmental security officer is to ensure that credit checks are conducted at the national level.

[19] For the purposes of this case, this means that all correctional officer members of the Union must, since April 1, 2015, consent to having CSC obtain their credit report, from which data will be analyzed in the security

[14] L'obtention et le maintien de la cote de fiabilité ou de l'autorisation de sécurité valide est une condition préalable à un emploi, un contrat, une nomination ou une affectation au sein du gouvernement du Canada, y compris au SCC, et les employés doivent y consentir. Elle nécessite la collecte d'informations personnelles sur les individus, effectuée après avoir obtenu leur consentement éclairé. Dans le cas qui nous occupe, les agents correctionnels expriment ce consentement en signant le Formulaire de vérification de sécurité, de consentement et d'autorisation du personnel (le Formulaire).

[15] Ainsi, au fil des ans, le Conseil du Trésor a adopté différentes normes édictant les activités de filtrage de sécurité, dont la Norme entrée en vigueur le 20 octobre 2014. Cette dernière s'applique à tous les ministères définis à l'article 2 de la LGFP et à toutes les agences fédérales incluses dans les annexes IV et V de la LGFP, qui doivent tous en compléter l'implantation au plus tard le 20 octobre 2017. Le SCC en fait partie.

[16] Les objectifs de la Norme sont de veiller à ce que le filtrage de sécurité au sein du gouvernement soit efficace, efficient, rigoureux, uniforme et équitable et de permettre une transférabilité accrue du filtrage de sécurité entre ministères et organismes (article 5 de la Norme). La Norme prévoit que le filtrage de sécurité peut être ordinaire ou approfondi, et décrit les activités de filtrage qui y sont liées.

[17] Selon la Norme, le but de l'Enquête est de déterminer si un particulier pose un risque de sécurité en raison de pressions financières ou encore d'une mauvaise responsabilité financière par le passé (article 7).

[18] Par ailleurs, en 2015, la Directive entre en vigueur. Elle intègre les exigences de la Norme au sein de SCC et prévoit, à son article 3d), que l'agent de sécurité du ministère a, parmi ses responsabilités, celle de veiller à ce que des vérifications du crédit soient effectuées à l'échelle nationale.

[19] Aux fins du présent dossier, cela signifie que tous les agents correctionnels membres du Syndicat doivent, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, consentir à ce que SCC obtienne leur dossier de crédit, dossier dont les données sont en-

screening associated with the renewal of their reliability status. It should be immediately noted that pursuant to paragraph 4(h) of the Directive, attached hereto, CSC managers will “provide the individual with an opportunity to explain any adverse information”.

### III. Position of the parties

#### A. *The Union*

[20] The Union essentially submits (1) that the adoption of the Standard and the Directive is subject to the standard of reasonableness; (2) that the relevant provisions of the Standard and the Directive are unreasonable and violate section 8 of the Charter; (3) that their adoption is not saved by section 1 of the Charter; and (4) that its members’ credit reports do not relate directly to CSC’s programs and activities and that as a result, the relevant provisions of the Directive violate section 4 of the Act.

[21] The Union indicates that there is an error in part IV of its memorandum, for the order sought, when it refers to paragraph 2(d) of the Directive and not paragraph 3(d) of the Directive. The Court agrees that that is a clerical error and accepts the correction.

[22] In support of its submissions, the Union submits a total of five affidavits: the affidavit of Kevin Grabowsky, its national president; the affidavit of Laurent Vaillancourt, a correctional officer at level 2 (CX-2) and member of the Union; the affidavit of Manon Leblanc, a correctional officer at level 1 (CX-1); the affidavit of Dwaynes Soles, a correctional officer at level 2 (CX-2); and the affidavit of David Mellor, a correctional officer at level 1 (CX-1).

- (1) The standard of review is reasonableness

[23] The Union initially contended, in its memorandum, that the correctness standard should apply, but it modified its position at the hearing and agrees with the respondent and the intervener on this point. Thus, the

suite analysées dans le cadre du filtrage de sécurité lié au renouvellement de leur cote de fiabilité. Il est opportun de noter immédiatement qu’en vertu de l’article 4h) de la Directive, reproduit en annexe, ce sont les gestionnaires de SCC qui « donneront à la personne l’occasion d’expliquer toute information défavorable la concernant ».

### III. Position des parties

#### A. *Le Syndicat*

[20] Le Syndicat soumet essentiellement 1) que l’adoption de la Norme et de la Directive est assujettie à la norme du caractère raisonnable; 2) que les dispositions pertinentes de la Norme et de la Directive sont abusives et violent l’article 8 de la Charte; 3) que leur adoption n’est pas justifiée par l’article premier de la Charte; et 4) que le dossier de crédit de ses membres n’est pas directement lié aux programmes et activités du SCC et qu’en conséquence, les dispositions pertinentes de la Directive violent l’article 4 de la Loi.

[21] Le Syndicat signale qu’une erreur s’est glissée dans la partie IV de son mémoire, au titre de l’ordonnance demandée, alors qu’il réfère à l’article 2d) de la Directive, mais souhaitait plutôt référer à l’article 3d) de cette Directive. La Cour convient qu’il s’agit là d’une erreur cléricale et accepte la correction.

[22] À l’appui de ses soumissions, le Syndicat soumet un total de cinq affidavits : celui de M. Kevin Grabowsky, son président national; celui de M. Laurent Vaillancourt, agent correctionnel de niveau 2 (CX-2) et membre du Syndicat; celui de M<sup>me</sup> Manon Leblanc, agente correctionnelle de niveau 1 (CX-1); celui de M. Dwaynes Soles, agent correctionnel de niveau 2 (CX-2); et celui de M. David Mellor, agent correctionnel de niveau 1 (CX-1).

- 1) La norme de contrôle est celle de la décision raisonnable

[23] Le Syndicat soutenait initialement, dans son mémoire, le recours à la norme de la décision correcte, mais il a modifié sa position lors de l’audience pour se ranger plutôt du côté du défendeur et de l’intervenant

Union accepts that the Standard and the Directive are subject to the reasonableness standard.

- (2) The provisions of the Standard and the Directive for checking the credit reports of all employees violate section 8 of the Charter

[24] The Union submits that section 8 of the Charter applies in this case because that provision ensures privacy and the protection of personal information, because requiring correctional officers to consent to a credit report check in order to obtain or renew their reliability status constitutes a search, and because the search must be presumed to be unreasonable, which thus imposes on the state the burden of establishing that it is reasonable. However, according to the Union, the state has not satisfied this burden in this case.

[25] The AGC does not object to the application of section 8 of the Charter, but argues that it is not a search or an *unreasonable* intrusion. It therefore seems appropriate for the Court to reiterate only the last component of the Union's argument, effectively the only issue in dispute.

[26] The Union admits that the Treasury Board may, pursuant to section 7 of the Act, determine the conditions of employment of federal public servants and adopt a standard. It also admits that CSC has the power to adopt a directive. However, it argues that that standard and that directive must comply with the Charter, which is not the case here.

[27] The Union first notes that warrantless searches are always presumptively unreasonable (*Goodwin v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 46, [2015] 3 S.C.R. 250 (*Goodwin*), at paragraph 56) and that the state has the onus of establishing that the Search was reasonable, which can only be done by establishing the following three elements: (1) the search was authorized by the law; (2) the law itself is reasonable; and (3) the search was not conducted in an unreasonable manner. In this case, the Union argues that the state

sur ce point. Ainsi, le Syndicat accepte que la Norme et la Directive sont assujetties à la norme du caractère raisonnable.

- 2) Les dispositions de la Norme et de la Directive prévoyant la vérification du dossier de crédit de tous les employés violent l'article 8 de la Charte

[24] Le Syndicat soumet que l'article 8 de la Charte s'applique en l'instance puisque cette disposition assure la protection de la vie privée et des renseignements personnels, que le fait d'obliger les agents correctionnels à consentir à une vérification de leur dossier de crédit afin d'obtenir ou de renouveler leur cote de fiabilité constitue une fouille, et que la fouille doit être présumée abusive, imposant alors à l'État le fardeau d'en établir le caractère raisonnable. Or, selon le Syndicat, l'État n'a pas satisfait ce fardeau en l'espèce.

[25] Le PGC ne s'oppose pas à l'application de l'article 8 de la Charte, mais soutient qu'il ne s'agit pas d'une fouille ou atteinte *abusive*. Il paraît donc opportun pour la Cour de ne reprendre que le dernier volet de l'argumentaire du Syndicat, seul point effectivement en litige.

[26] Le Syndicat admet que le Conseil du Trésor peut, sous l'égide de l'article 7 de la Loi, déterminer les conditions d'emploi des fonctionnaires fédéraux et adopter une norme. Il admet aussi que SCC a le pouvoir d'adopter une directive. Cependant, il soutient que cette norme et cette directive doivent respecter les dispositions de la Charte, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[27] Le Syndicat note d'abord que les fouilles sans mandat sont toujours présumées abusives (*Goodwin c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 46, [2015] 3 R.C.S. 250 (*Goodwin*), au paragraphe 56) et que l'État a le fardeau d'en établir le caractère raisonnable, ce qu'il ne peut faire qu'en établissant les trois éléments suivants : 1) la fouille est autorisée par la loi; 2) la loi elle-même n'a rien d'abusif; et 3) la fouille n'a pas été effectuée d'une manière abusive. En l'espèce, le Syndicat plaide que l'État n'a pas établi le

has not established the second element, that is, that the Standard and the Directive are not unreasonable.

[28] To determine the reasonableness of the Standard and the Directive, the Union refers the Court to *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, 2009 FCA 234, 202 C.R.R. (2d) 156 (*Reference*) and to the following contextual criteria: (1) the strength of the individual privacy interests at stake; (2) the manner in which the search is conducted; (3) the pressing nature of the public interest served by the statutory scheme authorizing the search; and (4) to what extent the information sought is likely to further that interest.

[29] Regarding the strength of the individual privacy interests at stake, the Union notes that the details of an individual's financial situation represents precisely the type of information for which individuals should be able to determine when, how and to what extent it is communicated. The reasonable expectation of privacy is thus very important for such interests.

[30] Regarding the manner in which the search is conducted, which refers to how the information is collected, the Union admits that the checking of credit reports is not the most intrusive measure. However, it is somewhat more intrusive than asking an individual to provide the information him- or herself. The Union also points out that managers in various institutions can be called upon to question correctional officers to obtain explanations for some of the information collected, and that those managers would then have access to their employees' financial information.

[31] Regarding the pressing nature of the public interest served by the statutory scheme, the Union notes the objective of the Standard, which is to contribute to national security, is valid and important.

[32] However, with respect to the last of the four factors identified, the Union doubts that the information sought is likely to further the purpose of contributing to national security. Instead, it contends that CSC did not present any evidence that financial pressure or a

deuxième élément, soit que la Norme et la Directive ne sont pas abusives.

[28] Pour déterminer si la Norme et la Directive sont abusives, le Syndicat réfère la Cour au *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, 2009 CAF 234 (*Renvoi*) et aux critères contextuels suivants : 1) la force des intérêts de vie privée des particuliers en jeu; 2) la manière de conduire la fouille; 3) la question de l'urgence de l'intérêt public visé par le régime législatif qui autorise la fouille; et 4) la probabilité que le renseignement sollicité serve cet intérêt.

[29] En lien avec la force des intérêts de vie privée des particuliers en jeu, le Syndicat souligne que le détail de la situation financière d'un individu représente précisément le genre de renseignements pour lesquels les individus devraient pouvoir déterminer le moment, la manière et la mesure dans lesquels ils seront communiqués. L'attente raisonnable de protection de la vie privée est donc assez importante à l'égard de tels intérêts.

[30] En ce qui a trait à la manière de conduire la fouille, qui renvoie ici à la façon dont les informations sont collectées, le Syndicat admet que la vérification du dossier de crédit n'est pas la mesure la plus intrusive qui soit. Toutefois, elle est passablement plus intrusive que de demander à un individu de fournir lui-même ses renseignements. Le Syndicat souligne de plus que les gestionnaires des différents établissements pourraient être appelés à interroger des agents correctionnels pour obtenir des explications sur certaines des informations recueillies, et que ces gestionnaires auraient alors accès aux renseignements financiers de leurs employés.

[31] Au sujet de l'urgence de l'intérêt public visé par le régime législatif, le Syndicat note que l'objectif de la Norme, qui est de contribuer à la sécurité nationale, est valable et important.

[32] Par contre, en lien avec le dernier des quatre facteurs identifiés, le Syndicat doute de la probabilité que les renseignements sollicités servent l'objectif de contribuer à la sécurité nationale. Il soutient plutôt que SCC n'a présenté aucune preuve à l'effet que des pressions

history of financial responsibility has already given rise to incidents that compromised national security, or that that factor has represented a particular risk. The Union adds that CSC has not established the benefits of the Inquiry in the overall assessment of the honesty and trustworthiness of officers, that it has failed to explain how this new measure would establish elements that are not covered by other existing measures, and that it has not established a correlation between the information in credit reports and the number of corrupt employees.

[33] The Union points out that none of the approximate 200 inquiries that have been conducted each month since 2015 has led to the non-renewal of the reliability status of a correctional officer because of information discovered in the officer's credit report. The Union infers from this that the collection of information seems to have minimal impact on the final result.

[34] In summary, the Union argues that the systematic checking of the credit reports of members of the Union constitutes an unreasonable search, contrary to section 8 of the Charter.

- (3) The violation of section 8 of the Charter is not saved by section 1 of the Charter

[35] Finding that the search is unreasonable, the Union turns to section 1 of the Charter, attached hereto, and argues in this regard that the violation of section 8 is not justified. It submits that the AGC must demonstrate, on a balance of probabilities, that a credit check is a pressing and substantial objective and that the means chosen to achieve that objective are proportional.

[36] The means chosen are proportional if (1) there is a rational connection between the means adopted and the objective; (2) the law impairs the right guaranteed by the Charter as little as possible; and (3) there is proportionality between the deleterious effects and the beneficial effects of the law (*R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103).

[37] Regarding the first point, the Union acknowledges that the objective of the contested measure is

financières ou une mauvaise responsabilité financière aient déjà donné lieu à des incidents ayant compromis la sécurité du Canada, ou que ce facteur représentait un risque particulier. Le Syndicat ajoute que SCC n'a pas établi la plus-value qu'apporte l'Enquête dans l'évaluation globale de l'honnêteté et de la fiabilité des agents, qu'il a omis d'expliquer en quoi cette nouvelle mesure permettrait d'établir des éléments qui échappent aux autres mesures déjà en place, et qu'il n'a pas établi la corrélation entre les informations du dossier de crédit et le nombre d'employés corrompus.

[33] Le Syndicat souligne qu'aucune des quelque 200 enquêtes effectuées chaque mois depuis 2015 n'a entraîné un non-renouvellement de la cote de fiabilité d'un agent correctionnel en raison d'informations découvertes dans son dossier de crédit. Ainsi, le Syndicat en déduit que cette collecte d'informations semble avoir peu d'impact sur le résultat final.

[34] Bref, le Syndicat soutient que la vérification systématique des dossiers de crédit des membres du Syndicat constitue une fouille abusive, contraire à l'article 8 de la Charte.

- 3) La violation de l'article 8 de la Charte n'est pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte

[35] Ayant conclu que la fouille est abusive, le Syndicat se tourne vers l'article premier de la Charte, reproduit en annexe, et soutient à cet égard que la violation de l'article 8 n'est pas justifiée. Il soumet que le PGC doit démontrer, selon la balance des probabilités, que la vérification de crédit vise un objectif urgent et réel et que les moyens choisis pour atteindre cet objectif sont proportionnels.

[36] Les moyens choisis seront proportionnels si 1) il existe un lien rationnel entre les moyens choisis et l'objectif; 2) la loi porte atteinte de façon minimale au droit garanti par la Charte; et 3) les effets préjudiciables et les effets bénéfiques de la loi sont proportionnels entre eux (*R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103).

[37] En lien avec le premier point, le Syndicat reconnaît que l'objectif de la mesure contestée est de protéger

to protect national security by ensuring that dishonest or untrustworthy individuals do not have access to restricted assets or facilities or privileged information of the government, in particular as employees. At the same time, it admits that that objective is pressing and substantial and includes the existence of a rational connection between the checking of employees' credit and the objective (paragraphs 55 and 56 of the applicant's memorandum).

[38] However, concerning the second point, the Union argues that the measure does not impair the Charter right as little as possible because the scope of the Standard is excessive and the category of persons concerned is too broad. The government could have achieved its objective by restricting the categories of persons for which [TRANSLATION] "that type of check is necessary" (paragraph 58 of the applicant's memorandum).

[39] Regarding the third point, the Union maintains that the deleterious effects from checking the credit reports outweigh the benefits. In fact, there seems to be minimal benefits with respect to the objective of the search, namely, because a reliability status has never been revoked because of adverse information in a credit report, while the measure has caused increased stress among Union members.

- (4) The provisions providing for credit report checks set out in the Standard and the Directive are contrary to section 4 of the Act

[40] The Union argues, lastly, that the contested measures violate section 4 of the Act, which limits the information that a government institution may collect on an individual to that which relates directly to an operating program or activity of the institution.

[41] The Union cites the *Dictionnaire Larousse en ligne*, French dictionary's definition of "direct" ([TRANSLATION] "direct"): "*qui est en relation immédiate avec quelque chose d'autre, qui y est étroitement lié*" ([TRANSLATION] "that which immediately relates to something,

la sécurité nationale en s'assurant que des individus malhonnêtes ou peu fiables n'aient pas accès aux installations ou aux biens restreints et aux informations privilégiées du gouvernement, notamment à titre d'employés. Il admet du même souffle que cet objectif est réel et urgent et comprend l'existence d'un lien rationnel entre la vérification de crédit des employés et l'objectif (paragraphes 55 et 56 du mémoire du demandeur).

[38] Cependant, en lien avec le deuxième point, le Syndicat soutient que la mesure ne porte pas minimalement atteinte au droit garanti par la Charte puisque la portée de la Norme est excessive et que la catégorie des personnes visées est trop large. Il eût été possible pour le gouvernement d'atteindre son objectif en resserrant davantage les catégories de personnes pour lesquelles « il est nécessaire d'effectuer ce type de vérifications » (paragraphe 58 du mémoire du demandeur).

[39] Finalement, eu égard au troisième point, le Syndicat soutient que les avantages procurés par la vérification du dossier de crédit sont inférieurs aux inconvénients qu'elle entraîne. Il semble en effet exister très peu d'effets bénéfiques par rapport à l'objectif visé par la fouille, notamment puisqu'aucune cote de fiabilité n'a été révoquée en raison d'informations défavorables trouvées dans un dossier de crédit alors que la mesure engendre un niveau de stress élevé parmi les membres du Syndicat.

- 4) Les dispositions prévoyant la vérification du dossier de crédit prévues dans la Norme et la Directive sont contraires à l'article 4 de la Loi

[40] Le Syndicat plaide enfin que les mesures contestées violent l'article 4 de la Loi, qui limite les renseignements qu'une institution fédérale peut collecter sur un individu à ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou activités.

[41] Le Syndicat cite la définition de « direct » du *Dictionnaire Larousse en ligne* : « qui est en relation immédiate avec quelque chose d'autre, qui y est étroitement lié » et réfère aussi la Cour à l'article 5 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur*

that which is closely connected”) and refers the Court to section 5 of Quebec’s *An Act respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector*, CQLR, c. P-39.1, which states that the information collected must be *necessary*.

[42] The Union submits that there is no *direct relationship* between its members’ credit reports and CSC’s activities. To support its statement, the Union points out that its members do not manage money or budgets as part of their jobs and that, for that reason, their personal financial practices in no way demonstrate their trustworthiness or ability to act as correctional officers.

[43] In that respect, at the hearing, the Union tried to minimize the scope of certain passages of its memorandum by stating that they were not admissions that a credit check could be justified in the assessment of the clearance level for certain positions, or even that a credit report could be related to the assessment of an individual’s trustworthiness and honesty. The Court will revisit this aspect in its analysis.

[44] The Union refers to the four-part test used by this Court to determine whether the use of surveillance cameras was acceptable in *Eastmond v. Canadian Pacific Railway*, 2004 FC 852, 16 Admin. L.R. (4th) 275 (*Eastmond*). According to the test, to determine whether the purpose for which the personal information is collected is reasonable, there must be an assessment of (1) whether the measure is demonstrably necessary to meet a specific need; (2) whether it is likely to be effective in meeting that need; (3) whether the loss of privacy is proportional to the benefit gained; and (4) whether there is a less privacy-invasive way of achieving the same end.

[45] The Union submits that the contested measures do not meet this test. First, the measure is not necessary to meet a specific need at CSC because there is no evidence that employees who experience some difficulty in managing their personal finances are less honest or represent a heightened risk for CSC. Furthermore,

*privé*, RLRQ, ch. P-39.1 du Québec, qui prévoit que les renseignements collectés doivent être *nécessaires*.

[42] Le Syndicat soumet qu’il n’existe pas de *lien direct* entre le dossier de crédit de ses membres et les activités de SCC. Pour appuyer son affirmation, le Syndicat signale que ses membres ne gèrent pas d’argent ou de budget dans le cadre de leur emploi et que, pour cette raison, leurs pratiques financières personnelles ne témoignent aucunement de leur fiabilité ou de leur capacité à agir comme agent correctionnel.

[43] À cet égard, lors de l’audience, le Syndicat a tenté de minimiser la portée de certains passages de son mémoire en affirmant qu’ils ne constituaient pas des admissions à l’effet qu’une vérification de crédit puisse être justifiée dans l’évaluation du niveau d’autorisation de certains postes, ou encore qu’un dossier de crédit puisse avoir un lien avec l’évaluation de la fiabilité et de l’honnêteté d’un individu. La Cour reviendra sur cet aspect dans son analyse.

[44] Le Syndicat réfère au test en quatre étapes utilisé par notre Cour pour déterminer si l’utilisation des caméras de surveillance était acceptable dans la décision *Eastmond c. Canadien Pacifique Ltée*, 2004 CF 852 (*Eastmond*). Selon ce test, pour statuer sur le caractère acceptable des fins pour lesquelles les renseignements personnels sont recueillis, il faut évaluer 1) si la mesure est manifestement nécessaire pour répondre à un besoin particulier; 2) s’il est probable qu’elle réponde efficacement à ce besoin; 3) si la perte de la vie privée est proportionnelle à l’avantage obtenu; et 4) s’il existe un moyen qui porte moins atteinte à la vie privée et permet d’arriver au même but.

[45] Le Syndicat soumet que les mesures contestées ne rencontrent pas ce test. Premièrement, la mesure n’est pas nécessaire pour répondre à un besoin particulier à SCC, puisqu’il n’existe aucune preuve que les employés ayant certaines difficultés à gérer leurs finances personnelles sont moins honnêtes ou qu’ils

there are no cases where economic vulnerability factors have played a role in an incident in which an inmate has bribed a correctional officer, and the scale of any corruption problems has not been demonstrated.

[46] Second, the Union argues that this measure does not meet the effectiveness criterion with respect to the objective, namely, because since April 2015, no correctional officers have been denied the renewal of their reliability status after information, even adverse, was obtained from their credit report.

[47] Third, because there are minimal benefits to this measure, the deleterious effects become disproportionate to a loss of privacy.

[48] Fourth, the Union argues that there are alternate ways to assess the trustworthiness of its members without having to make a credit report inquiry.

#### B. *The AGC*

[49] The AGC essentially submits that the Standard and the Directive constitute reasonable [TRANSLATION] “decisions”. Concerning section 8 of the Charter, the AGC contends that they essentially represent a proportionate balancing of the objectives of the legislative scheme and the value of privacy. Regarding section 4 of the Act, he advances that the partial information collected, in the credit report, *relates directly* to security screening activities carried out by CSC.

[50] The AGC submits three affidavits: the affidavit of Charles Taillefer, Director, Policy Development and Performance Measurement, Security and Identity Management, at the Treasury Board of Canada Secretariat; the affidavit of Nick Fabiano, Director General, CSC Security; and the affidavit of Dorothy Sicard, Manager, Personnel Security Screening, CSC Departmental Security.

constituent un risque accru pour SCC. De plus, il n’y a pas d’exemples que les facteurs liés à la vulnérabilité économique aient déjà joué un rôle dans un événement impliquant la corruption d’agents correctionnels par des détenus, et l’ampleur d’une quelconque problématique de corruption n’a pas été démontrée.

[46] Deuxièmement, le Syndicat soutient que cette mesure ne répond pas au critère d’efficacité relativement à l’objectif visé, notamment puisque depuis avril 2015, aucun agent correctionnel ne s’est vu refuser le renouvellement de sa cote de fiabilité à la suite de renseignements, même mauvais, obtenus de son dossier de crédit.

[47] Troisièmement, comme il existe peu d’avantages à cette mesure, les effets préjudiciables deviennent démesurés par rapport à l’atteinte au respect de la vie privée.

[48] Quatrièmement, le Syndicat soutient qu’il existe des moyens alternatifs d’évaluer la fiabilité de ses membres sans avoir à enquêter sur leur dossier de crédit.

#### B. *Le PGC*

[49] Le PGC soumet essentiellement que la Norme et la Directive constituent des « décisions » raisonnables. En ce qui concerne l’article 8 de la Charte, le PGC fait valoir qu’elles représentent essentiellement une mise en balance proportionnée des objets du régime législatif et de la valeur de la vie privée. En ce qui concerne l’article 4 de la Loi, il avance que les renseignements partiels collectés, consignés au dossier de crédit, sont en *lien direct* avec l’activité de filtrage de sécurité effectuée par SCC.

[50] Le PGC soumet trois affidavits : celui de M. Charles Taillefer, directeur, élaboration des politiques et des mesures du rendement, Sécurité et gestion des identités au secrétariat du Conseil du Trésor du Canada; celui de M. Nick Fabiano, directeur général, Sécurité de SCC; et celui de M<sup>me</sup> Dorothy Sicard, gestionnaire, enquête de sécurité sur le personnel, Service de sécurité de SCC.

[51] The AGC is first concerned about rectifying the facts presented by the Union to provide the Court with the appropriate factual background, which is at the heart of the analysis the Court must conduct. The AGC therefore describes the purpose of security investigations, the historical background of security screening, the evolution of threats to security in Canada since 1994, the implementation of a technological working environment, the development of the 2014 Standard, the content of the 2014 Standard, details on CSC and on the work of its employees (including correctional officers), details on the prison population and the content of credit reports.

[52] According to the AGC, the Court must determine four issues: (1) the applicable standard of review; (2) whether CSC's decision to adopt the Directive implementing the Standard is reasonable regarding the credit report checks, with respect to section 4 of the Act; (3) whether the Treasury Board's decision to adopt the Standard and that of CSC to adopt the Directive implementing it are reasonable regarding the credit report checks, with respect to the right to privacy in section 8 of the Charter, that is, whether they are the result of a proportionate balancing of the importance of ensuring the security of government operations through security screening and the right to privacy of correctional officers; and (4) whether section 1 of the Charter is engaged.

[53] The Court will follow the Union's order of presentation for ease of reading, that is, (1) the applicable standard of review; (2) section 8 of the Charter; (3) section 1 of the Charter; and (4) section 4 of the Act.

- (1) The standard of review is reasonableness

[54] The AGC submits, like the Union, that the standard of "reasonableness" should apply in this case because the Standard and the Directive constitute discretionary decisions adopted by the Treasury Board and CSC, and the Treasury Board and CSC have particular expertise in the area of the information that is required to determine the trustworthiness of public servants.

[51] Le PGC tient d'abord à rétablir les faits présentés par le Syndicat afin, soutient-il, de fournir à la Cour le contexte factuel approprié, contexte qui se situe au cœur de l'analyse à laquelle la Cour doit procéder. Le PGC expose donc l'objectif des enquêtes de sécurité, le contexte historique du filtrage de sécurité, l'évolution de la menace pesant sur la sécurité du Canada depuis 1994, l'implantation d'un environnement de travail technologique, le développement de la Norme de 2014, le contenu même de la Norme de 2014, des détails sur SCC et sur le travail de ses employés (incluant les agents correctionnels), les détails sur la population carcérale et le contenu des dossiers de crédit.

[52] Selon le PGC, la Cour doit déterminer quatre questions : 1) la norme de contrôle applicable; 2) si la décision de SCC d'adopter la Directive mettant en œuvre la Norme est raisonnable quant aux vérifications des dossiers de crédit, à l'égard de l'article 4 de la Loi; 3) si la décision du Conseil du Trésor d'adopter la Norme et celle de SCC d'adopter la Directive la mettant en œuvre sont raisonnables quant aux vérifications des dossiers de crédit, en regard du droit à la vie privée de l'article 8 de la Charte, c'est-à-dire si elles sont le fruit d'une mise en balance proportionnée entre l'importance d'assurer la sécurité des opérations du gouvernement par l'entremise du filtrage de sécurité et le droit à la vie privée des agents correctionnels; et 4) si l'article premier de la Charte est en jeu.

[53] La Cour suivra plutôt l'ordre de présentation du Syndicat pour faciliter la lecture, soit : 1) la norme de contrôle applicable; 2) l'article 8 de la Charte; 3) l'article premier de la Charte; et 4) l'article 4 de la Loi.

- 1) La norme de contrôle est celle de la décision raisonnable

[54] Le PGC soumet, comme le Syndicat, que la norme de la « raisonabilité » doit s'appliquer en l'espèce puisque la Norme et la Directive constituent des décisions discrétionnaires adoptées par le Conseil du Trésor et par SCC, et que ces derniers détiennent une expertise particulière à l'égard des renseignements requis pour déterminer la fiabilité des fonctionnaires.

[55] The AGC emphasizes the consequences of choosing this standard of review and, in particular, the fact that the Court must show deference, that it must recognize the expertise of the Treasury Board and CSC in the area of the information that is required to determine the trustworthiness of public servants and that it cannot substitute its own decision for that of the Treasury Board and CSC.

- (2) The Standard and the Directive are reasonable with respect to the credit checks pursuant to section 8 of the Charter

[56] The AGC does not contest that it constitutes a search or that section 8 of the Charter applies, but argues that it is not an *unreasonable* search. In fact, the AGC contends that the Standard and the Directive are not unreasonable because they represent a proportionate balancing of the objectives of the legislative scheme and the value of privacy.

[57] According to the AGC, the analysis to be conducted when the Charter value that is engaged is privacy is akin to that which is aimed at determining the reasonableness of a statute authorizing a search under section 8 of the Charter. This analysis consists in balancing the state's legitimate interest in achieving legislative objectives with its effect on individual personal rights.

[58] Thus, having admitted that it constitutes a search, the AGC argues that the factors to be examined regarding the value of privacy that supports section 8 of the Charter are similar to those examined in support of section 4 of the Act. They are (a) the nature and the purpose of the legislative scheme, including the administrative context, objective and finality of the public interest; (b) the manner in which the credit report was obtained; (c) the degree of intrusiveness; and (d) the review subsequent to a decision (*Goodwin*, at paragraphs 55 to 57; *Reference*, at paragraphs 50 to 53). The AGC also examines (e) the balancing of competing interests and states that the decisions involved are the result of a reasonable balancing that takes all of these factors into account.

[55] Le PGC insiste sur les conséquences liées au choix de cette norme de contrôle et notamment sur le fait que la Cour doit faire preuve de déférence, qu'elle doit reconnaître l'expertise du Conseil du Trésor et de SCC à l'égard des renseignements requis pour déterminer la fiabilité des fonctionnaires et qu'elle ne peut pas substituer sa propre décision à celles du Conseil du Trésor et de SCC.

- 2) La Norme et la Directive sont raisonnables quant aux vérifications de crédit à l'égard de l'article 8 de la Charte

[56] Le PGC ne conteste pas qu'il s'agit d'une fouille, ni que l'article 8 de la Charte s'applique, mais soutient qu'il ne s'agit pas d'une fouille *abusive*. En effet, le PGC soutient que la Norme et la Directive ne sont pas déraisonnables puisqu'elles représentent une mise en balance proportionnée entre les objectifs du régime législatif et la valeur de la vie privée.

[57] Selon le PGC, l'analyse à effectuer lorsque la valeur de la Charte qui entre en jeu est celle de la vie privée s'apparente à celle visant à déterminer le caractère raisonnable d'une loi autorisant une fouille sous l'article 8 de la Charte. Cette analyse consiste alors à mettre en balance l'intérêt légitime de l'État quant à l'atteinte des objectifs législatifs et ses effets sur le droit personnel d'un individu.

[58] Ainsi, ayant admis qu'il s'agit ici d'une fouille, le PGC plaide que les facteurs à examiner au regard de la valeur de la vie privée qui soutient l'article 8 de la Charte sont similaires à ceux examinés au soutien de l'article 4 de la Loi. Ce sont : a) la nature et l'objet du régime législatif, incluant le contexte administratif, l'objectif et la finalité d'intérêt public; b) la manière dont le dossier de crédit est obtenu; c) le degré d'empiètement; et d) l'examen postérieur à une décision (*Goodwin*, aux paragraphes 55 à 57; *Renvoi*, aux paragraphes 50 à 53). Le PGC examine aussi e) la pondération des intérêts en jeu et affirme que les décisions en jeu sont le résultat d'une mise en balance raisonnable qui tient compte de l'ensemble de ces facteurs.

(a) *The nature and purpose of the statutory scheme, including the administrative context, objective and finality of the public interest*

[59] The AGC notes certain contextual factors such as those related to the adoption of the Standard by the Treasury Board, security screening, the working environment of correctional officers, the risks of fraud, corruption, threats and manipulation that they face and access to databases. Thus, given the controlled and regulated environment, correctional officers should expect to be under increased surveillance.

(b) *The manner in which credit reports are obtained*

[60] The Form used by CSC includes a warning informing its signatories of why they agree to provide their information, what the information will be used for, the location in which the information will be stored and when the information will expire. Thus, correctional officers are informed that CSC will obtain their credit report, and that they may contact the credit reporting agency to obtain their credit report beforehand and ask that any erroneous information be corrected or add explanations, if applicable.

[61] According to the AGC, this approach is a lot less intrusive than a search or a third party collection without prior consent.

(c) *Degree of intrusiveness*

[62] The AGC submits that credit reports are held by third parties that collect information on the credit history of millions of individuals, and that they contain information for third parties. Thus, correctional officers should expect the information therein to be shared with third parties. Furthermore, according to the AGC, the reports contain less information than is claimed by the Union. They do not contain banking transactions, transaction statements or credit scores. In addition to biographical data, the reports essentially reveal the

a) *La nature et l'objet du régime législatif, incluant le contexte administratif, l'objectif et la finalité d'intérêt public*

[59] Le PGC souligne certains facteurs contextuels tels que ceux liés à l'adoption de la Norme par le Conseil du Trésor, au filtrage de sécurité, au milieu de travail dans lequel œuvrent les agents correctionnels, aux risques de fraude, de corruption, de menaces et de manipulation auxquels ils sont exposés et à l'accès aux bases de données. Ainsi, compte tenu de l'environnement contrôlé et réglementé, les agents correctionnels doivent s'attendre à faire l'objet de surveillance accrue.

b) *La manière dont le dossier de crédit est obtenu*

[60] Le Formulaire utilisé par SCC comporte une mise en garde avisant son signataire des raisons pour lesquelles il accepte de donner ses renseignements, de l'utilisation qui en sera faite, de l'endroit où ils seront conservés et du moment auquel ils deviendront périmés. Ainsi, les agents correctionnels sont informés que SCC obtiendra leur dossier de crédit et ils peuvent contacter l'agence d'évaluation du crédit afin d'obtenir leur dossier de crédit au préalable et demander la correction d'informations erronées ou l'ajout de notes explicatives, au besoin.

[61] Selon le PGC, cette manière de procéder est beaucoup moins envahissante qu'une fouille ou qu'une collecte auprès d'un tiers sans consentement préalable.

c) *Le degré d'empiètement*

[62] Le PGC soumet que le dossier de crédit est un dossier détenu par des tiers, qui recueillent de l'information à l'égard de millions d'individus relativement à leurs antécédents en matière de crédit, et qu'il contient de l'information destinée à des tiers. Ainsi, les agents correctionnels doivent s'attendre à ce que l'information qui y est contenue soit partagée avec des tiers. Au surplus, selon le PGC, le dossier contient moins d'informations que ne le prétend le Syndicat. Notamment, il ne contient pas de transactions bancaires, de relevés

individual's available credit, used credit and payment history.

[63] The AGC argues that credit reports are requested and reviewed only by security division staff at CSC headquarters in Ottawa and states that institution managers never have access to credit reports at the interview level.

(d) *Post-decision review*

[64] Lastly, the AGC argues that correctional officers have recourse to explain any adverse information in their credit report and to contest any decision to revoke their reliability status. The availability of such recourse supports the finding of reasonableness.

(e) *Balancing of interests*

[65] The AGC argues that CSC put in place a regime that strikes a proper balance between the value of privacy protected by section 8 of the Charter and the legitimate objectives of the government's legislative scheme.

[66] The Standard's objective is not only to ensure national security, but also to provide reasonable assurance that individuals can be trusted to safeguard government information, assets and facilities and to reliably fulfil their duties.

[67] The Inquiry set out in the Standard was added further to the determination that the trustworthiness of public servants, without a credit report, was not adapted to the realities and threats we face today. According to the evidence, greed is one of the main sources of motivation inciting employees to commit a security violation.

[68] The fact that correctional officers do not have access to sums of money as part of their work is irrele-

de transactions ou de pointage de crédit. Outre les données biographiques, le dossier révèle essentiellement le crédit disponible, le crédit utilisé et les habitudes de paiement d'un individu.

[63] Au surplus, le PGC soutient que les dossiers de crédit sont demandés et révisés uniquement par le personnel de la Division de la sécurité à l'administration centrale de SCC à Ottawa et affirme que les gestionnaires de l'établissement n'auront jamais accès au dossier de crédit au niveau de l'entrevue.

d) *L'examen postérieur à une décision*

[64] Le PGC soutient enfin que les agents correctionnels disposent de recours pour expliquer toute information défavorable contenue à leur dossier de crédit de même que pour contester une décision de révoquer leur cote de fiabilité. La disponibilité de tels recours permet de juger du caractère raisonnable de la décision.

e) *La pondération des intérêts en jeu*

[65] Le PGC plaide que SCC a mis en place un régime qui atteint un juste équilibre entre la valeur de la vie privée protégée par l'article 8 de la Charte et les objectifs légitimes du régime législatif du gouvernement.

[66] L'objectif de la Norme est non seulement de contribuer à la sécurité nationale, mais aussi d'offrir une assurance raisonnable que des personnes fiables protègent les informations, biens et installations du gouvernement et que ces personnes s'acquittent de leurs fonctions d'une manière digne de confiance.

[67] L'Enquête prévue à la Norme y a été ajoutée après constatation que la détermination de la fiabilité d'un fonctionnaire, sans l'obtention d'un dossier de crédit, n'était pas adaptée aux réalités et menaces actuelles. Selon la preuve, l'appât du gain constitue l'une des principales sources de motivation incitant des employés à commettre une infraction de sécurité.

[68] Le fait que les agents correctionnels n'aient pas accès à des sommes d'argent dans le cadre de leur travail

vant. They perform their work in an environment where they could be influenced or forced to disclose sensitive information, move contraband in institutions or engage in other reprehensible conduct for financial gain likely to present a security risk.

[69] The Inquiry and how CSC uses the resulting information constitute reasonable measures that minimally affect the privacy of correctional officers, because (1) there is no mention in the credit reports that CSC obtained a copy thereof, so credit scores are not affected; (2) credit reports obtained by CSC do not have a risk assessment concerning the credit score; (3) credit reports identify only information concerning debt repayments; (4) credit reports are documents that are readily available to those who request them; (5) credit reports are kept in a secure environment; and (6) correctional officers have the opportunity to explain any adverse information.

- (3) The measure is justified by section 1 of the Charter

[70] The AGC argues that even if the Court finds that the Standard and the Directive breach section 8 of the Charter, the measure they put in place is saved by section 1 of the Charter. Obtaining credit reports actually pursues an important, rational objective, infringing the Charter right minimally and proportionately.

- (4) CSC's decision to adopt the Directive implementing the Standard is reasonable with respect to credit report checks under section 4 of the Act

(a) *Preliminary issue*

[71] The AGC submits that this judicial review is premature because there is another appropriate recourse for contesting a breach of section 4 of the Act: not an

n'est pas pertinent. Ils exercent leur travail dans un environnement où ils pourraient être influencés ou contraints à divulguer des informations sensibles, à faciliter la contrebande dans les établissements ou à avoir d'autres comportements répréhensibles pour obtenir des gains financiers susceptibles de présenter un risque pour la sécurité.

[69] L'Enquête et la façon dont SCC utilise les renseignements qui en résultent constituent des mesures raisonnables qui affectent minimalement la vie privée des agents correctionnels, puisque 1) le dossier de crédit ne comporte pas la mention à l'effet que SCC en a obtenu une copie, donc n'affecte pas le pointage de crédit; 2) le dossier de crédit obtenu par SCC ne comporte pas d'évaluation de risque concernant le pointage de crédit; 3) le dossier de crédit n'identifie que les renseignements concernant le remboursement de dettes; 4) le dossier de crédit est un document facilement accessible à ceux qui en font la demande; 5) le dossier de crédit est conservé en milieu sécuritaire; et 6) l'agent correctionnel aura l'occasion d'expliquer toute information défavorable.

- 3) La mesure est justifiée au regard de l'article premier de la Charte

[70] Le PGC soutient que même si la Cour conclut que la Norme et la Directive contreviennent à l'article 8 de la Charte, la mesure qu'elles mettent en place est par ailleurs justifiée par l'article premier de la Charte. L'obtention d'un dossier de crédit poursuit en effet un objectif important, rationnel, portant atteinte de manière minimale et proportionnelle au droit garanti par la Charte.

- 4) La décision de SCC d'adopter la Directive mettant en œuvre la Norme est raisonnable quant aux vérifications des dossiers de crédit à l'égard de l'article 4 de la Loi

a) *Question préliminaire*

[71] Le PGC soumet que le présent contrôle judiciaire est prématuré puisqu'il existe un autre recours approprié pour contester une contravention à l'article 4 de la

application for judicial review, but a complaint to the Commissioner pursuant to paragraph 29(1)(h) of the Act (attached hereto). The AGC points out that such complaint is already before the Commissioner. Even though he has not yet rendered a decision, this is another adequate recourse (*Strickland v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 37, [2015] 2 S.C.R. 713 (*Strickland*)) for obtaining findings and recommendations.

[72] At the hearing, the AGC clarified his position. Relying on, in particular, *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49 (*Auditor General*), he contends in essence that Parliament did not intend to render the rights justiciable, that the Commissioner has the desired power and can make a report to Parliament, and that recourse to the Court is limited to the refusal of access set out in section 41 of the Act (attached hereto).

- (b) *The relevant provisions of the Standard and the Directive regarding the credit report checks are reasonable and do not breach section 4 of the Act*

[73] In the alternative, if the Court decides to hear the case pursuant to section 4 of the Act, the AGC argues that the information collected clearly *relates directly* to security screening because that information contributes to assessing an individual's vulnerability, verifying the elements of his or her conduct, identifying indicators of other problems that impact security and ensuring that correctional officers are trustworthy and honest.

[74] The AGC submits that the decisions at issue are not unreasonable because of an alleged breach of section 4 of the Act, which, together with section 5 of the Act (attached hereto), provides for two conditions for obtaining personal information, that is (1) the information collected *relates directly* to an operating program or activity of the institution; and (2) the information is collected directly from the correctional officer or the correctional officer has consented to it being collected.

Loi. Il s'agit non pas d'une demande de contrôle judiciaire, mais plutôt d'une plainte au Commissaire sous l'alinéa 29(1)h) de la Loi (reproduit en annexe). Le PGC souligne que le commissaire a déjà été saisi d'une telle plainte, bien qu'il n'ait pas rendu de décision, et qu'il existe donc un autre recours adéquat (*Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 R.C.S. 713 (*Strickland*)) permettant d'obtenir des conclusions et recommandations.

[72] Lors de l'audience, le PGC a précisé sa position. S'appuyant notamment sur la décision *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49 (*Vérificateur général*), il soutient essentiellement que le législateur n'a pas voulu rendre les droits justiciables, que le commissaire détient les pouvoirs souhaités et peut faire rapport au Parlement, et que le recours à la Cour est limité au refus de communication prévu à l'article 41 de la Loi (reproduit en annexe).

- b) *Les dispositions pertinentes de la Norme et de la Directive quant aux vérifications du dossier de crédit sont raisonnables et ne violent pas l'article 4 de la Loi*

[73] Subsidiairement, si la Cour décide d'entendre le recours lié à l'article 4 de la Loi, le PGC plaide qu'il existe bien un *lien direct* entre les informations collectées et le filtrage de sécurité, car ces informations contribuent à évaluer la vulnérabilité d'un individu, à vérifier des éléments de son comportement, à relever des indices d'autres problèmes ayant un impact sur la sécurité et à s'assurer que les agents correctionnels sont fiables et honnêtes.

[74] Le PGC soutient que les décisions en jeu ne sont pas déraisonnables en raison d'une prétendue contravention à l'article 4 de la Loi, lequel conjugué avec l'article 5 de la Loi (reproduit en annexe), prévoit deux conditions à l'obtention des renseignements personnels, soit 1) que les renseignements collectés aient un *lien direct* avec les programmes et activités de l'institution; et 2) que les renseignements soient collectés directement auprès de l'agent correctionnel ou que ce dernier consente à ce qu'ils soient collectés.

[75] Regarding the first condition, the AGC submits that the words *relates directly* do not give rise to a difficulty of interpretation and do not mean *necessary*. In this respect, he advances that the information collected by CSC using credit reports “relates directly” to security screening. In fact, there is, in the opinion of the AGC, a direct relationship between obtaining a correctional officer’s credit report and the review of his or her trustworthiness because even if officers do not have access to sums of money, they nevertheless work in a highly secure environment where they are exposed to corruption.

[76] Thus, credit reports are relevant because they make it possible to assess four aspects of an individual (paragraph 61 of the respondent’s memorandum), and the AGC contends that the evidence demonstrates that there is a direct relationship between reviewing a correctional officer’s credit report and assessing his or her trustworthiness.

[77] The AGC also argues that correctional officers are informed of what they are consenting to when they sign the Form and that they are thus providing informed consent, which can be set aside only on basis of error, fear or injury.

[78] The AGC rejects the parallel with section 5 of *An Act respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector* (attached hereto) raised by the Union because that section uses the word *necessary* and consequently integrates a necessity test. The AGC also rejects the parallel with *Eastmond* because that dispute concerned the installation of cameras without the employees’ consent, which is not the issue here, and because the wording of the statute at the centre of that case was different from that of section 4 of the Act.

[79] At the hearing, the AGC specified that credit reports do not indicate credit scores, that there is no trace of the checks in the reports, that there is no cash flow element and that credit reports are an instrument used for evaluating the factor or the likelihood of vulnerability.

[75] En lien avec la première condition, le PGC soutient que les mots *lien direct* ne suscitent pas de difficulté d’interprétation et ne signifient pas *nécessaires*. À cet égard, il avance que les informations collectées par le SCC à l’aide du dossier de crédit sont « directement reliées » au filtrage de sécurité. En effet, il existe, selon le PGC, un lien direct entre l’obtention du dossier de crédit d’un agent correctionnel et l’examen de sa fiabilité puisque, même si les agents n’ont pas accès à des sommes d’argent, ils œuvrent néanmoins dans un milieu hautement sécuritaire où ils sont exposés à la corruption.

[76] Ainsi, le dossier de crédit est pertinent puisqu’il permet d’évaluer quatre aspects d’un individu (paragraphe 61 du mémoire du défendeur), et le PGC soutient que la preuve démontre qu’il y a un lien direct entre l’examen du dossier de crédit d’un agent correctionnel et l’évaluation de sa fiabilité.

[77] De plus, le PGC soutient que les agents correctionnels sont informés de l’objet de leur consentement lorsqu’ils signent le Formulaire et qu’ils donnent ainsi un consentement éclairé, consentement qui ne peut être mis de côté qu’en cas d’erreur, de crainte ou de lésion.

[78] Le PGC écarte le parallèle avec l’article 5 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (reproduit en annexe) invoqué par le Syndicat puisque cet article utilise le mot *nécessaire* et intègre conséquemment un test de nécessité. Le PGC rejette aussi le parallèle avec la décision *Eastmond*, puisque la contestation y visait l’installation de caméras sans le consentement des employés, ce qui n’est pas en jeu ici, et puisque le texte de loi au cœur de cette affaire était différent de celui de l’article 4 de la Loi.

[79] Lors de l’audience, le PGC a précisé que le dossier de crédit n’indique pas le pointage de crédit, qu’il n’y a pas de trace de la vérification dans le dossier d’un individu, qu’il n’y a pas d’élément relatif aux « entrées d’argent » et qu’il s’agit d’un instrument pour évaluer le facteur ou la susceptibilité de vulnérabilité.

*C. The Commissioner—Intervener*

[80] The Commissioner argues that the Court must determine whether the requirement of a credit report check is consistent with section 4 of the Act and section 8 of the Charter. After a concise statement of facts, the Commissioner first addresses the preliminary issue of the premature recourse raised by the AGC by submitting that the Union may raise a violation of section 4 of the Act in the application for judicial review. The Commissioner then examines the framework of analysis and the relevant considerations for the implementation of section 4 of the Act and ends with the reasonable expectation of privacy of correctional officers and the infringement of section 8 of the Charter, a point that he, however, does not take a position on. The Court will follow the following order in the presentation of the arguments of the intervener: (1) the reasonable expectation of privacy of correctional officers and section 8 of the Charter; and (2) the framework of analysis for section 4 of the Act.

- (1) Correctional officers have a reasonable expectation of privacy with respect to their credit report

[81] The Commissioner submits that correctional officers have a reasonable expectation of privacy with respect to their credit report and cites the criteria set out in *R. v. Edwards*, [1996] 1 S.C.R. 128, at paragraph 31. Those criteria support the finding that there is a legitimate expectation of privacy because personal information is protected by federal and provincial privacy legislation in both the private and public sectors. Individuals subject to the Standard and the Directive cannot knowingly choose to not provide their consent to disclose their credit report without running the risk of losing their job. As stated above, the Commissioner does not, however, take a position on the issue of a reasonable expectation of privacy under section 8 of the Charter.

*C. Le commissaire — Intervenant*

[80] Le commissaire soutient que la Cour doit déterminer si l'exigence d'une vérification du dossier de crédit est conforme aux articles 4 de la Loi et 8 de la Charte. Après un exposé concis des faits, le commissaire adresse d'abord la question préliminaire du recours prématuré soulevé par le PGC en soutenant que le Syndicat peut soulever une violation de l'article 4 de la Loi dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire. Le commissaire examine ensuite le cadre d'analyse et les considérations pertinentes pour la mise en œuvre de l'article 4 de la Loi et il termine avec l'attente raisonnable en matière de vie privée des agents correctionnels et de l'atteinte à l'article 8 de la Charte, point sur lequel il ne prend cependant pas position. La Cour suivra l'ordre suivant dans la présentation des arguments de l'intervenant : 1) l'attente raisonnable en matière de vie privée des agents correctionnels et l'article 8 de la Charte; et 2) le cadre d'analyse de l'article 4 de la Loi.

- 1) Les agents correctionnels ont une attente raisonnable en matière de vie privée en ce qui concerne leur dossier de crédit

[81] Le commissaire soumet que les agents correctionnels ont une attente raisonnable en matière de vie privée en ce qui concerne leur dossier de crédit et cite les critères de l'arrêt *R. c. Edwards*, [1996] 1 R.C.S. 128, au paragraphe 31. Ces critères militent en faveur de la conclusion qu'il existe une attente légitime de protection des renseignements personnels puisque ceux-ci sont protégés par les législations fédérale et provinciale en matière de protection de la vie privée, tant dans les secteurs publics que privés. Les personnes visées par la Norme et la Directive ne peuvent pas sciemment choisir de ne pas consentir à divulguer leur dossier de crédit, sans courir le risque de perdre leur emploi. Tel que précisé précédemment, le commissaire ne prend toutefois pas position sur la question de l'attente raisonnable en matière de vie privée de l'article 8 de la Charte.

(2) Section 4 of the Act imposes a framework of analysis

(a) *Preliminary issue*

[82] The Commissioner objects to the AGC's position with respect to the prematurity of the recourse of the Union. The Commissioner concedes that the Court may refuse to hear the application for judicial review if the Union failed to pursue an adequate alternative remedy (*Buenaventura Jr. v. Telecommunications Workers Union*, 2012 FCA 69, 348 D.L.R. (4th) 251, at paragraph 24), but argues that there is no such adequate remedy in this case.

[83] The Commissioner raises five arguments in support of his position, that is, (1) the Commissioner's authority under the Act is limited to providing non-binding findings and recommendations on complaints (*H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2006 SCC 13, [2006] 1 S.C.R. 441, at paragraphs 35–37); (2) once the Commissioner has published his findings, the Act does not provide for any subsequent recourse, and the complainant must thus file an application for judicial review before this Court to obtain a binding decision; (3) this Court is the most effective forum providing the most expeditious procedural avenue for processing the issues raised in this application; (4) there is no risk of contradictory decisions in this case because the Commissioner's findings are not binding; and (5) it is appropriate in the circumstances for the Court to decide this issue.

[84] The Commissioner rejects the arguments proposed by the AGC and the parallel drawn with *Auditor General* and *Strickland*. According to the Commissioner, those decisions were made in an extremely specific context that cannot be imported in this case.

(b) *The appropriate framework of analysis for the implementation of section 4 of the Act*

[85] The notion of *relates directly* in section 4 of the Act is not defined in the Act and, according to the Commissioner, this notion must be interpreted considering that the objective of section 4 of the Act is to limit

2) L'article 4 de la Loi impose un cadre d'analyse

a) *Question préliminaire*

[82] Le commissaire s'oppose à la position du PGC quant à la prématurité du recours du Syndicat. Le commissaire concède que la Cour peut refuser d'entendre une demande de contrôle judiciaire s'il existe un autre recours approprié dont pourrait se prévaloir le Syndicat (*Buenaventura Jr. c. Syndicat des travailleurs(euses) en télécommunications (STT)*, 2012 CAF 69, au paragraphe 24), mais argue plutôt qu'il n'existe pas de tel recours approprié en l'instance.

[83] Le commissaire soulève cinq arguments pour soutenir sa position, soit : 1) l'autorité du commissaire en vertu de la Loi se limite à fournir des conclusions et recommandations non contraignantes au sujet des plaintes (*Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, 2006 CSC 13, [2006] 1 R.C.S. 441, aux paragraphes 35 à 37); 2) une fois que le commissaire a publié ses conclusions, la Loi ne prévoit aucun recours subséquent, le plaignant devant alors déposer une demande de contrôle judiciaire devant cette Cour afin d'obtenir une décision contraignante; 3) cette Cour est le forum le plus efficace offrant la voie procédurale la plus rapide pour traiter des enjeux soulevés dans la présente demande; 4) il n'y a pas de risque de décisions contradictoires en l'espèce puisque les conclusions du commissaire n'ont pas un caractère contraignant; et 5) il est approprié dans les circonstances que la Cour décide de cette question.

[84] Le commissaire écarte les arguments proposés par le PGC de même que le parallèle tracé avec les décisions *Vérificateur général* et *Strickland*. Selon le commissaire, ces décisions s'inscrivent dans un contexte extrêmement particulier qui ne peut être importé en l'instance.

b) *Le cadre d'analyse approprié pour la mise en œuvre de l'article 4 de la Loi*

[85] La notion de *lien direct* énoncée à l'article 4 de la Loi n'est pas définie dans la Loi et, selon le commissaire, cette notion doit être interprétée en considérant que l'objectif de l'article 4 de la Loi est de limiter le

the amount of personal information collected by government institutions.

[86] The Commissioner raises principles of statutory interpretation to support the proposal that *relates directly* means necessary in this context. According to the Commissioner, this interpretation is more consistent with the ordinary meaning of section 4 of the Act, with the interpretation that the AGC previously provided, and with the overall context and purpose of the Act. In this regard, the Commissioner specifically notes comments made by a legal representative for the Minister of Justice, directives of the Treasury Board Secretariat, the Commissioner's past findings and an *obiter* of this Court in *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 3 F.C. 609 (T.D.).

[87] According to the Commissioner, this interpretation also requires that the employer demonstrate that there is no adequate less intrusive measure.

[88] In the alternative, the Commissioner argues that if the Court does not accept that the aspect of necessity exists in section 4 of the Act, this aspect must nonetheless be interpreted in a restrictive manner so that irrelevant personal information that could lead to the collection of other possibly relevant information is not collected.

(c) *Relevant considerations for the implementation of section 4 of the Act in this matter*

- (i) Nature of the personal information in a credit report

[89] The Commissioner notes basically that credit reports contain highly sensitive personal information, the disclosure of which must be limited. In addition, correctional officers could be forced to explain some of the information and thus disclose additional personal information. Credit reports contain information on an individual's current debt and financial history.

montant de renseignements personnels collectés par les institutions fédérales.

[86] Le commissaire invoque des principes d'interprétation des lois pour soutenir la proposition que lien direct signifie, dans le contexte, nécessaire. Cette interprétation est, selon le commissaire, davantage conforme au sens ordinaire de l'article 4 de la Loi, à l'interprétation qu'en a préalablement faite le PGC, de même qu'au contexte global et à l'objet de la Loi. À cet égard, le commissaire souligne particulièrement les propos d'un représentant légal du ministre de la Justice, les Directives du Secrétariat du Conseil du Trésor, les conclusions qu'il a lui-même formulées dans le passé et un *obiter* de notre Cour dans la décision *Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 3 C.F. 609 (1<sup>re</sup> inst.).

[87] Selon le commissaire, cette interprétation exige aussi de l'employeur la démonstration qu'il n'existe aucune mesure alternative raisonnable moins envahissante.

[88] Subsidiairement, le commissaire soutient que si la Cour ne retient pas l'existence de l'aspect de nécessité à l'article 4 de la Loi, celui-ci devrait néanmoins être interprété de manière restrictive afin d'empêcher la collecte de renseignements personnels non pertinents pouvant mener à la collecte d'autres renseignements qui seraient quant à eux pertinents.

c) *Les considérations pertinentes pour la mise en œuvre de l'article 4 de la Loi dans cette affaire*

- (i) La nature des renseignements personnels contenus dans un dossier de crédit

[89] Le commissaire souligne essentiellement que les dossiers de crédit contiennent des renseignements personnels hautement sensibles dont la divulgation doit être limitée. Au surplus, un agent correctionnel pourrait se voir contraint d'expliquer certaines informations et de dévoiler alors des informations personnelles additionnelles. Ainsi, le dossier de crédit contient de l'information sur les dettes actuelles d'un individu et aussi sur son historique financier d'années antérieures.

- (ii) Direct relationship between credit reports and the assessment of an individual's trustworthiness

[90] The Commissioner is asking the Court to consider whether the AGC effectively established that credit reports constitute an effective means of assessing the trustworthiness of employees and that no other reasonable, less intrusive means exist.

[91] Regarding the first point, the Commissioner submits that there is no empirical evidence that a credit report is an effective measure for achieving the objective of assessing an employee's trustworthiness.

[92] Regarding the second point, the Commissioner submits that there are less intrusive and more effective ways to allow organizations to assess whether their employees are trustworthy. Those measures include, for example, interviews or even checking references from former employers.

#### IV. Issues

[93] The Court must first determine the appropriate standard of review and then address the following issues:

- (1) Does the part of the Standard's Appendix B and paragraph 3(d) of the Directive that include the Inquiry as a screening activity for the reliability status of correctional officers breach section 8 of the Charter?
- (2) If the answer is yes, is that breach saved by section 1 of the Charter?
- (3) Does paragraph 3(d) of the Directive, which includes the Inquiry as a screening activity for the reliability status of correctional officers, breach section 4 of the Act?

- (ii) Lien direct entre les dossiers de crédit et l'évaluation de la fiabilité d'un individu

[90] Le commissaire invite la Cour à considérer si le PGC a effectivement établi que les dossiers de crédit constituent un moyen efficace d'évaluer la fiabilité d'un employé et qu'il n'existe pas d'autres moyens raisonnables moins intrusifs.

[91] Sur le premier point, le Commissaire soumet qu'il n'existe pas de preuve empirique démontrant qu'un dossier de crédit représente une mesure efficace pour atteindre l'objectif d'évaluer la fiabilité d'un employé.

[92] Sur le deuxième point, le commissaire soumet qu'il existe des mesures moins envahissantes et plus efficaces pour permettre aux organisations d'évaluer si leurs employés sont dignes de confiance. Ces mesures incluent par exemple des entrevues ou encore des vérifications de références provenant d'anciens employeurs.

#### IV. Questions en litige

[93] La Cour doit d'abord déterminer la norme de contrôle appropriée et ensuite répondre aux questions suivantes :

- 1) La partie de l'annexe B de la Norme et l'article 3d) de la Directive qui incluent l'Enquête au titre des activités de filtrage de sécurité de la cote de fiabilité des agents correctionnels violent-ils l'article 8 de la Charte?
- 2) Si la réponse est positive, cette violation est-elle justifiée par l'article premier de la Charte?
- 3) L'article 3d) de la Directive qui inclut l'Enquête au titre des activités de filtrage de sécurité de la cote de fiabilité des agents correctionnels viole-t-il l'article 4 de la Loi?

## V. Analysis

### A. *Standard of review*

[94] The Treasury Board's decision to adopt the Standard and CSC's decision to adopt the Directive implementing the Standard constitute discretionary administrative decisions. Thus, the standard of review that should be applied in this case is reasonableness, even if section 8 of the Charter is engaged (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 53; *Thomson v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 985, at paragraph 38, affirmed by 2016 FCA 253, 365 C.R.R. (2d) 180, at paragraph 24).

### B. *Does the part of the Standard's Appendix B and paragraph 3(d) of the Directive that include the Inquiry as a security screening activity for the reliability status of correctional officers violate section 8 of the Charter?*

#### (1) Elements to determine

[95] According to the principles set out by the Supreme Court of Canada in 2015 in *Goodwin*, to address this issue, it must be determined (1) whether section 8 is engaged; (2) whether the search is authorized by law; (3) whether the search set out in the law is unreasonable; and (4) whether the search was carried out in an unreasonable manner.

[96] It is not in dispute in this case that section 8 is engaged because the collection of credit reports constitutes a search under section 8 and correctional officers have a certain expectation of privacy concerning the information in their credit report.

[97] It is also undisputed that the search is authorized by law and that, while the provisions in question are not those of a law but of a standard and a directive, the same criterion can be used (See for example *Jackson v. Joyceville Penitentiary*, [1990] 3 F.C. 55 (T.D.), and *Fila Canada Inc. v. Doe*, [1996] 3 F.C. 493 (T.D.); see also

## V. Analyse

### A. *Norme de contrôle*

[94] La décision du Conseil du Trésor d'adopter la Norme et la décision de SCC d'adopter la Directive mettant en œuvre la Norme constituent des décisions administratives discrétionnaires. Ainsi, la norme de contrôle qu'il convient d'utiliser en l'espèce est celle du caractère raisonnable de la décision, et ce, même si l'article 8 de la Charte entre en jeu (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 53; *Thomson c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 985, au paragraphe 38, conf. par 2016 CAF 253, au paragraphe 24).

### B. *La partie de l'annexe B de la Norme et l'article 3d de la Directive qui incluent l'Enquête au titre des activités de filtrage de sécurité de la cote de fiabilité des agents correctionnels violent-ils l'article 8 de la Charte?*

#### 1) Éléments à déterminer

[95] Selon les enseignements de la Cour suprême du Canada en 2015 dans la décision *Goodwin*, nous devons, pour répondre à cette question, déterminer 1) si l'article 8 entre en jeu; 2) si la fouille est ou non autorisée par la loi; 3) si la fouille prévue à la loi est abusive ou non; et 4) si la fouille a été conduite de façon abusive ou non.

[96] Il n'est pas contesté en l'instance que l'article 8 entre en jeu puisque la collecte du dossier de crédit constitue une fouille au sens de l'article 8 et que les agents correctionnels ont une certaine attente en matière de vie privée concernant les renseignements contenus à leur rapport de crédit.

[97] Il n'est pas non plus contesté que la fouille est autorisée par la loi et que, bien que les dispositions en jeu ne soient pas celles d'une loi mais plutôt celles d'une norme et d'une directive, le même critère peut être utilisé (Voir par exemple *Jackson c. Pénitencier de Joyceville*, [1990] 3 C.F. 55 (1<sup>re</sup> inst.) et *Fila Canada Inc. c. Untel*,

*Myers v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 947, 319 F.T.R. 35, at paragraphs 30 and 31).

[98] Lastly, it is also undisputed that the search was not conducted in an unreasonable manner and there is no evidence to the contrary.

[99] Thus, it is up to the Court to determine whether the search set out in the law is unreasonable.

(2) The reasonableness of the search

[100] We find no determinative test for assessing the reasonableness of a search (*Goodwin; Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425 (*Thomson Newspapers*)), but understand that the assessment of reasonableness must be conducted with flexibility and considering the purpose of the law in question (*R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627). The conclusion will also depend on “the importance of the state objective and the degree of impact on the individual’s privacy interest” (*R. v. Rodgers*, 2006 SCC 15, [2006] 1 S.C.R. 554, at paragraph 27). In this regard, as discussed in *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145 (*Hunter*) [at page 159 and 160] and noted by the Union, the Court will assess “whether in a particular situation the public’s interest in being left alone by government must give way to the government’s interest in intruding on the individual’s privacy in order to advance its goals, notably those of law enforcement.”

[101] Because warrantless searches are presumptively unreasonable (*Goodwin* and *Hunter*), the state has the burden of establishing the reasonableness of the search that is at issue in this dispute.

[102] The Court is guided by the criteria reiterated by the Supreme Court of Canada in *Goodwin* in 2015 and those to which the Federal Court of Appeal referred in *Reference*, and will therefore examine (a) the purpose of the Standard and the Directive, including the pressing nature of the public interest and to what extent the information sought is likely to further that interest; (b)

[1996] 3 C.F. 493 (1<sup>re</sup> inst.); voir aussi *Myers c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 947, aux paragraphes 30 et 31).

[98] Finalement, il n’est pas non plus contesté que la fouille n’a pas été conduite de façon abusive et rien dans la preuve n’indique le contraire.

[99] Ainsi, il reste pour la Cour à déterminer si la fouille prévue à la loi est, ou non, abusive.

2) La fouille prévue à la loi est, ou non, abusive

[100] Nous ne retrouvons pas de critère absolu permettant d’évaluer le caractère raisonnable d’une fouille (*Goodwin; Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425 (*Thomson Newspapers*)), mais savons que l’évaluation de ce caractère doit être conduite avec souplesse et en considérant l’objet de la loi en question (*R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627). La conclusion dépendra en outre « de l’importance de l’objectif de l’État et de l’incidence de la mesure sur le droit à la vie privée de l’intéressé » (*R. c. Rodgers*, 2006 CSC 15, [2006] 1 R.C.S. 554, au paragraphe 27). À cet égard, tel que discuté dans l’arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145 (*Hunter*) [aux pages 159 et 160] et souligné par le Syndicat, la Cour appréciera « si, dans une situation donnée, le droit du public de ne pas être importuné par le gouvernement doit céder le pas au droit du gouvernement de s’immiscer dans la vie privée des particuliers afin de réaliser ses fins et, notamment, d’assurer l’application de la loi ».

[101] Les fouilles sans mandat étant présumées abusives (*Goodwin* et *Hunter*), l’État a le fardeau d’établir le caractère raisonnable de la fouille dont il est question dans le cadre du présent litige.

[102] La Cour s’inspire des critères repris par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Goodwin* en 2015 et de ceux auxquels la Cour d’appel fédérale réfère dans le *Renvoi*, et examinera donc : a) l’objectif de la Norme et de la Directive, incluant le caractère pressant de l’intérêt public et la probabilité que les renseignements sollicités servent cet intérêt; b) la nature de la Norme

the nature of the Standard and the Directive; (c) the seizure mechanism, that is, the manner in which a credit report is obtained, and the degree of intrusiveness; (d) the review subsequent to a decision or the availability of judicial supervision.

- (a) *The objective of the Standard and the Directive, including the pressing nature of the public interest and to what extent the information sought is likely to further that interest*

[103] The review of the objective of the law will make it possible to militate for or against its reasonableness. For example, the purpose of preventing death and serious injuries on public highways was recognized as “compelling” and as weighing “heavily in favour of the reasonableness of the breath seizure” (*Goodwin*, at paragraph 59).

[104] It seems appropriate to note here that the objectives of the Policy governing the Standard are to ensure that deputy heads effectively manage security activities within departments and contribute to effective government-wide security management.

[105] The objectives stem from the contextual premise that government security is the assurance that information, assets and services are safeguarded from compromise and individuals are protected against workplace violence. Thus, the government must ensure that all individuals who have access to government information and assets are security screened at the appropriate level and are treated in a fair and unbiased manner.

[106] The objective of the Standard is to carry out security screening and enable its transferability within the government. Lastly, the objective of the Inquiry is to assess whether an individual poses a security risk on the basis of financial pressure or history of poor financial responsibility.

et de la Directive; c) le mécanisme de saisie, soit la manière dont le dossier de crédit est obtenu, et le degré d’empiètement; d) l’examen postérieur à une décision ou la possibilité d’avoir recours à la surveillance judiciaire.

- a) *L’objectif de la Norme et de la Directive, incluant le caractère pressant de l’intérêt public et la probabilité que les renseignements sollicités servent cet intérêt*

[103] L’examen de l’objectif de la loi permettra de militer en faveur ou en défaveur de son caractère raisonnable. À titre d’exemple, l’objectif d’empêcher les décès et les blessures graves sur les voies publiques a été reconnu comme un objectif « impérieux » qui militait « fortement en faveur du caractère raisonnable de la saisie d’un échantillon d’haleine » (*Goodwin*, au paragraphe 59).

[104] Il paraît opportun de rappeler ici que les objectifs de la Politique encadrant la Norme sont de veiller à ce que les administrateurs généraux gèrent efficacement les activités de sécurité au sein des ministères et qu’ils contribuent à la gestion efficace de la sécurité à l’échelle du gouvernement.

[105] Ces objectifs découlent de la prémisse contextuelle selon laquelle la sécurité du gouvernement exige l’assurance que l’information, les biens et les services ne sont pas compromis et que les personnes sont protégées contre la violence en milieu de travail. Ainsi, le gouvernement doit notamment veiller à ce que toutes les personnes qui ont accès aux renseignements et aux biens du gouvernement fassent l’objet d’une enquête de sécurité appropriée et qu’elles soient traitées de manière juste et impartiale.

[106] L’objectif de la Norme est quant à lui d’exécuter le filtrage de sécurité et d’assurer sa transférabilité à l’intérieur de l’appareil gouvernemental. Enfin, l’objectif de l’Enquête est de contribuer à déterminer si un particulier pose un risque de sécurité en raison de pressions financières ou encore d’une mauvaise responsabilité financière par le passé.

[107] According to the Union, the Standard contributes to national security, which, it admits, constitutes a valid and important pressing and substantial objective. The Court accepts this proposal and also considers that national security or government security, that is, safeguarding assets, information and services and protecting individuals against workplace violence, was recognized as a compelling objective that supports the reasonableness of the Standard and the Directive (*R. v. Simmons*, [1988] 2 S.C.R. 495, at paragraphs 48 and 49 [pages 527 and 528]; *Reference*, at paragraph 53).

[108] The Court agrees with the AGC's position that it is likely that the information obtained will further the objective of national security. It is important, at this stage, to examine the responsibilities of correctional officers at the CX-1 and CX-2 levels. The positions involve the safety and protection of the public, staff members, inmates and the institution as well as the functional supervision of activities for CSC. Correctional officers at the CX-2 level are also responsible for case management services and the safe reintegration of offenders into society. These two groups are in direct contact with inmates, their families and visitors to the prison. They must prepare reports, from which information is used by CSC staff and other organizations to make decisions concerning security and the reintegration of inmates into society.

[109] The Union admits that employment in the public service, particularly in CSC, is considered a relatively regulated field (paragraph 31 of its memorandum). It also admits that there may be a rational connection between checking employees' credit reports and the objective of the contested measure of protecting national security by ensuring that dishonest and untrustworthy individuals have access to restricted assets or facilities or privileged information of the government (paragraphs 55 and 56 of its memorandum). In addition, the Union does not dispute that inquiries can be justified [TRANSLATION] "in the context of security investigations of individuals in certain job categories" (paragraph 2 of its memorandum). However, it stresses that the job of correctional officers does not fall under such category

[107] Selon le Syndicat, la Norme contribue à la sécurité nationale, ce qui, admet-il, constitue un objectif valable important, réel et urgent. La Cour accepte cette proposition et considère aussi que la sécurité nationale ou la sécurité du gouvernement, soit la protection des biens, des informations, des services et celle des personnes contre la violence au travail, a été reconnue comme un objectif impérieux qui milite en faveur du caractère raisonnable de la Norme et de la Directive (*R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495, aux paragraphes 48 et 49 [pages 527 et 528]; *Renvoi*, au paragraphe 53).

[108] Par ailleurs, la Cour souscrit plutôt à la position du PGC voulant qu'il soit probable que les renseignements obtenus servent l'objectif de sécurité nationale. Il convient, à ce chapitre, d'examiner les responsabilités des agents correctionnels de niveaux CX-1 et CX-2. Ces postes visent la sécurité et la protection du public, du personnel, des détenus et de l'établissement de même que la surveillance fonctionnelle des activités pour SCC. Les agents correctionnels CX-2 s'occupent également des services de gestion de cas et de la réinsertion sociale sécuritaire des délinquants. Ces deux groupes sont en contact direct avec les détenus, leurs familles et les visiteurs de l'établissement carcéral. Ils doivent rédiger des rapports dont les informations sont utilisées par le personnel de SCC et d'autres organismes aux fins de décisions touchant la sécurité et la réinsertion sociale des détenus.

[109] Le Syndicat admet que l'emploi dans la fonction publique, et particulièrement au SCC, est considéré comme un champ d'activité relativement réglementé (paragraphe 31 de son mémoire). Il admet aussi qu'il puisse exister un lien rationnel entre la vérification du dossier de crédit des employés et l'objectif de la mesure contestée de protéger la sécurité nationale en s'assurant que des individus malhonnêtes ou peu fiables aient accès aux installations ou aux biens restreints et aux informations privilégiées du gouvernement (paragraphes 55 et 56 de son mémoire). Au surplus, le Syndicat ne conteste pas que l'Enquête puisse être justifiée « dans le cadre des enquêtes de sécurité des personnes occupant certaines catégories d'emploi » (paragraphe 2 de son mémoire). Toutefois, il insiste plutôt sur le fait

because correctional officers do not manage money or budgets and that, in that context, their personal financial practices do not demonstrate their trustworthiness or their ability to act in their position. Access to sums of money is thus a determinative element for the Union.

[110] However, while correctional officers do not manage money or budgets, they may nonetheless have access to sums of money resulting from corruption. In fact, the Court in this regard accepts the AGC's proposal that correctional officers hold [TRANSLATION] "the keys to the prison", protect the public and inmates, have access to sensitive information in the Offender Management System and are the main point of contact for inmates. This position is confirmed by the information in the work descriptions for correctional officers at the CX-1 and CX-2 levels, submitted with the affidavit of Nick Fabiano, attesting to officers' duties of surveillance, verifications and security.

[111] In the words of the AGC, correctional officers work in an environment where the imperatives of security measures are primordial and constant and where they are likely to be the subject of attempted bribery, threats and manipulation.

[112] Thus, if, as the Union admits, conducting inquiries and analyzing the credit reports of employees who manage sums of money or budgets is justified, it seems evident that it would also be justified for employees to whom money may be offered as a bribe or who, even absent the monetary factor, could be threatened, manipulated or coerced, as described, for example, by Nick Fabiano in his affidavit (at paragraphs 37–39).

[113] The likelihood that the information provided furthers the objective of the Standard and the Directive favours its reasonableness.

que l'emploi des agents correctionnels ne se classe pas dans une telle catégorie puisqu'ils ne gèrent ni argent ni budget et que, dans ce cadre, leurs pratiques financières personnelles ne témoignent pas de leur fiabilité ou de leur capacité à agir dans leur poste. L'accès à des sommes d'argent constitue donc pour le Syndicat un élément déterminant.

[110] Or, sans gérer d'argent ou de budget, les agents correctionnels peuvent néanmoins avoir accès à des sommes d'argent résultant de la corruption. En effet, la Cour à cet égard retient la proposition du PGC à l'effet que les agents correctionnels détiennent « les clefs de la prison », assurent la protection du public et celle des détenus, ont accès à des informations sensibles contenues dans le « Système de gestion des détenus » et constituent le principal point de contact avec les détenus. Cette position est confirmée par les informations contenues dans les descriptions de travail des agents correctionnels de niveau CX-1 et CX-2 déposés avec l'affidavit de M. Nick Fabiano, où il est fait état des fonctions de surveillance, de vérifications et de sécurité des agents.

[111] Pour reprendre les mots du PGC, les agents correctionnels œuvrent dans un environnement où les impératifs relatifs aux mesures de sécurité sont primordiaux et constants et où ils sont à risque de faire l'objet de tentative de corruption, de menaces, et de manipulations.

[112] Ainsi, si, tel que l'admet le Syndicat, il est justifié d'effectuer l'Enquête et d'analyser le dossier de crédit des employés qui gèrent des sommes d'argent ou des budgets, il paraît évident que cela le serait tout autant pour des employés à qui des sommes d'argent peuvent être offertes dans le cadre de tentatives de corruption et qui, même en omettant le facteur monétaire, peuvent faire l'objet de menaces, de manipulation et de coercion, tel que décrit, par exemple, par M. Nick Fabiano dans son affidavit (aux paragraphes 37 à 39).

[113] La probabilité que les renseignements fournis servent l'objectif de la Norme et de la Directive milite en faveur de leur caractère raisonnable.

(b) *The nature of the Standard and the Directive*

[114] The Court recognizes that the criminal or regulatory characterization of a search is relevant in assessing its reasonableness (*Goodwin*, at paragraph 60). A regulatory law will thus give rise to a lower expectation of privacy than a criminal law (*Thomson Newspapers*, at paragraphs 95 and 122). However, in this case, the contested provisions are administrative in nature and are thus regarded as less intrusive (*Reference*, at paragraph 52), which supports the reasonableness of the Standard and the Directive.

(c) *The seizure mechanism, that is, the manner in which a credit report is obtained, and the degree of intrusiveness*

[115] Regarding the choice of the seizure mechanism used, it is interesting the note that demands for personal information, a photograph and fingerprints are among the least intrusive forms of search (*Reference*, at paragraph 61), versus, for example, breath demands or even blood samples (*Goodwin*, at paragraph 65).

[116] In the case at bar, the employer obtains the individual's credit report following the signing, by that individual, of the Personnel Screening, Consent and Authorization Form, on which the individual checked the box confirming his or her consent. Completing a questionnaire, even when a refusal to sign it may jeopardize the person's employment, constitutes a lesser intrusion on privacy than other types of searches (*Reference*, at paragraphs 48 and 51) and thus supports the reasonableness of the impugned provisions.

[117] Concerning the degree of intrusiveness, the evidence, including a document by the Financial Consumer Agency of Canada entitled "Understanding your credit report and credit score" (2016), at pages 8 *et seq.*, shows that a credit report may disclose the following information:

b) *La nature de la Norme et de la Directive*

[114] La Cour a reconnu que le caractère criminel ou réglementaire attribué à une fouille est pertinent au moment d'en apprécier le caractère raisonnable (*Goodwin*, au paragraphe 60). Une loi de nature réglementaire entraînera ainsi des attentes en matière de vie privée moins grandes qu'une loi de nature criminelle (*Thomson Newspapers*, aux paragraphes 95 et 122). Or, en l'espèce, les dispositions contestées sont de nature administrative et sont donc considérées comme moins intrusives (*Renvoi*, au paragraphe 52), ce qui milite en faveur du caractère raisonnable de la Norme et de la Directive.

c) *Le mécanisme de saisie, soit la manière dont le dossier de crédit est obtenu, et le degré d'empiètement*

[115] En ce qui concerne le choix du mécanisme de saisie employé, il est intéressant de noter que les demandes relatives aux renseignements personnels, les photographies et les empreintes digitales sont considérées comme les mécanismes les moins intrusifs (*Renvoi*, au paragraphe 61), par opposition, par exemple, aux demandes d'échantillon d'haleine ou encore aux prélèvements d'échantillons sanguins (*Goodwin*, au paragraphe 65).

[116] Dans le cas qui nous occupe, l'employeur obtient le dossier de crédit d'un individu suite à la signature, par cet individu, du Formulaire de vérification de sécurité, de consentement et d'autorisation du personnel sur lequel il aura coché la case confirmant son consentement. Or le fait de remplir un questionnaire, même lorsque le refus de signer est susceptible de nuire à l'emploi de la personne concernée, constitue une intrusion moindre dans la vie privée que d'autres types de fouilles (*Renvoi*, aux paragraphes 48 et 51) et milite donc en faveur du caractère raisonnable des dispositions attaquées.

[117] En lien avec le degré d'empiètement, la preuve, incluant un document de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada intitulé « Comprendre votre dossier de crédit et votre pointage de crédit » (2016), aux pages 8 et suivantes, révèle que le dossier de crédit peut divulguer :

- The individual's biographic information (name, date of birth, current and previous addresses, current and previous telephone numbers, current and previous employers, social insurance number, driver's licence number, passport number);
  - Credit history information, such as credit accounts and transactions (credit cards, lines of credit or loans) and telecommunications accounts; negative banking information; public records (bankruptcy and registered items); debts sent to collection agencies; information on lenders; and remarks (consumer statements, fraud alerts and identity verification alerts);
  - Mortgage information and history of mortgage payments;
  - The codes attributed to various credit accounts, including a letter (R) and a number (from 1 to 9), indicating the individual's payment history for each item.
- l'information biographique de l'individu (noms, date de naissance, adresses actuelle et précédentes, numéros de téléphone actuels et précédents, employeurs actuels et précédents, numéro d'assurance sociale, numéro de permis de conduire, numéro de passeport);
  - les renseignements sur le crédit, incluant sur les comptes et transactions de crédit (cartes de crédit, marges de crédit ou prêts) et sur les comptes de télécommunication; les renseignements défavorables sur les comptes bancaires; les renseignements du domaine public (faillite et éléments enregistrés); les renseignements sur les dettes transférées à des agences de recouvrement; les renseignements sur les prêteurs; et des remarques (déclarations du consommateur, alertes à la fraude et notes pour vérification d'identité);
  - Les renseignements concernant l'hypothèque et l'histoire des paiements hypothécaires;
  - Les codes attribués aux différents comptes de crédit, comprenant une lettre (R) et un chiffre (de 1 à 9), indiquant les habitudes de paiement pour chacun des items.

[118] Adverse information is generally kept for up to seven years.

[118] Les renseignements défavorables sont généralement conservés pour une période maximale de 7 ans.

[119] Credit reports therefore do not disclose an individual's credit score, cash flow, or even the balance of the individual's bank accounts. In short, as its name indicates, a credit report discloses the credit granted to an individual, the level of use of that credit and the associated payment history. Apart from speculation on the level of debt and the existence of a mortgage loan identifying the individual as a property owner, credit reports do not disclose details on an individual's lifestyle, contrary to what the Union claims.

[119] Le dossier de crédit ne divulgue donc pas le pointage de crédit d'un individu, les entrées d'argent, ou encore le solde de ses comptes bancaires. Bref, comme son nom l'indique, le dossier de crédit divulgue le crédit consenti à un individu, le niveau d'utilisation de ce crédit et les habitudes de paiement qui y sont liées. Outre les spéculations liées au niveau d'endettement et l'existence d'un prêt hypothécaire identifiant l'individu comme propriétaire immobilier, le dossier de crédit ne dévoile donc pas de détails sur les habitudes de vie d'un individu, contrairement à ce qu'a prétendu le Syndicat.

[120] The Court is aware that the reliability of the results can undermine the reasonableness of the seizure (*Goodwin*, at paragraph 66). However, in this case, individuals have the opportunity to check the content of their credit report before its disclosure, to correct inaccurate information if applicable and to ensure the reliability of the information disclosed.

[120] La Cour est consciente que la fiabilité des résultats peut miner le caractère raisonnable de la saisie (*Goodwin*, au paragraphe 66). Cependant, en l'instance, la personne concernée a l'occasion de vérifier la teneur de son dossier de crédit en amont de sa divulgation, de faire corriger les renseignements inexacts le cas échéant et d'assurer ainsi la fiabilité des informations divulguées.

[121] The seizure mechanism via the Form signed by the individual, the less invasive degree of intrusiveness

[121] Le mécanisme de saisie via le Formulaire signé par la personne concernée, le degré moins envahissant

considering the information concerned, and the possibility that the individual can verify the reliability of the information disclosed favour the reasonableness of the provisions of the Standard and the Directive.

(d) *Review subsequent to a decision or the availability of judicial supervision*

[122] Bear in mind that “[w]hile less exacting review may be sufficient in a regulatory context, the availability and adequacy of review is nonetheless relevant to reasonableness under s. 8” (*Goodwin*, at paragraph 71). Thus, the existence of judicial supervision allowing for a review of the seizure will support the reasonableness of the law, while contrarily, “[a] provision authorizing such an unreviewable power would clearly be inconsistent with s. 8 of the *Charter*” (*Hunter*, at page 166). Note that the possibility of a reconsideration of the negative decision and an application for judicial review proved sufficient in *Reference*, at paragraph 60.

[123] The individual will have the opportunity to provide explanations for any adverse information at a meeting, which supports reasonableness. However, although Ms. Sicard testified that such meetings have never been conducted by institutional managers, the Directive itself indicates this possibility because paragraph 4(h) states that managers will provide the individual with an opportunity to explain any adverse information. It is indeed possible and likely that institutional managers will be provided with their employees’ financial information and their employees’ will consequently be required to disclose additional personal information to them.

[124] Paragraph 4(g) of the Directive sets out the review procedure and the availability of redress before this Court or the Canadian Human Rights Commission based on the facts, allegations and remedies sought.

d’empiètement considérant les renseignements visés, et la possibilité pour la personne concernée de vérifier la fiabilité des renseignements dévoilés militent en faveur du caractère raisonnable des dispositions de la Norme et de la Directive.

d) *L’examen postérieur à une décision ou la possibilité d’avoir recours à la surveillance judiciaire*

[122] Rappelons que « [m]ême si un contrôle moins rigoureux peut se révéler suffisant dans un contexte réglementaire, la possibilité de recourir au contrôle et l’efficacité de celui-ci sont néanmoins pertinentes pour juger du caractère raisonnable sur le fondement de l’art. 8 » (*Goodwin*, au paragraphe 71). Ainsi, l’existence d’une supervision judiciaire permettant de contrôler la saisie militera en faveur du caractère raisonnable de la loi, tandis qu’au contraire, « [u]ne disposition autorisant un tel pouvoir non susceptible de révision serait manifestement incompatible avec l’art. 8 de la *Charte* » (*Hunter*, à la page 166). Notons qu’une possibilité de réexamen de la décision négative et de demande de contrôle judiciaire s’est avérée suffisante dans le *Renvoi*, au paragraphe 60.

[123] La personne concernée aura l’occasion de fournir des explications en lien avec les renseignements défavorables lors d’une rencontre, ce qui milite en faveur du caractère raisonnable. Cependant, bien que M<sup>me</sup> Sicard ait témoigné à l’effet que de telles rencontres n’aient jamais été conduites par les gestionnaires d’établissement, la Directive elle-même énonce cette possibilité puisque son article 4h) prévoit que ce sont les gestionnaires qui donneront à la personne l’occasion d’expliquer toute information défavorable la concernant. Il est effectivement possible et probable que les gestionnaires d’établissement deviennent saisis d’informations financières de leurs employés et que ces derniers soient conséquemment obligés de leur dévoiler des informations personnelles additionnelles.

[124] Par ailleurs, l’article 4g) de la Directive prévoit la procédure de réexamen et les possibilités de recours devant notre Cour ou la Commission canadienne des droits de la personne selon les faits, les allégations et

Appendix E of the Standard also states the procedure for contesting the denial or revocation of a reliability status or security clearance.

[125] Thus, even though the responsibility given to managers to conduct interviews with officers is debatable, the possibility that the ultimate decision to deny reliability status could be reviewed by this Court and/or another tribunal according to the circumstances favours the reasonableness of the Standard and the Directive.

### (3) Conclusion

[126] Thus, the Court considers, in particular, the valid and important objective of the Standard and the Directive; the likelihood that the information provided furthers the objective of public interest; the administrative nature of the impugned provisions; the choice of seizure mechanism; the degree of intrusiveness; the possibility of providing explanations for adverse information; as well as the review and reconsideration procedures and the availability of judicial supervision. A review of these criteria makes it possible for the Court to find that the provisions of the Standard and the Directive that include the Inquiry as a security screening activity for the reliability status of correctional officers do not violate section 8 of the Charter and that the Treasury Board's decision to adopt the Standard and CSC's decision to adopt the Directive are, in this respect, reasonable.

[127] The Union and the AGC discussed applying section 1 of the Charter in this application. However, because the Court finds that there was no violation of section 8 of the Charter, it is not necessary to examine whether the violation is justified by section 1 of the Charter or to determine whether “the decision reflects a proportionate balancing of the Charter protections at play” (*Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395, at paragraph 57).

les remèdes recherchés. L'annexe E de la Norme prévoit également la procédure à suivre afin de contester le refus ou la révocation d'une cote de fiabilité ou d'une autorisation de sécurité.

[125] Ainsi, bien que la responsabilité confiée aux gestionnaires de conduire l'entretien avec les agents soit discutable, la possibilité que la décision ultime de refuser la cote de fiabilité puisse être contrôlée par notre Cour et/ou un autre tribunal selon les circonstances milite en faveur du caractère raisonnable de la Norme et de la Directive.

### 3) Conclusion

[126] Ainsi, la Cour considère notamment l'objectif valable et important de la Norme et de la Directive; la probabilité que les renseignements fournis servent l'objectif d'intérêt public; la nature administrative des dispositions contestées; le choix du mécanisme de saisie employé; le degré d'empiètement; la possibilité de fournir des explications en lien avec les renseignements défavorables; ainsi que les procédures de réexamen ou de révision et la possibilité d'avoir recours à une surveillance judiciaire. L'examen de ces critères permet à la Cour de conclure que les dispositions de la Norme et de la Directive qui incluent l'Enquête au titre des activités de filtrage de sécurité de la cote de fiabilité des agents correctionnels ne violent pas l'article 8 de la Charte et que la décision du Conseil du Trésor d'adopter la Norme et la décision de SCC d'adopter la Directive sont, à cet égard, raisonnables.

[127] Le Syndicat et le PGC ont discuté de l'application de l'article premier de la Charte dans le contexte de la présente demande. Or, puisque la Cour conclut qu'il n'y a pas violation de l'article 8 de la Charte, il n'est pas nécessaire d'examiner si la violation est justifiée par l'article premier de la Charte ou de déterminer si « la décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits en cause protégés par la Charte » (*Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395, au paragraphe 57).

C. Does paragraph 3(d) of the Directive, which includes the Inquiry as a security screening activity for the reliability status of correctional officers, violate section 4 of the Act?

[128] The Court will first address the AGC's argument that this redress is premature.

(1) Premature redress

[129] The Court accepts the Commissioner's position that the complaint process set out in paragraph 29(1)(h) of the Act should not be considered an adequate alternative remedy because the Commissioner's findings and recommendations with respect to complaints are not binding and the Act does not provide for any subsequent recourse, requiring that the applicant file an application for judicial review to obtain a binding decision. Furthermore, because the issues specific to section 4 of the Act are similar to those related to section 8 of the Charter, it seems appropriate for the Court to rule on these two issues simultaneously.

(2) Section 4 protection

(a) *General principles*

[130] According to section 2, the purpose of the Act is to "extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to that information." It concerns government institutions, defined as any department or ministry of state of the Government of Canada, or any body or office, listed in the schedule, and any parent Crown corporation, and any wholly-owned subsidiary of such a corporation, within the meaning of section 83 of the FAA. This includes CSC.

[131] The Supreme Court of Canada addressed the purpose of the Act specifically as "limit[ing] the government's ability to collect, use and disclose personal information" (*Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403, at paragraph 47, La Forest J (dissenting on

C. L'article 3d) de la Directive qui inclut l'Enquête au titre des activités de filtrage de sécurité de la cote de fiabilité des agents correctionnels viole-t-il l'article 4 de la Loi?

[128] La Cour adressera d'abord l'argument du PGC à l'effet que ce recours est prématuré.

1) Recours prématuré

[129] La Cour adhère à la position du Commissaire à l'effet que le processus de plainte prévu à l'alinéa 29(1)h) de la Loi ne devrait pas être considéré comme un recours alternatif approprié puisque les conclusions et les recommandations formulées par le commissaire à l'égard des plaintes sont non contraignantes et que la Loi ne prévoit aucun recours subséquent, nécessitant du demandeur qu'il dépose tout de même une demande de contrôle judiciaire afin d'obtenir une décision contraignante. De plus, les enjeux propres à l'article 4 de la Loi étant similaires à ceux relatifs à l'article 8 de la Charte, il paraît approprié pour la Cour de se pencher sur ces deux questions de façon simultanée.

2) Protection de l'article 4

a) *Principes généraux*

[130] Selon son article 2, la Loi a pour objet de « compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent ». Elle vise les institutions fédérales, définies comme étant tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe et toute société d'État mère ou filiale à cent pour cent d'une telle société, au sens de l'article 83 de la LGFP. Elle englobe le SCC.

[131] De manière plus précise, la Cour suprême du Canada a abordé l'objectif de la Loi comme « limit[ant] la capacité de l'administration fédérale à recueillir, à utiliser et à divulguer des renseignements personnels » (*Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403,

other points)). To achieve this objective, “Parliament has created a detailed scheme for collecting, using and disclosing personal information. First, the Act specifies the circumstances in which personal information may be collected by a government institution, and what use the institution may make of it: only personal information that relates directly to an operating program or activity of the government institution that collects it may be collected (s. 4)” (*Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773 (*Lavigne*), at paragraph 27).

[132] Personal information includes information on an individual’s employment history or financial transactions in which he or she participated. Regarding the *collection* of personal information, which is at issue here, section 4 of the Act states that no personal information shall be collected by a government institution unless it relates directly to an operating program or activity of the institution.

[133] The Court is aware of the importance of protecting an individual’s personal information and cites a passage from the decision of the Supreme Court of Canada in *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. United Food and Commercial Workers, Local 401*, 2013 SCC 62, [2013] 3 S.C.R. 733, at paragraph 19:

The focus is on providing an individual with some measure of control over his or her personal information: Gratton, at pp. 6 ff. The ability of individuals to control their personal information is intimately connected to their individual autonomy, dignity and privacy. These are fundamental values that lie at the heart of a democracy. As this Court has previously recognized, legislation which aims to protect control over personal information should be characterized as “quasi-constitutional” because of the fundamental role privacy plays in the preservation of a free and democratic society: *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773, at para. 24; *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403, at paras. 65-66; *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [2006] 1 S.C.R. 441, at para. 28.

au paragraphe 47, le juge La Forest (dissident sur d’autres points)). Pour atteindre cet objectif, « le législateur a mis en place un régime détaillé de collecte, d’utilisation et de communication des renseignements à caractère personnel. D’abord, la Loi précise dans quelles circonstances des renseignements personnels peuvent être recueillis par une institution fédérale et l’usage qu’on peut en faire, soit seuls les renseignements personnels ayant un lien direct avec les programmes ou les activités de l’institution fédérale qui les recueille (art. 4) » (*Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773 (*Lavigne*), au paragraphe 27).

[132] Les renseignements personnels quant à eux incluent notamment les renseignements relatifs aux antécédents professionnels d’un individu ou à des opérations financières auxquelles il a participé. Enfin, en ce qui a trait à la *collecte* de renseignements personnels, qui est en jeu en l’instance, l’article 4 de la Loi prévoit que les seuls renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités.

[133] La Cour est consciente de l’importance de protéger des renseignements personnels d’un individu et cite à cet égard un passage de la décision de la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l’alimentation et du commerce, section locale 401*, 2013 CSC 62, [2013] 3 R.C.S. 733, au paragraphe 19 :

La *Loi* cherche d’abord et avant tout à conférer aux personnes un certain droit de regard sur les renseignements personnels les concernant (Gratton, p. 6 et suiv.). Or, la faculté d’une personne d’exercer un tel droit est intimement liée à son autonomie, à sa dignité et à son droit à la vie privée. Il s’agit de valeurs fondamentales qui se situent au cœur de toute démocratie. Ainsi que la Cour l’a déjà reconnu, une loi qui vise à protéger un droit de regard sur des renseignements personnels devrait être qualifiée de « quasi constitutionnelle » en raison du rôle fondamental que joue le respect de la vie privée dans le maintien d’une société libre et démocratique (*Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, par. 24; *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403, par. 65-66; *Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, [2006] 1 R.C.S. 441, par. 28).

(b) *Direct relationship*

[134] Under section 4 of the Act, a government institution shall collect only information that “relates directly to an operating program or activity of the institution.” It is thus important to define the expression *relates directly*, identify the personal information collected and the operating program or activity of the government institution, and examine whether they are directly related.

[135] Because the terms *relates directly*, or *lien direct* in French, give rise to a different interpretation by the parties and are not defined in the Act, it is helpful to use methods of interpretation to establish their meaning. In accordance with the modern approach to statutory interpretation, the words of an act are to be read “in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (Elmer Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed., 1983, at page 87; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21).

[136] If we look first at the grammatical and ordinary sense of the words, three rules must guide our interpretation in accordance with the grammatical method: “(1) words must be given their ordinary meaning; (2) words must be given the meaning they had on the day the statute was enacted; (3) adding to the terms of the statute, or depriving them of effect, should be avoided” (Pierre-André Côté in collaboration with Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed., Toronto: Carswell, 2011, at page 277). As previously stated, the *Dictionnaire Larousse en ligne*, French dictionary, defines the term “*direct*” [[TRANSLATION] “direct”] as “*qui est en relation immédiate avec quelque chose d’autre, qui y est étroitement lié*” [[TRANSLATION] “that which immediately relates to something, that which is closely connected”. The *Canadian Oxford Dictionary* defines the term “directly” as “in a direct manner”; the term “direct” is defined as “without intermediaries or the intervention of other factors”. The *Dictionnaire Larousse en ligne*, French dictionary, defines the term “*nécessaire*”

b) *Un lien direct*

[134] En vertu de l’article 4 de la Loi, seuls les renseignements qui ont « un lien direct avec ses programmes ou ses activités » peuvent être collectés par une institution fédérale. Il importe donc de cerner le sens de l’expression *lien direct*, d’identifier les renseignements personnels collectés et les programmes et activités de l’institution fédérale et d’examiner enfin s’ils ont, ou non, un lien direct entre eux.

[135] Comme les termes *lien direct*, ou *relates directly* en anglais, suscitent une interprétation différente de la part des parties et qu’aucune définition de ces termes n’est par ailleurs prévue dans la Loi, il s’avère utile de recourir aux méthodes d’interprétation afin d’en circonscrire le sens. Conformément à la méthode moderne d’interprétation, les termes d’une loi doivent être lus « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (Elmer Driedger, *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd, 1983, à la page 87; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21).

[136] Si l’on s’intéresse d’abord au sens ordinaire et grammatical des mots, trois règles doivent guider notre interprétation conformément à la méthode grammaticale : « 1) il faut donner aux mots le sens qu’ils ont dans la langue courante; 2) il faut donner aux mots le sens qu’ils avaient le jour de l’application de la loi; 3) il faut éviter d’ajouter aux termes de la loi ou encore de les priver d’effet » (Pierre-André Côté avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal : Thémis, 2009, à la page 299). Tel que discuté précédemment, le *Dictionnaire Larousse en ligne* définit le terme « direct » par « qui est en relation immédiate avec quelque chose d’autre, qui y est étroitement lié ». Le *Canadian Oxford Dictionary*, pour sa part, définit le terme « *directly* » [TRADUCTION] « directement » par « *in a direct manner* » [TRADUCTION] « de manière directe »; le terme « *direct* » est quant à lui défini par « *without intermediaries or the intervention of other factors* » [TRADUCTION] « sans intermédiaire ou l’intervention d’autres facteurs ». Par ailleurs, le

[[TRANSLATION] “necessary”] as “*dont on ne peut se passer*” [[TRANSLATION] “that which is required”]; “*qui est très utile ou obligatoire, indispensable, qui doit être fait, qui s’impose*” [[TRANSLATION] “that which is very useful or obligatory, indispensable, that which must be done, is imperative”]. Its synonyms include “*obligatoire*” [[TRANSLATION] “obligatory”], “*obligé*” [[TRANSLATION] “inescapable”], “*inévitabile*” [[TRANSLATION] “unavoidable”] and “*essentiel*” [[TRANSLATION] “essential”].

[137] To specify the meaning of the terms *relates directly*, the Union refers to section 5 of *An Act respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector*, which instead uses the term *necessary*. The wording of subsequent laws should therefore be considered with caution. The Supreme Court of Canada stated that “[a] comparison [sic] of like statutes enacted by the same Legislature is at most of peripheral assistance in determining the proper interpretation of the statute before the Court.” (*Corp. of Goulbourn v. Reg. Mun. of Ottawa-Carleton*, [1980] 1 S.C.R. 496, at page 515). In addition, the law to which the Union refers was not enacted by Parliament, but by the province of Quebec, and its argument can therefore be rejected.

[138] To complete the purpose of the Act stated in section 2 of the Act, it is possible to consider the administrative interpretation thereof, although such interpretation is not binding on the Court.

[139] For example, the Commissioner refers to the parliamentary business for the Act’s reform and to the report by the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics dated June 2009 to support his claim that the expression *relates directly* includes a necessity test (paragraph 25 of his memorandum). In fact, as part of the parliamentary business for the Act’s reform, the Department of Justice took the position that section 4 need not be amended to include a necessity test because the test was already contained therein. The Department of Justice’s legal representative provided the following explanation: “[t]he Treasury Board guidelines have said this expression “unless it relates directly” should mean a necessity test. Arguably, that’s the only legal

*Dictionnaire Larousse en ligne* définit le terme « nécessaire » comme « dont on ne peut se passer »; « qui est très utile ou obligatoire, indispensable, qui doit être fait, qui s’impose ». Au titre de ses synonymes, on compte des mots tels « obligatoire », « obligé », « inévitable » et « essentiel ».

[137] Afin de préciser la signification des termes *lien direct*, le Syndicat a fait référence à l’article 5 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* qui utilise plutôt le terme *nécessaire*. Or, il faut considérer avec prudence le libellé de lois postérieures. À ce sujet, la Cour suprême du Canada indique que « [l]a comparaison de lois analogues édictées par la même législature n’est que d’une utilité marginale pour déterminer l’interprétation exacte du texte de loi litigieux » (*Canton de Goulbourn (Municipalité) c. Ottawa-Carleton (Municipalité)*, [1980] 1 R.C.S. 496, à la page 515). Au surplus, la loi à laquelle fait référence le Syndicat n’a pas été édictée par le législateur fédéral, mais plutôt par la province de Québec, et son argument peut être écarté.

[138] Afin de compléter l’objet de la Loi énoncé à son article 2, il est possible de se pencher sur l’interprétation administrative qui en a été faite, bien qu’une telle interprétation ne lie pas la Cour.

[139] Par exemple, le commissaire réfère aux travaux parlementaires au sujet de la réforme de la Loi et au rapport du Comité permanent de l’accès à l’information, de la protection des renseignements personnels et de l’éthique daté de juin 2009 pour soutenir sa prétention à l’effet que l’expression *lien direct* inclut un test de nécessité (paragraphe 25 de son mémoire). En effet, dans le cadre des travaux parlementaires au sujet de la réforme de la Loi, le ministère de la Justice a pris la position que l’article 4 n’avait pas besoin d’être amendé pour y inclure un test de nécessité puisque ce test s’y retrouvait déjà. Le représentant légal du ministère de la Justice expliquait que « [l]es lignes directrices du Conseil du Trésor précisent que l’expression “ont un lien

interpretation that's possible. If we say you shall not collect information unless it directly relates to a program, then basically it's saying you can't collect information you don't need".

[140] The Commissioner also refers to an *obiter* of this Court in *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 3 F.C. 609 (T.D.), which states: "[t]he Act limits the collection of private information by government to what is necessary for its operations" (at paragraph 94).

[141] However, the Court finds that the ordinary meaning of the words *relates directly* is clearly not *necessary*. Because the words must be given their ordinary meaning and because it would have been easy for Parliament to use the word *necessary* and to create a necessity test, the Court finds that that was not Parliament's intent. Despite the arguments of the Union and the Commissioner, the Court finds that section 4 does not contain a necessity test, but a less onerous test of establishing a direct, immediate relationship with no intermediary between the information collected and the operating programs or activities of the government. This interpretation considers the purpose of the Act, which is to protect the personal information of individuals within defined parameters, specifying the circumstances in which that information can be collected (*Lavigne*, at paragraph 27). The parameters are defined in section 4, which allows government institutions to collect personal information "that relates directly to an operating program or activity of the institution", and not "that is necessary" to an operating program or activity of the institution.

[142] The information collected, that is, the information in an individual's credit report, has been described in detail above. The activities involved are related to security screening, to ensure government security, that is, the safety and protection of the public, staff, inmates

direct" signifient qu'il doit y avoir un test de nécessité. Sans doute, c'est la seule interprétation juridique possible. Si on dit qu'on ne peut recueillir d'information à moins qu'elle n'ait un lien direct avec un programme, alors on dit qu'on ne peut recueillir l'information dont on n'a pas besoin ».

[140] Le commissaire réfère aussi à un *obiter* de notre Cour (*Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 3 C.F. 609 (1<sup>re</sup> inst.)), dans lequel elle indique : « la Loi prévoit que le gouvernement ne recueillera, en matière de renseignements personnels, que ceux qui sont nécessaires à son fonctionnement » (au paragraphe 94).

[141] Cependant, la Cour constate que le sens ordinaire des mots *lien direct* ne signifie clairement pas *nécessaire*. Puisqu'il faut donner aux mots leur sens ordinaire et puisqu'il aurait été facile pour le législateur d'utiliser le mot *nécessaire* et de créer un test de nécessité, la Cour conclut que telle n'était pas l'intention du législateur. En dépit des arguments avancés par le Syndicat et le commissaire, la Cour conclut que l'article 4 ne contient pas un test de nécessité, mais un test moins onéreux qui est celui d'établir un lien direct, immédiat, sans intermédiaire entre les renseignements collectés et les activités ou programmes du gouvernement. Cette interprétation tient compte de l'objet de la Loi qui vise à protéger les renseignements personnels des individus à l'intérieur de paramètres définis, précisant ainsi les circonstances dans lesquelles ces renseignements peuvent être recueillis (*Lavigne*, au paragraphe 27). Ces paramètres sont ici définis à l'article 4 qui permet aux institutions fédérales de recueillir les renseignements personnels « qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités », et non « qui sont nécessaires » à ses programmes ou à ses activités.

[142] Les renseignements collectés, soit les renseignements contenus dans le dossier de crédit d'un individu, ont été détaillés précédemment. Les activités en cause ici sont celles liées au filtrage de sécurité, visant la sécurité du gouvernement, soit la sécurité et la pro-

and the institution as well as the functional supervision of activities for CSC.

[143] With this in mind, the Court finds that there is a direct relationship between the information collected and the activities of the government. Correctional officers are in direct daily contact with individuals located inside penitentiaries and out in the community. These two groups are likely to put pressure on correctional officers. The information in correctional officers' credit reports thus contributes to assessing their trustworthiness and vulnerability.

[144] As a result, CSC's decision to adopt paragraph 3(d) of the Directive, which includes the Inquiry as a security screening activity for the reliability status of correctional officers is reasonable, and the provision does not violate section 4 of the Act.

#### VI. Conclusion

[145] In light of the foregoing, the decisions of the Treasury Board and CSC are reasonable. The part of the Standard's Appendix B that concerns a financial inquiry and paragraph 3(d) of the Directive are not contrary to section 8 of the Charter, and paragraph 3(d) of the Directive is not contrary to section 4 of the Act.

#### JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is dismissed.
2. Costs are awarded in favour of the respondent.

#### ANNEX

##### *Standard on Security Screening*

#### **Appendix B – Security Screening Model and Criteria**

tection du public, du personnel, des détenus et de l'établissement de même que la surveillance fonctionnelle des activités pour SCC.

[143] Compte tenu de ce qui précède, la Cour conclut qu'il existe un lien direct entre les renseignements collectés et les activités du gouvernement. Les agents correctionnels sont en effet en contact direct et quotidien avec des individus situés à la fois à l'intérieur du pénitencier et à l'extérieur dans la communauté. Ces deux groupes sont susceptibles d'exercer des pressions sur les agents correctionnels. Les informations contenues dans le dossier de crédit des agents correctionnels contribuent ainsi à évaluer la fiabilité et la vulnérabilité de ces derniers.

[144] De ce fait, la décision de SCC d'adopter l'article 3d) de la Directive qui inclut l'Enquête au titre des activités de filtrage de sécurité de la cote de fiabilité des agents correctionnels est raisonnable, et cette disposition ne viole pas l'article 4 de la Loi.

#### VI. Conclusion

[145] Compte tenu de ce qui précède, les décisions du Conseil du Trésor et de SCC sont raisonnables. La partie de l'annexe B de la Norme concernant les enquêtes sur la situation financière et l'article 3d) de la Directive ne sont pas contraires à l'article 8 de la Charte et l'article 3d) de la Directive n'est pas contraire à l'article 4 de la Loi.

#### JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Les dépens sont accordés en faveur du défendeur.

#### ANNEXE

##### *Norme sur le filtrage de sécurité*

#### **Annexe B — Modèle et critères de filtrage de sécurité**

## 1. Security Screening Model

Security screening requirements are determined by the duties to be performed and by the sensitivity of information, assets or facilities to be accessed, and in accordance with the Position Analysis tool and guidance issued by the Secretariat.

Standard screening is conducted for all duties or positions in the federal government and for other individuals with whom there is a need to share or provide access to sensitive or classified information, assets or facilities, when responsibilities do not relate to security and intelligence functions.

Enhanced screening is conducted in limited and specific circumstances, and in accordance with the following criteria:

- When duties or positions involve, or directly support, security and intelligence (S&I) functions, including access to sensitive law enforcement or intelligence-related operational information, (i.e., sources or methodologies);
- When duties or positions involve direct joint operational activity with S&I departments or agencies;
- When duties or positions involve the provision of services to S&I departments or agencies which include management of, or access to, an aggregate of S&I information; or
- When duties or positions, and related access to sensitive information, create a high risk that an individual may be influenced by criminal or ideologically motivated persons or organizations.

There are three levels of security screening: reliability status, Secret security clearance, and Top Secret security clearance. Whenever the terms “status” or “clearance” are used, they encompass both standard and enhanced screening, unless otherwise specified.

The following table describes the standard and enhanced security screening activities.

## 1. Modèle de filtrage de sécurité

Les exigences en matière de filtrage de sécurité sont déterminées compte tenu des tâches à exécuter et du caractère délicat des informations, des biens ou des installations auxquels l'accès est requis, et conformément à l'outil d'analyse des postes et des orientations émis par le Secrétariat.

Le filtrage ordinaire est effectué pour toutes les fonctions ou tous les postes au sein du gouvernement fédéral et à l'égard de tout autre particulier à qui il faut communiquer ou donner accès à des informations délicates, des biens ou des installations, lorsque les responsabilités ne se rapportent pas à des fonctions de sécurité ou de renseignement de sécurité.

Le filtrage approfondi est effectué dans des circonstances précises et limitées, conformément aux critères suivants :

- lorsque les fonctions ou les postes impliquent des activités liées à la sécurité et au renseignement de sécurité (S et R) ou appuient directement celles-ci, y compris l'accès à des informations opérationnelles de nature délicate liées à l'exécution de la loi ou au renseignement de sécurité (sources ou méthodologies);
- lorsque les fonctions ou les postes comportent des activités opérationnelles conjointes et directes avec des ministères ou organismes de S et R;
- lorsque les fonctions ou les postes impliquent la fourniture de services aux ministères et organismes de S et R qui comportent la gestion d'ensembles de renseignements de S et R, ou l'accès à ceux-ci; ou
- lorsque les fonctions ou les postes, et l'accès à des informations délicates, entraînent un risque élevé qu'un particulier soit susceptible d'être influencé par des personnes ou organisations criminelles ou qui ont des motivations idéologiques.

Il existe trois niveaux de filtrage de sécurité : la cote de fiabilité, l'autorisation de sécurité de niveau Secret et l'autorisation de sécurité de niveau Très secret. À moins d'indication contraire, les termes « cote » ou « autorisation » désignent le filtrage ordinaire et le filtrage approfondi.

Le tableau suivant décrit les activités de filtrage de sécurité ordinaire et approfondi.

| Reliability Status   | Secret Clearance  | Top Secret Clearance   | Cote de fiabilité  | Autorisation de niveau Secret   | Autorisation de niveau Très secret   |
|--|---|--|--|---|--|
| <p><i>5 year background information</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verification of identity and background</li> <li>• Verification of educational and professional credentials</li> <li>• Personal and professional references</li> <li>• Financial inquiry (credit check)</li> <li>• Law enforcement inquiry (criminal record check)</li> </ul> | <p><i>10 year background information</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reliability status</li> <li>• CSIS security assessment</li> </ul> | <p><i>10 year background information + foreign travel, foreign assets, character references, education, military service</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reliability status / Secret clearance</li> <li>• CSIS security assessment</li> </ul> | <p><i>Contexte de cinq ans</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vérification de l'identité et des antécédents</li> <li>• Confirmation des titres de scolarité et des désignations professionnelles</li> <li>• Vérification des références personnelles et professionnelles</li> <li>• Enquête sur la situation financière (vérification de crédit)</li> <li>• Enquête sur l'exécution de la loi (vérification du casier judiciaire)</li> </ul> | <p><i>Contexte de 10 ans</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cote de fiabilité</li> <li>• Évaluation de la sécurité par le SCRS</li> </ul> | <p><i>Contexte de 10 ans + déplacements, biens à l'étranger, références morales, études, service militaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cote de fiabilité/ Autorisation de niveau Secret</li> <li>• Évaluation de la sécurité par le SCRS</li> </ul> |
| <p><b>Enhanced</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Law enforcement inquiry (Law enforcement record check (LERC))</li> <li>• Security questionnaire and/ or security interview</li> <li>• Open source inquiry</li> </ul>   | <p>[BLANK/EN BLANC]</p>   | <p><b>Enhanced</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Security questionnaire and/ or security interview</li> <li>• Open source inquiry</li> <li>• CSIS security assessment</li> <li>• Polygraph examination</li> </ul>                               | <p><b>Approfondi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquête sur l'exécution de la loi (vérification des documents sur le respect de la loi)</li> <li>• Questionnaire sur la sécurité et/ou entrevue sur la sécurité</li> <li>• Enquête de sources ouvertes</li> </ul>  | <p>[BLANK/EN BLANC]</p>   | <p><b>Approfondi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionnaire sur la sécurité et/ou entrevue sur la sécurité</li> <li>• Enquête de sources ouvertes</li> <li>• Évaluation de la sécurité par le SCRS</li> <li>• Test polygraphique</li> </ul>          |
| <p><b>Validity Period</b></p> <p>10 years</p>  | <p><b>Validity Period</b></p> <p>10 years</p>   | <p><b>Validity Period</b></p> <p>5 years</p>   | <p><b>Période de Validité</b></p> <p>10 ans</p>  | <p><b>Période de Validité</b></p> <p>10 ans</p>   | <p><b>Période de Validité</b></p> <p>5 ans</p>   |

Commissioner’s Directive 564-1 – “Individual Security Screening”

3. The Departmental Security Officer has the following responsibilities:

...

d. ensure that criminal record checks, credit checks, law enforcement record checks, open source inquiries and Canadian Security Intelligence Service (CSIS) security assessments, as appropriate, are conducted at the national level

...

4. Managers will:

...

h. provide the individual with an opportunity to explain any adverse information

*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]

Rights and freedoms in Canada

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

...

Search or seizure

8. Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21

**Collection of personal information**

4 No personal information shall be collected by a government institution unless it relates directly to an operating program or activity of the institution.

Directive du commissaire n° 564-1 – « Filtrages de sécurité sur les personnes »

3. L’agent de sécurité du Ministère a les responsabilités suivantes :

[...]

d. veiller à ce que des vérifications du casier judiciaire, des vérifications du crédit, des vérifications des documents sur le respect de la loi, des enquêtes de sources ouvertes et des évaluations de la sécurité par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), selon le cas, soient effectuées à l’échelle nationale

[...]

4. Les gestionnaires :

[...]

h. donneront à la personne l’occasion d’expliquer toute information défavorable la concernant

*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]

Droits et liberté au Canada

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique.

[...]

Fouilles, perquisition ou saisies

8. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

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

**Collecte des renseignements personnels**

4 Les seuls renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités.

**Personal information to be collected directly**

**5 (1)** A government institution shall, wherever possible, collect personal information that is intended to be used for an administrative purpose directly from the individual to whom it relates except where the individual authorizes otherwise or where personal information may be disclosed to the institution under subsection 8(2).

**Individual to be informed of purpose**

**(2)** A government institution shall inform any individual from whom the institution collects personal information about the individual of the purpose for which the information is being collected.

**Exception**

**(3)** Subsections (1) and (2) do not apply where compliance therewith might

- (a)** result in the collection of inaccurate information; or
- (b)** defeat the purpose or prejudice the use for which information is collected.

...

**Receipt and investigation of complaints**

**29 (1)** Subject to this Act, the Privacy Commissioner shall receive and investigate complaints

...

- (h)** in respect of any other matter relating to
  - (i)** the collection, retention or disposal of personal information by a government institution,
  - (ii)** the use or disclosure of personal information under the control of a government institution, or
  - (iii)** requesting or obtaining access under subsection 12(1) to personal information.

...

**Origine des renseignements personnels**

**5 (1)** Une institution fédérale est tenue de recueillir auprès de l'individu lui-même, chaque fois que possible, les renseignements personnels destinés à des fins administratives le concernant, sauf autorisation contraire de l'individu ou autres cas d'autorisation prévus au paragraphe 8(2).

**Mise au courant de l'intéressé**

**(2)** Une institution fédérale est tenue d'informer l'individu auprès de qui elle recueille des renseignements personnels le concernant des fins auxquelles ils sont destinés.

**Exceptions**

**(3)** Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas dans les cas où leur observation risquerait :

- a)** soit d'avoir pour résultat la collecte de renseignements inexacts;
- b)** soit de contrarier les fins ou de compromettre l'usage auxquels les renseignements sont destinés.

[...]

**Réception des plaintes et enquêtes**

**29 (1)** Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Commissaire à la protection de la vie privée reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes :

[...]

- h)** portant sur toute autre question relative à :
  - (i)** la collecte, la conservation ou le retrait par une institution fédérale des renseignements personnels,
  - (ii)** l'usage ou la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale,
  - (iii)** la demande ou l'obtention de renseignements personnels en vertu du paragraphe 12(1).

[...]

### Review by Federal Court where access refused

41 Any individual who has been refused access to personal information requested under subsection 12(1) may, if a complaint has been made to the Privacy Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Privacy Commissioner are reported to the complainant under subsection 35(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow.

*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11

### Responsibilities of Treasury Board

7 (1) The Treasury Board may act for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to

(a) general administrative policy in the federal public administration;

...

(e) human resources management in the federal public administration, including the determination of the terms and conditions of employment of persons employed in it

*Policy on Government Security*

### 3. Context

3.1 Government security is the assurance that information, assets and services are protected against compromise and individuals are protected against workplace violence. The extent to which government can ensure its own security directly affects its ability to ensure the continued delivery of services that contribute to the health, safety, economic well-being and security of Canadians.

3.2 Security begins by establishing trust in interactions between government and Canadians and within government. In its interactions with the public when required, the government has a need to determine the identity of the individuals or institutions. Within government, there

### Révision par la Cour fédérale dans les cas de refus de communication

41 L'individu qui s'est vu refuser communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à la protection de la vie privée peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 35(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.

*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11

### Attribution du Conseil du Trésor

7 (1) Le Conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'égard des questions suivantes :

a) les grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale;

[...]

e) la gestion des ressources humaines de l'administration publique fédérale, notamment la détermination des conditions d'emploi;

*Politique sur la sécurité du gouvernement*

### 3. Contexte

3.1 La sécurité du gouvernement, c'est l'assurance que l'information, les biens et les services ne sont pas compromis et que les personnes sont protégées contre la violence en milieu de travail. La mesure dans laquelle le gouvernement peut assurer sa propre sécurité influe directement sur sa capacité de garantir que les services qui contribuent à la santé, à la sécurité et au mieux-être économique des Canadiennes et des Canadiens continuent d'être fournis.

3.2 La sécurité commence en établissant une confiance dans les interactions impliquant le gouvernement et les Canadiens ainsi que dans celles prenant place au sein du gouvernement lui-même. Dans ses interactions avec la population, comme requise, le gouvernement a besoin

is a need to ensure that those having access to government information, assets and services are trustworthy, reliable and loyal. Consequently, a broad scope of government activities, ranging from safeguarding information and assets to delivering services, benefits and entitlements to responding to incidents and emergencies, rely upon this trust.

3.3 In a department, the management of security requires the continuous assessment of risks and the implementation, monitoring and maintenance of appropriate internal management controls involving prevention (mitigation), detection, response and recovery. The management of security intersects with other management functions including access to information, privacy, risk management, emergency and business continuity management, human resources, occupational health and safety, real property, materiel management, information management, information technology (IT) and finance. Security is achieved when it is supported by senior management—an integral component of strategic and operational planning—and embedded into departmental frameworks, culture, day-to-day operations and employee behaviours.

3.4 At a government-wide level, security threats, risks and incidents must be proactively managed to help protect the government's critical assets, information and services, as well as national security. Advice, guidance and services provided by lead security agencies support departments and government in maintaining acceptable levels of security while achieving strategic goals and service delivery imperatives.

3.5 The management of security is most effective when it is systematically woven into the business, programs and culture of a department and the public service as a whole.

3.6 Deputy heads are accountable for the effective implementation and governance of security and identity management within their departments and share responsibility for the security of government as a whole. This comprises the security of departmental personnel, including those working in or for offices of Ministers or

de connaître l'identité de la personne ou de l'institution avec laquelle il transige. Au sein du gouvernement, il est nécessaire de veiller à ce que les personnes qui ont accès aux renseignements, aux biens et aux services gouvernementaux soient dignes de confiance, fiables et loyales. Ainsi, un large éventail d'activités gouvernementales, qu'il s'agisse de protéger l'information et les biens, de fournir des services, des prestations ou des indemnités, ou encore d'intervenir en cas d'incident ou d'urgence, reposent sur ce lien de confiance.

3.3 Dans un ministère, la gestion de la sécurité exige une évaluation continue des risques ainsi que la mise en place, la surveillance et le maintien de mécanismes appropriés de contrôle de gestion interne en matière de prévention (atténuation), de détection, d'intervention ou de rétablissement. La gestion de la sécurité recoupe d'autres fonctions de gestion, dont l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels, la gestion du risque, la gestion des urgences et de la poursuite des activités, la gestion des ressources humaines, la santé et la sécurité au travail, l'immobilier, la gestion du matériel, la gestion de l'information, les technologies de l'information (TI) et les finances. La sécurité est assurée lorsqu'elle est appuyée par la haute direction, une dimension qui fait partie intégrante de la planification stratégique et opérationnelle, et qu'elle est intégrée aux cadres, à la culture et aux activités courantes des ministères ainsi qu'aux comportements des employés.

3.4 À l'échelle d'un gouvernement, il faut gérer les menaces à la sécurité, les risques et les incidents de façon proactive pour faciliter la protection des biens, des renseignements et des services critiques du gouvernement, et assurer, dans le même temps, la sécurité nationale. Les conseils, l'orientation et les services que fournissent les principaux organismes responsables de la sécurité aident les ministères et le gouvernement à maintenir des niveaux acceptables de sécurité tout en réalisant les objectifs stratégiques et en satisfaisant aux impératifs liés à la prestation de services.

3.5 La gestion de la sécurité est la plus efficace lorsqu'elle fait partie intégrante des activités, des programmes et de la culture d'un ministère et de la fonction publique dans son ensemble.

3.6 Les administrateurs généraux sont responsables de la mise en œuvre et de l'administration efficace de la gestion de la sécurité et de l'identité au sein de leur ministère, et ils partagent la responsabilité d'assurer la sécurité du gouvernement dans son ensemble. Ces responsabilités englobent la sécurité du personnel

Ministers of State, and departmental information, facilities and other assets.

3.7 Ministers of the Crown, ministers, and Ministers of State are responsible for the security of their staff and offices as well as the security of sensitive information and assets in their custody, as directed by the prime minister.

3.8 This policy is issued under section 7 of the FAA.

3.9 Treasury Board has delegated to the President of the Treasury Board the authority to amend directives that support the policy in the following subject areas:

- Departmental security management
- Identity management

and to issue and amend standards that support the policy in the following subject areas:

- Information and identity assurance
- Individual security screening
- Physical security
- IT Security
- Emergency and business continuity management
- Security in contracting

3.10 This policy is to be read in conjunction with the *Foundation Framework for Treasury Board Policies*, the *Directive on Departmental Security Management* and the *Directive on Identity Management*.

...

## 5. Policy statement

5.1 The objectives of this policy are to ensure that deputy heads effectively manage security activities within departments and contribute to effective government-wide security management.

5.2 The expected results of this policy are:

ministériel, y compris des personnes qui travaillent dans les cabinets de ministres ou de ministres d'État, ou pour ceux-ci, ainsi que des renseignements, des installations et des autres biens des ministères.

3.7 Les ministres d'État, ministres et ministres d'État sont responsables de la sécurité de leur personnel et de leurs bureaux ainsi que de la sécurité des renseignements et des biens de nature délicate dont ils ont la garde, conformément aux directives du premier ministre.

3.8 La présente politique est émise en vertu de l'article 7 de la LGFP.

3.9 Le Conseil du Trésor a délégué au Président du Conseil du Trésor le pouvoir de modifier les directives qui appuient la politique dans les domaines suivants :

- la gestion de la sécurité ministérielle;
- la gestion de l'identité;

et de diffuser et de modifier les normes qui appuient la politique dans les domaines suivants :

- l'assurance de l'information et de l'identité;
- les enquêtes de sécurité;
- la sécurité matérielle;
- la sécurité des TI;
- la gestion des urgences et de la continuité des activités;
- la sécurité des marchés.

3.10 La présente politique doit être lue en parallèle avec le *Cadre principal des politiques du Conseil du Trésor*, la *Directive sur la gestion de la sécurité ministérielle*, et la *Directive sur la gestion de l'identité*.

[...]

## 5. Énoncé de la politique

5.1 La présente politique a pour objectif de veiller à ce que les administrateurs généraux gèrent efficacement les activités de sécurité au sein des ministères et contribuent à la gestion efficace de la sécurité à l'échelle du gouvernement.

5.2 Les résultats escomptés de la présente politique sont les suivants :

- Information, assets and services are safeguarded from compromise and employees are protected against workplace violence;
- Governance structures, mechanisms and resources are in place to ensure effective and efficient management of security at both a departmental and government-wide level;
- Management of security incidents is effectively coordinated within departments and government-wide;
- Interoperability and information exchange are enabled through effective and consistent security and identity management practices; and
- Continuity of government operations and services is maintained in the presence of security incidents, disruptions or emergencies.

## 6. Requirements

6.1 Deputy heads of all departments are responsible for:

6.1.1 Establishing a security program for the coordination and management of departmental security activities that:

- a. Has a governance structure with clear accountabilities
- b. Has defined objectives that are aligned with departmental and government-wide policies, priorities and plans; and
- c. Is monitored, assessed and reported on to measure management efforts, resources and success toward achieving its expected results;

6.1.2 Appointing a departmental security officer (DSO) functionally responsible to the deputy head or to the departmental executive committee to manage the departmental security program (Note: The deputy head of a small department or agency (SDA) can assume the role of DSO);

6.1.3 Establishing a formal arrangement with the service provider when the role of the DSO is fulfilled by a third party (e.g., shared or clustered service provider or a portfolio department);

- l'information, les biens et les services ne sont pas compromis et les employés sont protégés contre la violence en milieu de travail;
- les structures, mécanismes et ressources de gouvernance sont en place pour assurer la gestion efficace et efficiente de la sécurité, tant au sein d'un ministère que dans l'ensemble du gouvernement;
- la gestion des incidents de sécurité est efficacement coordonnée au sein des ministères et dans l'ensemble du gouvernement;
- l'interopérabilité et l'échange de renseignements sont assurés au moyen de pratiques efficaces et uniformes en matière de gestion de la sécurité et de l'identité;
- la continuité des activités et des services du gouvernement est assurée en cas d'incidents de la sécurité, de perturbations ou de situations d'urgence.

## 6. Exigences

6.1 Les administrateurs généraux de tous les ministères sont responsables de ce qui suit :

6.1.1 Mettre sur pied un programme de sécurité afin d'assurer la coordination et la gestion des activités ministérielles liées à la sécurité qui :

- a. repose sur une structure de gouvernance assortie de responsabilités claires;
- b. comporte des objectifs précis qui cadrent avec les politiques, les priorités et les plans ministériels et pangouvernementaux;
- c. est suivi, évalué et fait l'objet de rapports afin de mesurer les efforts, les ressources et les réussites de la direction à l'égard de l'atteinte des résultats escomptés;

6.1.2 Nommer un agent de sécurité du ministère (ASM) relevant de l'administrateur général ou du comité exécutif ministériel pour gérer le programme de sécurité du ministère (Nota : l'administrateur général d'un petit ministère ou organisme (PMO) peut occuper le rôle de l'ASM);

6.1.3 Prendre un arrangement formel avec le fournisseur de services quand le rôle de l'ASM est occupé par un tiers (p. ex., un fournisseur de services partagés ou regroupés ou un ministère responsable du portefeuille).

6.1.4 Approving the departmental security plan that details decisions for managing security risks and outlines strategies, goals, objectives, priorities and timelines for improving departmental security and supporting its implementation;

6.1.5 Ensuring that managers at all levels integrate security and identity management requirements into plans, programs, activities and services;

6.1.6 Ensuring that all individuals who will have access to government information and assets, including those who work in or for offices of Ministers and Ministers of State, are security screened at the appropriate level before the commencement of their duties and are treated in a fair and unbiased manner;

6.1.7 Ensuring that their authority to deny, revoke or suspend security clearances is not delegated;

6.1.8 Ensuring that when significant issues arise regarding policy compliance, allegations of misconduct, suspected criminal activity, security incidents, or workplace violence they are investigated, acted on and reported to the appropriate law enforcement authority, national security agency or lead security agency.

6.2 Deputy heads of lead security agencies are responsible for:

6.2.1 Providing departments with advice, guidance and services related to government security, consistent with their mandated responsibilities;

6.2.2 Appointing an executive or executives to coordinate and oversee the provision of support services to departments and to represent the deputy head to TBS in this regard; and

6.2.3 Ensuring that the security support services provided help government departments achieve and maintain an acceptable state of security and readiness and that those services remain aligned with government-wide policies, priorities and plans related to government security.

- A list of lead security agencies and details on the nature and scope of their responsibilities under this

6.1.4 Approuver le programme de sécurité ministérielle qui détaille les décisions en matière de gestion de risques liés à la sécurité et expose les stratégies, les buts, les objectifs et les échéanciers élaborés en vue d'améliorer la sécurité ministérielle et de favoriser sa mise en œuvre;

6.1.5 S'assurer que les gestionnaires de tous niveaux intègrent les exigences relatives à la gestion de la sécurité et de l'identité aux plans, aux programmes, aux activités et aux services;

6.1.6 Veiller à ce que toutes les personnes qui auront accès aux renseignements et aux biens du gouvernement, y compris les personnes qui travaillent dans les cabinets de ministres ou de ministres d'État ou pour ceux-ci, fassent l'objet d'une enquête de sécurité appropriée avant de commencer leur travail et soient traitées de manière juste et impartiale;

6.1.7 Veiller à ce que leur pouvoir de refuser, de révoquer ou de suspendre les autorisations de sécurité ne soit pas délégué;

6.1.8 S'assurer que les enjeux importants concernant la conformité à la politique, les allégations d'inconduite, les activités criminelles soupçonnées, les incidents liés à la sécurité ou la violence en milieu de travail fassent l'objet d'une enquête, d'une intervention et d'un signalement à l'organisme approprié chargé de l'application de la loi, à l'organisme de sécurité nationale ou à l'organisme principal responsable de la sécurité;

6.2 Les administrateurs généraux des principaux organismes responsables de la sécurité sont responsables de ce qui suit :

6.2.1 Fournir aux ministères des conseils, de l'orientation et des services liés à la sécurité du gouvernement, conformément aux responsabilités qui leur sont confiées;

6.2.2 Nommer un ou plusieurs cadres qui seront chargés de coordonner et de superviser la prestation de services de soutien aux ministères et de représenter l'administrateur général auprès du SCT à cet égard;

6.2.3 Veiller à ce que les services de soutien à la sécurité qui sont fournis aident les ministères à atteindre et à maintenir un état acceptable de sécurité et de préparation et à ce que ces services concordent toujours avec les politiques, priorités et plans pangouvernementaux ayant trait à la sécurité du gouvernement;

- L'annexe B – Responsabilités des principaux organismes responsables de la sécurité, dresse une liste des

policy are found in Appendix B—Responsibilities of Lead Security Agencies.

### 6.3 Monitoring and reporting requirements

#### Within departments

- Deputy heads are responsible for ensuring that periodic reviews are conducted to assess whether the departmental security program is effective, whether the goals, strategic objectives and control objectives detailed in their departmental security plan were achieved and whether their departmental security plan remains appropriate to the needs of the department and the government as a whole.

#### By departments

- Deputy heads are responsible for reporting periodically to TBS, on the status and progress of implementation of this policy and on the results of ongoing performance measurement.

#### Lead security agencies

- In addition to monitoring and reporting on their departmental security program Deputy heads of lead security agencies are also responsible for:
- Ensuring that periodic reviews are conducted to assess the effectiveness of their security support services to ensure they continue to meet the needs of departments and the government as a whole; and
- Reporting on their activities under this policy through current government reporting mechanisms, e.g., Management, Resources and Results Structure (MRRS), departmental performance reports (DPR) and reports on plans and priorities (RPP).

#### Government-wide

- TBS is responsible for:
  - Monitoring compliance with this policy and the achievement of expected results in a variety of ways, including but not limited to MAF assessments, Treasury Board submissions, DPRs, RPPs, results

principaux organismes responsables de la sécurité et fournit des précisions sur la nature et la portée de leurs responsabilités aux termes de la présente politique.

### 6.3 Surveillance et déclaration

#### Au sein des ministères

- Les administrateurs généraux doivent veiller à ce que l'on procède à des examens périodiques pour déterminer si le programme de sécurité ministérielle est efficace, si les buts, les objectifs stratégiques et les objectifs de contrôle précisés dans leur plan de sécurité ministérielle ont été atteints, et si ce plan continue de répondre aux besoins du ministère et du gouvernement dans son ensemble.

#### Par les ministères

- Les administrateurs généraux doivent faire rapport périodiquement au SCT sur la situation et l'état d'avancement de la mise en œuvre de la présente politique et sur les résultats concernant la mesure continue du rendement.

#### Principaux organismes responsables de la sécurité

- En plus de surveiller leur programme de sécurité ministérielle et d'en rendre compte, les administrateurs généraux des principaux organismes responsables de la sécurité sont également responsables de ce qui suit :
- s'assurer que l'on procède à des examens périodiques en vue d'évaluer l'efficacité de leurs services de soutien à la sécurité afin de veiller à ce que ces services continuent de répondre aux besoins des ministères et du gouvernement dans son ensemble;
- rendre compte des activités qu'ils mènent en vertu de la présente politique, au moyen des mécanismes actuels de rapport du gouvernement, comme la Structure de gestion des ressources et des résultats, les rapports ministériels sur le rendement (RMR) et les rapports sur les plans et les priorités (RPP).

#### À l'échelle du gouvernement

- Le SCT est responsable de ce qui suit :
  - surveiller la conformité à la présente politique et l'atteinte des résultats escomptés de diverses manières, y compris, sans s'y limiter, au moyen d'évaluations fondées sur le Cadre de responsabilisation de

of audits, evaluations and studies, and ongoing dialogue and committee work; and

- Reviewing and reporting to Treasury Board on the effectiveness and implementation of this policy and its directives and standards at the five-year mark from the effective date of the policy. Where substantiated by risk analysis, TBS will also ensure an evaluation is conducted.

*An Act respecting the Protection of Personal Information in the Private Sector; CQLR, ch. P-39.1*

5. Any person collecting personal information to establish a file on another person or to record personal information in such a file may collect only the information necessary for the object of the file.

Such information must be collected by lawful means.

gestion, de présentations au Conseil du Trésor, des RMR, des RPP, des résultats des vérifications, des évaluations et des études, ainsi qu'au moyen du dialogue continu et des travaux des comités;

- examiner l'efficacité et la mise en œuvre de la présente politique ainsi que de ses directives et normes cinq ans après la date d'entrée en vigueur de la politique, et en rendre compte au Conseil du Trésor. Si une analyse des risques le justifie, le SCT veillera aussi à ce qu'une évaluation soit réalisée.

*Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, RLRQ, ch. P-39.1*

5. La personne qui recueille des renseignements personnels afin de constituer un dossier sur autrui ou d'y consigner de tels renseignements ne doit recueillir que les renseignements nécessaires à l'objet du dossier.

Ces renseignements doivent être recueillis par des moyens licites.